Dopamine's political career

Nicolas Fortané

► To cite this version:

Nicolas Fortané. Dopamine's political career: The circulation and appropriation of a scholarly reference point in the field of drug policies. *Revue Française de Science Politique*, 2014, 64 (1), pp.5-24. 10.3917/rfsp.641.0005 . hal-02630631

HAL Id: hal-02630631

<https://hal.inrae.fr/hal-02630631>

Submitted on 27 May 2020

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

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

LA CARRIÈRE POLITIQUE DE LA DOPAMINE

Circulation et appropriation d'une référence savante dans l'espace des drug policies

Nicolas Fortané

Presses de Sciences Po | *Revue française de science politique*

2014/1 - Vol. 64
pages 5 à 28

ISSN 0035-2950

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2014-1-page-5.htm>

Pour citer cet article :

Fortané Nicolas, « La carrière politique de la dopamine » Circulation et appropriation d'une référence savante dans l'espace des drug policies,
Revue française de science politique, 2014/1 Vol. 64, p. 5-28. DOI : 10.3917/rfsp.641.0005

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA CARRIÈRE POLITIQUE DE LA DOPAMINE

CIRCULATION ET APPROPRIATION D'UNE RÉFÉRENCE SAVANTE
DANS L'ESPACE DES *DRUG POLICIES*

Nicolas Fortané

En 1988, une équipe de neurobiologistes publie une étude démontrant que toutes les substances psychotropes (opiacés, cocaïne, alcool, tabac, etc.) agissent sur le cerveau humain par le biais d'un seul et même neuromédiateur, la dopamine. Dix ans plus tard, une circulaire du ministère de la Justice recommande de ne pas prononcer de sanctions pénales à l'encontre des usagers de stupéfiants, en particulier de cannabis. Entre cet article scientifique écrit pour (et par) une communauté scientifique restreinte et un changement de la politique des drogues, il y a *a priori* un écart important. C'est pourtant au nom de la dopamine que les partisans d'une dépénalisation de l'usage de cannabis vont porter la cause antiprohibitionniste sur le devant de la scène politique et favoriser une réorientation des *drug policies* françaises¹.

Cette histoire illustre à merveille la façon dont des catégories savantes peuvent se politiser et contribuer à une redéfinition des problèmes – et des politiques – publics. Le problème des drogues et de la toxicomanie faisait l'objet d'une définition assez stable depuis 1970, date de la loi qui fixe, aujourd'hui encore, le cadre juridique des *drug policies*². Celle-ci appréhende l'usage de stupéfiants avant tout comme un délit, plutôt qu'une maladie ou une pratique culturelle, et organise les conditions d'un traitement pénal, plutôt que sanitaire ou social, de la toxicomanie. Mais en pointant le fait que toutes les drogues se valent, ou tout du moins qu'elles sont commensurables, la dopamine a permis de mettre en doute la classification juridique des substances psychotropes qui distingue les produits licites (alcool, tabac) des stupéfiants (opiacés, cocaïne, cannabis, etc.). C'est à l'aune de ces considérations que le répertoire savant de la neurobiologie a pu faire l'objet, à la fin du siècle dernier, d'usages politiques visant à redéfinir le problème des drogues et de la toxicomanie et à réorienter les politiques censées le prendre en charge. Comment rendre compte, dès lors, des processus et des opérations qui ont permis cette utilisation d'une catégorie savante, la dopamine, à des fins politiques ?

La sociologie de l'action publique se penche depuis longtemps sur le rôle des « idées » en politique. Plusieurs « courants » de la science politique se sont en effet saisis de cette question, l'érigant à une place plus ou moins centrale de leur programme de recherche.

1. Par *drug policies*, nous désignons les politiques publiques de lutte contre les drogues et la toxicomanie.

2. Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses, *Journal officiel de la République française (JO)* du 3 janvier 1971, p. 74 et suiv.

Depuis l'article séminal de Peter Hall sur les paradigmes de politiques publiques¹, le néo-institutionnalisme historique, rapidement investi par les tenants de l'approche cognitive de l'action publique, s'est fait le fer de lance des travaux sur le rôle des idées en politique². Si on leur a parfois reproché de surévaluer, voire mal définir le facteur cognitif³, ces chercheurs ont assez vite entrepris de clarifier leur relations avec les autres néo-institutionnalismes⁴, discutant ainsi de l'articulation entre les fameux « trois I » de l'action publique⁵. En second lieu, la littérature sur les problèmes publics⁶ et les théories de la mise à l'agenda⁷, bien que moins stato-centrées, ont également permis de nourrir une conception constructiviste de la fabrique des politiques publiques. Bien que s'inscrivant dans des filiations et des débats théoriques différents, ces travaux présentent un programme de recherche complémentaire du néo-institutionnalisme historique, en particulier sur la problématique du changement dans l'action publique⁸. Un troisième ensemble est constitué des *policy transfer studies*⁹ qui a permis de renouveler les travaux sur les processus d'apprentissage politique en se penchant sur les processus de circulation des savoirs, des modèles ou des instruments d'action publique¹⁰. Cette perspective a ainsi pu alimenter les réflexions sur le rôle des réseaux et des intermédiaires capables d'assurer, entre autre, la transaction des idées entre différents espaces politiques et/ou administratifs¹¹.

Si le champ est donc aujourd'hui bien balisé, l'heure est désormais à l'*aggiornamento*¹². Sans entrer dans le détail de ce bilan, on relèvera que plusieurs auteurs s'accordent sur la nécessité

1. Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.
2. Sheri Berman, « Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigm, Social Learning and the State" », *Governance*, 26 (2), 2013, p. 217-237.
3. Fabien Desage, Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55 (4), août 2005, p. 633-661.
4. Peter Hall, Rosemary Taylor, « Political Science and the three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44 (5), 1996, p. 936-957.
5. Bruno Pallier, Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32 ; Daniel Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », *Journal of European Public Policy*, 16 (5), 2009, p. 701-718 ; Daniel Béland, Robert Cox, « Ideas and Politics », dans Daniel Béland, Robert Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Science Research*, New York, Oxford University Press, 2010, p. 1-27.
6. Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
7. John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown & Co, 1984 ; Frank Baumgartner, Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993 ; David Rochefort, Roger Cobb, « Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice », *Policy Studies Journal*, 21 (1), 1993, p. 56-71.
8. Frank Baumgartner, « Ideas and Policy Change », *Governance*, 26 (2), 2013, p. 239-258.
9. David Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-24. Pour une revue de littérature : Thierry Delpuech, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 43 (2), 2009, p. 153-165 ; Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 9-24.
10. Diane Stone, « Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines », *Politics*, 19 (1), 1999, p. 51-59.
11. Michael Mintrom, « Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovations », *American Journal of Political Science*, 41 (3), 1997, p. 738-770 ; Olivier Nay, « How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations ? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS », *Journal of Public Policy*, 32 (1), 2012, p. 53-76.
12. Plusieurs ouvrages et numéros spéciaux ont récemment cherché à faire le bilan de ces réflexions, en les réinscrivant notamment dans la problématique du *policy change* : Mark Evans (ed.), « Special Issue : New Directions in the Study of Policy Transfer », *Policy Studies*, 30 (3), 2009 ; Giliberto Capano, Michael Howlett (eds), « Special Issue : The Determinants of Policy Change : Theoretical Challenges », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), 2009 ; Daniel Béland, Robert Cox (eds), « Special Issue : The Politics of Policy Paradigms », *Governance*, 26 (2), 2013, et *Ideas and Politics in Social Science Research*, op. cit.

d'investir plus avant certains axes de réflexion : spécifier les différents phénomènes que recouvre la notion d'idées (savoirs, normes, valeurs, paradigmes, etc.) et donc les diverses formes qu'elles peuvent prendre en politique ; penser les rapports entre la mise à l'agenda politique et la fabrique des politiques publiques ou, pour le dire autrement, entre les processus de problématisation et d'instrumentation ; réincarner la problématique de l'apprentissage des idées par les acteurs politiques et administratifs afin de se dégager d'une vision trop mécaniste ou fonctionnaliste de leur diffusion et de leurs usages ; enfin, s'intéresser aux idées en action et à leurs effets sur le contenu de l'action publique, autrement dit à la manière dont elles viennent concrètement formater une politique publique (appréhender les idées « *in the making of policies* »)¹. À ce titre, articuler les travaux que nous venons d'évoquer avec ceux issus d'autres traditions de recherche, comme l'approche par les instruments² ou la socio-histoire des savoirs de gouvernement³, peut s'avérer riche d'enseignement. Dans cette perspective, la dopamine et son rôle dans le changement d'orientation des *drug policies* françaises à la fin du siècle dernier nous paraissent constituer un terrain d'étude particulièrement fécond. En s'inspirant de la méthode du « *systematic process tracing* » dans sa version « historique »⁴, qui vise à décrypter minutieusement la chaîne causale d'un cas particulier et à la mettre en regard de diverses propositions théoriques existantes, on voudrait ainsi contribuer à approfondir quelques-unes des pistes de réflexion suggérées ci-dessus.

Deux concepts nous semblent intéressants à développer ici : la « circulation » et l'« appropriation » des idées dans des espaces politico-administratifs. Les phénomènes circulatoires à l'œuvre dans la fabrique de l'action publique ne se limitent en effet pas aux échanges transnationaux⁵. La construction d'un problème – et d'une politique – public à l'échelle domestique comprend également de telles opérations, comme l'ont par exemple montré les travaux sur l'amiante ou la gestion des déchets nucléaires⁶. Mieux encore, on peut distinguer dans la trajectoire d'un problème et de ses catégories cognitives constitutives deux types de lieux qu'ils sont susceptibles de traverser successivement : des arènes publiques, où les opérations de qualification politique sont les plus prégnantes, et des espaces plus confinés, souvent des scènes administratives ou d'expertise, où vont se réaliser des traitements plus techniques des idées et de leur conversion en problèmes ou politiques publics⁷. C'est ainsi en interrogeant les processus de circulation de ces savoirs que l'on se donne les moyens de dépasser l'alternative entre les approches internalistes et externalistes de l'usage des idées en politique, c'est-à-dire entre une conception qui fait des propriétés intrinsèques des productions cognitives ou, au contraire, des conditions de leur mobilisation, la principale sinon l'unique source

1. Sh. Berman, « Ideational Theorizing... », art. cité ; F. Baumgartner, « Ideas and Policy Change », art. cité ; L. Dumoulin, S. Saurugger, « Les *policy transfer studies*... », art. cité ; D. Béland, R. Cox, « Ideas and Politics », cité ; Mark Evans, « Policy Transfer in a Critical Perspective », *Policy Studies*, 30 (3), 2009, p. 243-268.

2. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « Understanding Public Policy Through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 20 (1), 2007, p. 1-21.

3. Renaud Payre, Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

4. Peter Hall, « Systematic Process Tracing : When and How to Use It », *European Political Science*, 8, 2008, p. 304-317.

5. M. Evans, « Policy Transfer in a Critical Perspective », art. cité ; D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité.

6. Yannick Barthe, « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492 ; Emmanuel Henry, « Rapports de force et espaces de circulation de discours. Les logiques des redéfinitions du problème de l'amiante », dans Claude Gilbert, Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 155-174.

7. Claude Gilbert, Emmanuel Henry, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 53 (1), 2012, p. 35-59.

d'explication de leur succès politico-administratif. Les processus de circulation ne peuvent ainsi se penser sans les phénomènes d'appropriation qui les accompagnent, comme l'illustrent de récentes études sur les usages politiques et administratifs des théories de la justice¹ ou de l'économie de la santé².

La notion d'appropriation nous semble renvoyer à deux dimensions complémentaires sur la façon dont des idées peuvent impacter une politique publique. Elle exprime tout d'abord le fait qu'une idée devienne la propriété d'un groupe d'acteurs spécifiques, étape importante de sa mise à l'agenda politique et de sa constitution en tant que problème public³. De là découlent les divers processus d'apprentissage nécessaires à l'adhésion des acteurs politico-administratifs à cette idée et à sa possible mobilisation dans la fabrique de l'action publique⁴. Mais elle renvoie également à un aspect du *policy-making* qui nous paraît moins documenté (mais néanmoins essentiel) : le fait qu'une idée doive se doter de propriétés spécifiques pour devenir compatible avec une entreprise réformatrice, se constituer en un véritable « savoir de gouvernement »⁵ et être *in fine* appropriée (au premier sens du terme) par des acteurs politico-administratifs. Il s'agit de prendre au sérieux l'un des postulats de l'approche par les instruments selon lequel les catégories d'action publique sont porteuses de « théorisations politiques implicites »⁶. Comment une idée qui, à l'origine, n'a rien de politique (en l'occurrence, dans notre cas, est plutôt issue des champs médical et scientifique), se voit-elle dotée de telles « théorisations » (et que signifie, au juste, ce terme) qui peuvent faciliter sa circulation et sa mobilisation et dans quelle mesure celles-ci parviennent-elles à cadrer, formater, orienter une politique publique ? Comment, au fond, les deux facettes de l'appropriation rendent un savoir « politiquement praticable »⁷ ?

Pour aborder de front ces questions, nous avons choisi de qualifier notre « idée » d'une façon singulière, guère utilisée dans les travaux mentionnés jusqu'alors. Nous appréhendons en effet la dopamine comme une « référence savante »⁸, ce qui exprime non seulement le fait qu'elle véhicule un répertoire théorique plus général (celui de la neurobiologie) mais surtout qu'elle n'est mobilisée en politique qu'en tant que savoir *d'origine* scientifique. Autrement dit, elle ne constitue, dans le cadre de ses usages politico-administratifs, qu'un *renvoi* vers un discours dont le registre est qualifié de scientifique⁹. Ainsi, lorsque la dopamine est évoquée dans une circulaire, un décret ministériel ou une intervention parlementaire, ce n'est pas au neuromédiateur en tant que tel qu'il est fait référence, mais à une *théorie* de la

1. Mathieu Hauchecorne, « Le “professeur Rawls” et “le Nobel des pauvres”. La politisation différenciée des théories de la justice de John Rawls et Amartya Sen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177, 2009, p. 94-113.

2. Marc-Olivier Déplaud, « Rationaliser le système de soins. Les appropriations administratives de l'économie de la santé », dans Yann Bérard, Renaud Crespin (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 145-157.

3. J. Gusfield, *The Culture of Public Problems...*, *op. cit.*

4. D. Stone, « Learning Lessons and Transferring Policy... », art. cité ; M. Evans, « Policy Transfer in a Critical Perspective », art. cité.

5. Philippe Bongrand *et al.*, « Les savoirs de gouvernement à la frontière entre “administration” et “politique” », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2012, p. 7-20 ; Martine Kaluszynski, Renaud Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement*, Paris, Economica, 2013.

6. P. Lascoumes, P. Le Galès, « Understanding Public Policy... », art. cité.

7. Henri Bergeron, Jean-Noël Jouzel, « Sciences et politique : essai sur quelques déterminismes d'affinités électives entre des politiques et des savoirs pratiques », communication au 11^e congrès national de l'Association française de science politique, section thématique 23 « Les crises de santé publique : une question politique ? », Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.

8. Nicolas Berlorgey *et al.*, « Références savantes, références d'État », *Genèses*, 78, 2010, p. 2-4.

9. Nicolas Berlorgey *et al.*, « Théories en milieu militant », *Sociétés contemporaines*, 81 (1), 2011, p. 5-25.

dopamine dont les propriétés (par exemple, affirmer que toutes les drogues sont commensurables) revêtent de potentielles implications politiques, sans compter la fonction de légitimation que peut recouvrir la mobilisation d'un savoir d'origine savante¹.

Mais appréhender les idées en politique comme des références ne doit pas conduire à réifier ces objets et uniquement se concentrer sur leurs usages. Il est essentiel de mettre au jour le travail de « référencement » à travers lequel se construit le lien, l'articulation ou, en d'autres termes, la théorisation qui lie une production savante et une catégorie d'action publique, permettant ainsi la circulation et l'appropriation de la « référence » dans des espaces politico-administratifs. C'est donc en se penchant sur cette opération de référencement que l'on pourra saisir tout le travail consistant à greffer une idée à une politique publique et accéder à la façon dont se construisent (et éventuellement s'expriment) ses théorisations politiques implicites. Nous utilisons ainsi la notion de « carrière » pour embrasser les processus de circulation et d'appropriation dont la dopamine fait l'objet. Ce concept permet notamment d'articuler l'analyse des caractéristiques internes d'une référence savante et des contextes dans lesquels elle est mobilisée², mettant au jour, au fond, ce que les propriétés et donc les potentiels effets d'une idée en politique doivent à celles de ses propriétaires. Par ailleurs, l'approche en termes de carrière permet de mettre en œuvre la méthode du « *process tracing* » qui vise à identifier les multiples opérations qui jalonnent la fabrique d'une politique publique, en soumettant le cas étudié à diverses hypothèses théoriques. Ici, il s'agit bien entendu de questionner les différents modes d'existence d'une idée en politique, autrement dit ses formes de référencement, en les rapportant aux processus de circulation et d'appropriation qui les caractérisent.

Trois séquences rythment cette histoire. Si elles se succèdent chronologiquement et façonnent un processus de changement plus transversal, elles correspondent d'abord à trois formes d'inscription de la théorie de la dopamine dans des espaces politico-administratifs. Pénétrant le champ des *drug policies* par des sentiers marginaux à l'issue d'une controverse scientifique dont elle est sortie victorieuse, elle se trouve tout d'abord *attachée à un enjeu politique*, celui de la dépénalisation de l'usage de drogues. Elle est ensuite *mobilisée dans le cadre d'une entreprise politique* en faveur d'une révision de la législation sur les stupéfiants. Un travail de référencement de la cause antiprohibitionniste à la théorie de la dopamine permet aux savoirs neurobiologiques de devenir des éléments incontournables de la redéfinition du problème des drogues et de la toxicomanie à la fin du siècle dernier. Enfin, la cause antiprohibitionniste et ses références savantes sont *mises à l'épreuve de leur instrumentation*. Si la dépénalisation est en définitive écartée en même temps que les acteurs politico-administratifs qui la soutenaient, une circulaire de politique pénale s'efforce néanmoins d'adapter la procédure judiciaire à l'encontre des usagers de stupéfiants aux catégories savantes de la neurobiologie. Au total, la carrière politique de la dopamine permettra d'illustrer la façon dont les implications réformatrices que renferment des productions savantes sont cadrées par leurs modalités de circulation et d'appropriation (ou plus exactement de leur « référencement ») dans des espaces politico-administratifs, déterminant de ce fait les conditions du changement dans l'action publique³.

1. Antoine Roger, « Constructions savantes et légitimation des politiques européennes. La circulation des savoirs sur la vigne et le vin », *Revue française de science politique*, 60 (6), 2010, p. 1093-1115.

2. N. Berlorgey et al., « Théories en milieu militant », art. cité.

3. Cet article se fonde sur une partie du matériau empirique recueilli dans le cadre de notre recherche doctorale. Tout d'abord, une série d'entretiens semi-directifs (sur une trentaine au total) avec les principaux acteurs

La dopamine à la rencontre d'un enjeu politique

La dopamine est une molécule découverte en 1958. Avec quelques autres neuromédiateurs comme l'adrénaline ou la sérotonine, elle va constituer l'un des objets de recherche privilégiés d'une discipline biomédicale alors en pleine expansion, la neurobiologie. En France, c'est d'abord à l'Institut Pasteur, puis à l'Inserm¹ et au Collège de France, que cette « neuroscience » prend son essor. Les décennies 1960 et 1970 consacrent les approches moléculaires du cerveau et les travaux sur les effets biologiques et pharmacologiques des neuromédiateurs font florès². Si l'action de ces molécules est extrêmement vaste, la dopamine amorce à partir des années 1980 une carrière singulière dans le champ des *drug policies* lorsqu'on se rend compte qu'elle joue un rôle majeur dans les mécanismes de dépendance à certains psychotropes, autrement dit dans le phénomène de la toxicomanie.

Toutefois, pour que cette catégorie savante puisse contribuer à la redéfinition du problème des drogues et de la toxicomanie, il va falloir qu'elle pénètre des espaces qui ne sont pas uniquement ceux de la recherche scientifique. Dans la première moitié des années 1990, la dopamine commence à circuler dans le champ politico-administratif en empruntant deux sentiers qui, bien que relativement différents (discret et confiné d'un côté ; public et médiatique de l'autre), vont entretenir des liens entre eux. C'est par ces voies que se dessinent les premières formes d'appropriation de la dopamine en politique, à savoir son attachement à un enjeu propre aux *drug policies*, la dépénalisation de l'usage de cannabis.

De la clôture d'une controverse scientifique à une entrée discrète en politique

La neurobiologie des drogues se développe dans les années 1970 alors que la discipline connaît un regain d'intérêt lié à l'expansion de l'héroïnomanie. Mais la dopamine est mise à l'écart des premiers travaux sur la toxicomanie (ou « pharmacodépendance » pour un biologiste). En effet, les opiacés (héroïne, morphine, opium), qu'on considère à l'époque comme « les archétypes des substances toxicomanogènes »³, agissent par l'intermédiaire des endorphines, une classe de neuromédiateurs à laquelle n'appartient pas la dopamine. Celle-ci va en fait intéresser, quelques années plus tard, les neurobiologistes travaillant sur une autre

scientifiques, médicaux et politico-administratifs qui ont relayé et mobilisé la notion de dopamine dans l'espace des *drug policies* (c'est-à-dire ici certains services des ministères de la Santé, de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie – MILDT). Ensuite, des sources documentaires des années 1980 et 1990 comprenant plusieurs corpus : les articles issus de la littérature grise et scientifique relative à la théorie de la dopamine (notamment neurobiologie et psychiatrie), les articles des trois principaux quotidiens de la presse généraliste nationale (*Le Monde*, *Libération* et *Le Figaro*) et de la presse spécialisée à destination des professionnels de santé, les rapports publics issus d'institutions très variées (agences, administrations, MILDT, Parlement, etc.) concernant les *drug policies* françaises, et les archives administratives recueillies au sein du service de documentation de la MILDT. Concernant ces archives, ont principalement été dépouillés les documents relatifs à la fabrique du plan triennal de 1999 et les divers décrets et circulaires qui lui sont associés, qui sont historiquement les premiers textes d'orientation de la *drug policy* française à mobiliser les notions de dopamine et d'addiction. Ces documents comprennent des comptes rendus de réunions interministérielles (dont notamment les « bleus » de Matignon), des notes de services des administrations concernées, des courriers échangés entre ces acteurs, des versions successives (et souvent annotées à la main) des différents textes en préparation, etc. Voir Nicolas Fortané, « Genèse d'un problème public : les "addictions". D'un concept médical à une catégorie d'action publique ou la transformation des *drug policies* contemporaines », thèse pour le doctorat de science politique, Lyon, Université de Lyon 2, 2011.

1. Institut national de la santé et de la recherche médicale.

2. Jean-Paul Gaudillière, *Inventer la biomédecine. La France, l'Amérique et la production des savoirs du vivant (1945-1965)*, Paris, La Découverte, 2002 ; Jean-François Picard, Suzy Mouchet, *La métamorphose de la médecine*, Paris, PUF, 2009.

3. Jean-Pol Tassin, « Drogues, plaisir et douleur », *La Recherche*, 306, 1998, p. 48-49.

catégorie de drogues, les psychostimulants (amphétamine et cocaïne notamment). Les années 1980 seront ainsi marquées par une rivalité entre deux modèles d'explication de la toxicomanie. Le premier, le plus légitime à l'époque, construit sur le modèle de l'héroïnomanie, considère que la pharmacodépendance se définit avant tout par le syndrome de sevrage (tremblements, douleurs, sueurs) que provoque l'arrêt d'administration de la drogue et donc de stimulation des endorphines. Le second postule que la toxicomanie se caractérise aussi par la dépendance psychique que la consommation de substances psychotropes peut susciter. Ce phénomène est lié à la surproduction de molécules dopaminergiques au sein d'une voie cérébrale particulière, appelée « circuit de récompense ». C'est finalement cette seconde approche, la théorie de la dopamine, qui l'emporte sur sa concurrente lorsqu'en 1988 une équipe de neurobiologistes italiens démontrent dans un célèbre article que le circuit de récompense est activé lors de la consommation de n'importe quelle substance psychotrope, qu'il s'agisse des opiacés, des psychostimulants ou même de l'alcool éthylique et de la nicotine¹. Au-delà de la clôture d'une controverse qui a animé pendant près d'une décennie un sous-espace particulier du champ scientifique (la neurobiologie des addictions), cette découverte ouvre la voie à de nouvelles formes de qualification des pratiques toxicomaniaques en s'affranchissant des barrières qui distinguaient les différents psychotropes, licites comme illicites. Si cette redéfinition des drogues et de la dépendance au prisme de la théorie de la dopamine ne semble pour l'instant s'opérer que dans un répertoire savant, elle entretient pourtant déjà des liens, au sein de la neurobiologie française, avec des considérations politico-administratives.

Le principal entrepreneur scientifique hexagonal de la dopamine se nomme Jean-Pol Tassin, un neurobiologiste de l'Inserm et du Collège de France. Ce sont ses travaux qui, les premiers, vont commencer à circuler dans la sphère des *drug policies* et aider quelques ambitions politiques à revêtir leurs « habits savants »². Mieux encore, ses recherches disposent dès leur origine de discrets soutiens administratifs qui vont constituer leur voie d'entrée dans un espace politique directement lié au problème des drogues et de la toxicomanie. C'est en effet un futur agent de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) qui incite J.-P. Tassin à se pencher sur la dopamine *via* les psychostimulants. Ce fonctionnaire est psychologue clinicien de formation et a débuté sa carrière dans les années 1970 au Comité national de défense contre l'alcoolisme (CNDCA) où il a pu se familiariser avec l'approche globalisante de la dépendance que les alcoologues promouvaient alors³. Il devient ensuite chargé de mission à la Mission interministérielle de recherche expérimentale (MIRE), rattachée à l'époque au ministère de la Santé et des Affaires sociales, dans le cadre d'un groupe de travail Inserm-Direction générale de la santé (DGS) sur les problèmes de santé publique en matière d'« alcool-tabac-toxicomanie ». C'est là qu'il entre en contact avec J.-P. Tassin et finance une partie de ses travaux sur la dopamine. Il rejoint enfin la MILDT en 1989, où il restera en poste pendant plus de vingt ans, et prend l'initiative de commander une expertise mettant à plat l'ensemble des connaissances sur la dépendance aux psychotropes et ce, quel que soit leur statut juridique. Ce premier rapport permettant la circulation

1. Gaetano Di Chiara, Assunta Imperato, « Drugs Abused by Humans Preferentially Increase Synaptic Dopamine Concentrations in the Mesolimbic System of Freely Moving Rats », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 85, 1988, p. 5274-5278.

2. Renaud Payre, Rachel Vanneuville, « “Les habits savants du politique”. Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, 53 (2), avril 2003, p. 195-200.

3. Bertrand Dargelos, *La lutte antialcoolique en France depuis le 19^e siècle*, Paris, Dalloz, 2008.

de la dopamine dans des espaces politico-administratifs sera bien évidemment réalisé par J.-P. Tassin¹. Toutefois, à l'époque, le document reste confidentiel et les « idées » qu'il renferme ne seront guère mobilisées au sein de cette institution singulière que constitue la MILDT avant quelques années, le temps, en somme, que se dessinent les conditions de son appropriation politique.

« Et dans ces années-là [1982-1983], il y a X, que vous devez connaître, qui m'a appelé et qui me dit "qu'est-ce que vous connaissez sur la cocaïne, ça vous intéresserait de travailler un peu dans ce domaine ?" Et donc c'est lui qui me propose d'aller voir ce que fait la cocaïne, les amphétamines... »

Vous le connaissiez, vous l'aviez déjà rencontré ?

« Non, je ne le connaissais pas. *A priori*, lui il a fait de la biblio, il a vu que je travaillais sur la dopamine, en fait il cherchait un Français, enfin une équipe française, qui s'intéressait à l'"addiction". Enfin ce n'était pas l'"addiction" à l'époque, on parlait des drogues, enfin de la toxicomanie. [...] Et puis il y a eu un événement assez important, en 1990 environ, et là encore X, finalement c'est plutôt lui qui peut revendiquer pas mal de choses, me dit qu'il faudrait faire un bouquin sur la toxicomanie, une étude de la neurobiologie des "addictions". Et là j'avais un thésard qui cherchait à avoir de l'argent et là, il me dit "on peut très bien payer". Donc on a fait ce travail, qui était en fait un des premiers bouquins sur la neurobiologie des "addictions" et qui est sorti en 1992 ou quelque chose comme ça. »²

La dopamine réalise ainsi une entrée discrète en politique, au bénéfice d'une « réduction des distances » entre deux « espaces de circulation »³ (l'Inserm et la MILDT) qu'a favorisé la trajectoire d'un acteur singulier. La catégorie savante est désormais attachée au problème des drogues et de la toxicomanie, que ce soit dans le champ politico-administratif ou au sein de la neurobiologie, mais elle n'est pas encore « référencée » à une cause ou une catégorie d'action publique particulière. Elle reste en définitive « confinée »⁴ à un espace relativement marginal et dominé des *drug policies* (la MILDT), alors que le secteur est à l'époque accaparé par d'autres enjeux, ceux du sida et de la mise en œuvre des politiques de réduction des risques.

La dopamine attachée à l'ouverture d'un débat public sur la dépénalisation de l'usage de cannabis

Les années 1994-1995 constituent une période clé pour les *drug policies*. C'est le moment où s'opère leur « sanitisation » *via* le passage à la réduction des risques, c'est-à-dire le développement de nouveaux outils des politiques sanitaires pour réguler les usages de drogues, notamment d'héroïne. Programmes d'échanges de seringues, thérapeutiques de substitution (méthadone, buprénorphine), etc., deviennent les instruments d'action publique et les technologies médicales d'un secteur qui y avait longtemps résisté. Ce changement repose à la fois sur un renouvellement des segments professionnels et étatiques en charge de la lutte contre la toxicomanie et sur un renversement paradigmatique de la définition médicale de cette maladie : on assiste en effet à la fin de la psychanalyse comme savoir dominant chez les professionnels de santé concernés, au profit d'approches cognitivo-comportementales et

1. Jean-Pol Tassin *et al.*, *État des connaissances neurobiologiques sur les produits de consommation illicite*, Paris, Inserm/DGLDT, 1992.

2. Entretien avec Jean-Pol Tassin, octobre 2008, Collège de France.

3. E. Henry, « Rapports de force et espaces de circulation de discours... », cité.

4. Cl. Gilbert, E. Henry, « La définition des problèmes publics... », art. cité.

biologiques¹. Ce bouleversement favorise un repositionnement des intervenants en toxicomanie à l'égard du cadre juridique des *drug policies*. En effet, des années 1970 au début de la décennie 1990, la théorie de l'abstinence comme principal horizon thérapeutique (paradigme psychanalytique) entraine en adéquation avec le principe de prohibition. Mais à partir du moment où les professionnels de santé considèrent qu'un accompagnement des toxicomanes dans leurs pratiques de consommation doit être possible, ils tendent de plus en plus à remettre en question l'idéal prohibitionniste et la criminalisation de l'usage de stupéfiants². C'est donc dans ce contexte qu'émerge l'enjeu politique de la dépénalisation, auquel va être attachée la dopamine à travers les usages croisés de deux nouveaux rapports d'expertise, qui vont apparaître comme de véritables supports de circulation de la catégorie savante dans l'espace des *drug policies*. Et même si, à cette époque, il manque encore à la théorie de la dopamine certaines des propriétés qui faciliteront ses appropriations politiques ultérieures, ces deux rapports participent indéniablement de premières formes d'explicitation de ses « théorisations politiques implicites »³. On voit ainsi dans quelle mesure le succès d'une idée en politique repose non seulement sur sa disponibilité, mais également sur l'affaiblissement des références concurrentes⁴.

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) publie en 1994 une expertise sur « les toxicomanies » (le pluriel est notable) qui entend réexaminer à la lumière des connaissances scientifiques les plus récentes la question de la classification des drogues⁵. Les travaux de J.-P. Tassin y sont abondamment cités. Le CCNE est une institution créée en 1983 qui a progressivement acquis un rôle important dans la diffusion et la légitimation des savoirs neuroscientifiques dans les sphères intellectuelle et politique⁶. Le rapport en question vise à mettre en doute le bien-fondé des classifications juridiques existantes qui distinguent substances licites et illicites sans se fonder sur une comparaison transversale de leur toxicité. La théorie de la dopamine est ici utilisée pour justifier la nécessité d'une refonte des classifications en vigueur, laissant entendre que le mode de régulation des pratiques toxicomaniaques (pénalisation de l'usage de stupéfiants) n'est pas adapté à tous les produits. Bien que n'endossant aucune position politique clairement établie (celle-ci restant d'une certaine façon masquée par l'apparente neutralité que confère la technicité du répertoire savant), le rapport du CCNE suggère que la double distinction entre substance licite et substance illicite d'une part, et entre drogue dure et drogue douce d'autre part, ne résisterait pas à l'épreuve de la dopamine. Il appelle ainsi à des études complémentaires sur les effets neurobiologiques de l'ensemble des psychotropes. Bien qu'en marge des espaces politico-administratifs décisionnaires et en dehors du paysage institutionnel des *drug policies*, cette expertise constitue une étape essentielle de la carrière politique de la dopamine dans la mesure où elle en « suggère » de possibles usages dans les débats relatifs à la législation sur les stupéfiants. Il y a ici une amorce d'appropriation politique, celle d'un référencement qui commence à être perçue comme nécessaire mais qui ne lie pas encore la théorie de la dopamine à une position

1. Henri Bergeron, *L'État et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, 1999.

2. Anne Coppel, « Les intervenants en toxicomanie, le sida et la réduction des risques en France », *Communications*, 166, 1996, p. 75-108.

3. P. Lascombes, P. Le Galès, « Understanding Public Policy... », art. cité.

4. F. Baumgartner, « Ideas and Policy Change », art. cité.

5. CCNE, « Rapport du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé sur les toxicomanies », 43, Paris, CCNE, 1994.

6. Sébastien Lemerle, « Les habits neufs du biologisme en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177, 2009, p. 68-81.

politique particulière : si les débats sur la politique des drogues ne peuvent déjà plus faire l'économie d'une référence aux savoirs neurobiologiques, ces derniers ne sont pas encore assimilés à la cause antiprohibitionniste. Ainsi, dans la dynamique d'un « processus idéationnel »¹, avant même qu'une idée ne participe de la formation d'une entreprise réformatrice et de sa mise à l'agenda politique, puis de la définition du contenu de l'action publique, une étape apparaît préalablement, celle de son attachement à un enjeu politique saillant.

« À la lumière des connaissances apportées ces dernières années par la neurobiologie et la pharmacologie, la distinction juridique entre drogues licites et drogues illicites ne paraît renvoyer à aucune base scientifique cohérente. Les drogues non prohibées (alcool, tabac, médicaments de la douleur, médicaments neuro-psychiatriques) sont potentiellement aussi dangereuses, dans l'ensemble, que les drogues prohibées. Quant à ces dernières, il ne semble pas rationnel que la même condamnation englobe la consommation (modérée ou abusive) de toutes les substances illicites, puisque leur toxicité et leurs effets sont très variables. »²

Un an plus tard paraît le rapport Henrion, qui constitue un document très important dans l'histoire des transformations des *drug policies*³. D'une part, il marque l'aboutissement d'après négociations interministérielles relatives à la mise en œuvre des politiques de réduction des risques et, d'autre part, il ouvre concrètement un débat public sur la dépénalisation de l'usage de cannabis en se prononçant en sa faveur. Mais la commission Henrion, qui ne compte aucun neurobiologiste, entretient encore un rapport distant avec la théorie de la dopamine (une référence) et le rapport du CCNE (deux références). Elle prend avant tout position en faveur de la dépénalisation sur la base d'une critique de la loi de 1970, pointant du doigt le fait qu'elle représente un frein à la prise en charge sanitaire des toxicomanes. Ce sont en fait les usages croisés des deux rapports que l'on retrouve dans certaines déclarations de professionnels de la toxicomanie ou dans des rapports suivants, qui commencent à associer plus systématiquement la catégorie savante à cette proposition réformatrice. L'appropriation est donc encore sommaire, le langage scientifique de la neurobiologie restant hermétique à des non-spécialistes. Mais un lien commence néanmoins à s'établir entre la position antiprohibitionniste et la dopamine, dans la mesure où cette dernière autorise désormais à remettre en question les classifications juridiques existantes. Ainsi, si les contours de l'enjeu politique (la dépénalisation) et ses liens avec le répertoire savant de la neurobiologie apparaissent relativement bien dessinés, le travail de référencement de la cause antiprohibitionniste à la théorie de la dopamine n'est pas encore finalisé. En effet, si cette dernière permet de mettre en doute les catégories existantes (distinction entre substances licites et illicites), elle n'établit pas encore de nouvelle classification en tant que telle, sur la base de laquelle on pourrait proposer de modifier le statut juridique des différents psychotropes.

Au total, un circuit de « déconfinement »⁴ a conduit la dopamine à se déplacer entre plusieurs scènes (neurobiologie → neurobiologie des addictions (Inserm) → MIRE → MILDT → CCNE → débat public sur les drogues) et l'a amené à être attachée à un enjeu politique propre aux *drug policies*, celui de la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, et plus particulièrement de cannabis. Cette première phase de la carrière politique de la dopamine se

1. D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité.

2. CCNE, « Rapport... », cité, p. 25.

3. Roger Henrion, « Rapport de la commission de réflexion sur la drogue et la toxicomanie », Paris, Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, 1995.

4. Cl. Gilbert, E. Henry, « La définition des problèmes publics... », art. cité.

caractérise donc par une circulation entre des espaces savants et politico-administratifs mais une appropriation encore faible, non seulement car elle ne s'ancre pour l'instant que dans des arènes périphériques et marginales des *drug policies*, mais aussi parce que les propriétés intrinsèques de la théorie de la dopamine ne permettent pas encore qu'elle devienne une « référence » totalement indispensable à la cause antiprohibitionniste. L'entrée en scène de nouveaux acteurs et une modification de la théorie de la dopamine *via* une nouvelle expertise scientifique vont alors changer la donne, en ajustant l'« offre cognitive » à une « demande politique », c'est-à-dire une entreprise réformatrice, concrète¹.

La dopamine au service d'une entreprise politique

Si les rapports du CCNE et de la commission Henrion ont bénéficié d'une forte visibilité médiatique et que leurs usages croisés ont permis d'articuler, au moins symboliquement, la théorie de la dopamine et la thèse de la dépénalisation, cette dernière ne constitue pas encore une position proprement politique, au sens où elle serait portée par des acteurs impliqués dans les plus hautes sphères du jeu politique et capables de peser directement sur les décisions gouvernementales. La cause antiprohibitionniste est en effet relayée par des acteurs associatifs relativement marginaux, issus de la lutte contre le sida et/ou la toxicomanie, ou par des mouvements quasi inconnus jusqu'alors qui militent spécifiquement pour la légalisation du chanvre, mais dont les arguments ne sont pas construits sur la base de catégories savantes. C'est en fait un homme politique socialiste, issu, à la fin de la décennie, de la majorité gouvernementale, qui favorisera une nouvelle étape de la carrière politique de la dopamine en permettant sa circulation et son appropriation dans des espaces centraux des *drug policies*, grâce à un travail de référencement de la cause antiprohibitionniste à une théorie neurobiologique réactualisée.

B. Kouchner et la dépénalisation : l'appropriation d'une cause politique en quête de légitimité technique

Il importe tout d'abord de restituer la trajectoire politique de Bernard Kouchner et son rapport au problème des drogues et de la toxicomanie afin de comprendre comment il a endossé la cause antiprohibitionniste et pourquoi il a eu besoin, à un moment donné, de disposer d'un certain nombre de références (à des catégories) savantes afin de légitimer son entreprise réformatrice et la doter de quelques chances de succès. Après plusieurs missions pour le compte de la Croix-Rouge française au début des années 1970, B. Kouchner contribue à restructurer l'espace de la médecine humanitaire en fondant Médecin sans frontières (MSF), puis Médecin du monde (MDM) dix ans plus tard. Johanna Siméant le décrit, lui et la génération de « *French doctors* » qui l'entoure, comme un « amateur éclairé », capable d'endosser des causes avec détachement, de multiplier les prises de position publiques et de choisir ses engagements en fonction des opportunités qui s'offrent à lui². C'est vraisemblablement ce qui lui vaut d'entrer en politique à la fin des années 1980 après avoir pris position en faveur du candidat socialiste. Il commence à s'intéresser au problème des drogues et de la toxicomanie lorsqu'il devient ministre de la Santé en 1992. Il faut dire qu'il peut alors difficilement l'éviter dans la mesure où la question de la transmission du sida chez les

1. Sh. Berman, « Ideational Theorizing... », art. cité.

2. Johanna Siméant, « Entrer, rester en humanitaire. Des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, 51 (1-2), février-avril 2001, p. 47-72.

héroïnomanes commence à faire grand bruit¹. Mais c'est surtout sa proximité avec le monde de la médecine humanitaire qui va le lier durablement à cet enjeu politique. MDM est en effet l'un des premiers acteurs à promouvoir la réduction des risques et, en « amateur éclairé », B. Kouchner ne manque pas de relayer cette position en faveur d'une sanitarisation des *drug policies*. Tout au long de la décennie 1990, il prend régulièrement parti dans les débats animant le champ des *drug policies*, percevant désormais la forte exposition politique de ces enjeux et donc les éventuelles rétributions qu'ils peuvent procurer. On voit dans quelle mesure les idées peuvent être liées aux intérêts (ici politiques) : non seulement les premières façonnent la perception des seconds², mais ceux-ci favorisent également un cadrage cognitif qui facilite l'adhésion à certaines croyances³. Conseillé sur ces questions par un ancien président de MDM (Patrick Aeberhard) qui intégrera chacun de ses cabinets ministériels, il se construit progressivement une position à l'égard de la législation sur les stupéfiants.

« Si vous voulez, quand Kouchner est ministre de la Santé plein pot, donc en 1992-1993, moi il me charge de m'occuper de ce problème. À l'époque, il n'y connaît pas grand-chose et, petit à petit, il pense que c'est un objectif à atteindre [la révision de la loi de 1970] et comme il sera ministre, ou en tout cas secrétaire d'État assez souvent, il va à chaque fois essayer de faire avancer un peu plus. »⁴

Dès 1993, après la défaite des socialistes aux législatives, B. Kouchner publie un billet dans *Le Monde*⁵. Il y affirme qu'« on doit s'interroger sur le droit des usagers de drogues, qui sont des citoyens à part entière. [...] N'utilisons pas le mot dépénalisation, qui fait croire à un laxisme coupable en faveur des trafics et des trafiquants. Parlons de réglementation nécessaire de l'usage ». Il fustige ici le cadre législatif qu'il estime inapproprié « aux jeunes usagers de haschich » : « cette loi va à l'encontre du but recherché. Après débat, elle doit être modifiée ». De retour avenue de Ségur en 1997, il a la ferme intention de continuer à endosser cette cause que les rapports du CCNE et de la commission Henrion ont rendu particulièrement visible dans l'espace public. Mais il a aussi pris conscience de la complexité de l'entreprise et sait que le rapport de force institutionnel comme le jeu politique ne jouent pas nécessairement en sa faveur, ajustant ainsi ses aspirations réformatrices à l'anticipation de leur faisabilité politique⁶. Car si les *drug policies* constituent désormais un enjeu politique légitime, mettre la cause antiprohibitionniste à l'agenda gouvernemental reste une affaire très délicate, sans même penser à l'élaboration d'un projet réformateur concret. Si tant est qu'un « processus idéationnel » soit à l'œuvre, au cours duquel se dessinent les interactions entre les idées et d'autres déterminants de l'action publique (intérêts, institutions, dimensions électorales/partisanes, etc.), il est donc encore loin d'être arrivé à son terme⁷. B. Kouchner s'engage alors à pas feutrés et orchestre, avec son conseiller, une stratégie visant à faire avancer ses pions de manière progressive.

1. Patrice Pinell (dir.), *Une épidémie politique. La lutte contre le Sida en France : 1981-1996*, Paris, PUF, 2002.

2. D. Béland, R. Cox, « Ideas and Politics », cité.

3. Philippe Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 307-332.

4. Entretien avec un conseiller technique de Bernard Kouchner, mars 2009, Centre cardiologique du nord, Saint-Denis.

5. « Drogues : état d'urgence », *Le Monde*, 3 octobre 1993.

6. Ph. Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ?... », art. cité.

7. D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité.

La première étape est l'organisation des Rencontres nationales sur l'abus de drogues et la toxicomanie en décembre 1997 au ministère de la Santé. L'objectif est de réunir la communauté des intervenants en toxicomanie autour d'un projet commun, mais P. Aeberhard prend soin d'éviter de « [se] laisser enfermer dans un piège où il faut affirmer tout de go que l'on est pour ou contre la dépénalisation. Cela n'avance à rien »¹. Et B. Kouchner de renchérir : « C'est le débat pipé d'avance. Prendre position pour l'un braque tout le reste ». La question de la révision de la législation sur les stupéfiants nécessite en effet une grande prudence politique : il faut pouvoir récolter les gratifications d'un réformisme engagé sans risquer de se disqualifier au sein d'un jeu politique où une position ferme en faveur de la dépénalisation n'est pas tenable, du moins en l'absence d'arguments solides et ne relevant pas (seulement) d'un registre moral ou idéologique. Or, pour l'heure, la théorie de la dopamine ne représente pas une « idée » d'un grand secours. En effet, si elle permet d'entretenir la « problématisation politique » de la cause antiprohibitionniste, elle n'assure pas encore sa conversion dans des solutions techniques légitimes². Car si la dopamine rend les drogues commensurables, leur comparaison effective, à l'aune de laquelle on pourra éventuellement bâtir un nouveau cadre réglementaire, reste à faire. Il n'est donc guère étonnant, qu'à l'heure de ces Rencontres nationales, la « coalition »³ qui commence à se réunir autour de B. Kouchner ne mobilise pratiquement pas la dopamine. En effet, même si ses théorisations politiques l'attachent (pour le coup de manière plutôt explicite) à l'enjeu de la dépénalisation, ses caractéristiques intrinsèques ne permettent pas aux militants antiprohibitionnistes d'en faire une référence incontestable, à l'aune de laquelle ils pourraient élaborer des solutions techniques viables (*i.e.* proposer des instruments d'action publique concrets en vue de réviser la législation sur les stupéfiants). La dopamine a donc besoin de se doter de propriétés complémentaires pour être pleinement appropriée par les réformateurs et être en mesure de définir le contenu d'une politique publique. Pour le dire autrement, elle ne constitue pas encore un « savoir de gouvernement »⁴.

Au final, si ces Rencontres nationales se caractérisent par une « stratégie de la modestie »⁵, il ne s'agit là que de la première étape d'un plan bien rodé. La suivante est ainsi annoncée dès l'allocution de clôture de ces journées : B. Kouchner vient de contacter le pharmacologue Bernard Roques pour que celui-ci prépare une expertise sur la dangerosité comparée des drogues. Si les entrepreneurs de la dépénalisation ont entretenu jusqu'à présent un rapport distant aux catégories savantes, ils les ont néanmoins maintenues en filigrane de cet enjeu qu'elles ont contribué à faire émerger et qui mobilise désormais des espaces et des acteurs proprement politiques. La théorie de la dopamine, dotée de nouvelles propriétés scientifiques, va alors bientôt pouvoir devenir une véritable « référence savante » d'un changement des *drug policies*.

Le rapport Roques ou le « référencement » d'une entreprise réformatrice à une production savante

Dans la lettre de mission adressée par B. Kouchner au professeur Roques en janvier 1998, il est demandé à ce dernier de réaliser, « à partir de [ses] travaux et ceux de la littérature

1. *Libération*, 2 décembre 1997.

2. Y. Barthe, « Le recours au politique... », cité.

3. Paul Sabatier, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, p. 98-130.

4. M. Kaluszynski, R. Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement*, *op. cit.*

5. *Libération*, 15 décembre 1997.

internationale, une analyse scientifique visant à comparer la dangerosité, en particulier sur le cerveau, des différents toxiques et psychotropes, y compris l'alcool et le tabac »¹. Même sans être citée, c'est bien la dopamine qui autorise le rapprochement des substances licites et illicites. Les savoirs neurobiologiques et neuropharmacologiques sont en effet très largement représentés au sein du groupe d'experts (seul P. Aeberhard, le conseiller technique de B. Kouchner, qui est aussi cardiologue, ne présente aucune de ces compétences). Rédigé en quelques mois, les conclusions du rapport Roques sont limpides :

« On peut distinguer trois groupes [de psychotropes] si on cherche à comparer leur "dangerosité". Le premier comprend l'héroïne (et les opioïdes), la cocaïne et l'alcool, le deuxième les psychostimulants, les hallucinogènes, les benzodiazépines et le tabac et, plus en retrait, le cannabis. »²

En réservant une catégorie spécifique au cannabis, celle des substances « nullement à faiblement dangereuses », l'expertise affiche ses affinités avec l'entreprise politique de son commanditaire. La théorie de la dopamine se dote ainsi de caractéristiques qui vont faciliter sa circulation et son appropriation dans le champ des *drug policies*. Cette expertise dépasse en effet la thèse de la commensurabilité des drogues au profit de leur comparaison et de leur hiérarchisation effectives. Considérant de surcroît que la légitimité proprement académique de la dopamine s'est renforcée ces dernières années en s'élargissant à d'autres disciplines que la seule neurobiologie des addictions (neurobiologie « générale », pharmacologie, psychiatrie), ses usages politiques, en particulier ceux des partisans de la dépénalisation, en deviennent d'autant plus aisés. Plusieurs éléments, tant internalistes (propriétés intrinsèques de la théorie de la dopamine et caractéristiques textuelles du rapport Roques) qu'externalistes (contexte et conditions de sa diffusion dans des espaces politico-administratifs), permettent d'expliquer le succès de cette opération de référencement de la cause antiprohibitionniste à cette catégorie savante.

En premier lieu, considérant le contexte de publicisation du rapport Roques, l'expertise scientifique est immédiatement associée à l'entreprise antiprohibitionniste, dont le « *French doctor* » constitue alors la principale figure médiatique : « politiquement, la ficelle est grossière, Bernard Kouchner a apparemment cherché à apporter un appui aux défenseurs de la dépénalisation »³. Le cabinet du secrétaire d'État à la Santé s'efforce en effet de contrôler l'agenda politique afin d'orchestrer un véritable « coup de force symbolique de la dopamine »⁴, en mettant en exergue la non-dangerosité du cannabis par rapport aux autres drogues au moment même où est nommée une nouvelle présidente à la tête de la MILDt (cf. *infra*). Les entrepreneurs de la dépénalisation parviennent à catalyser la carrière politique de la dopamine en maîtrisant les différentes temporalités du changement⁵. Ici, l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité »⁶ ne résulte pas de facteurs exogènes au *policy process*, elle est directement (et stratégiquement) orchestrée par les réformateurs qui parviennent à ajuster les temps de l'expertise (donc de la mise à disposition de références savantes adéquates), de l'agenda gouvernemental et d'une réorganisation institutionnelle qu'ils pensent

1. Bernard Roques, *La dangerosité des drogues*, Paris, Odile Jacob, 1999.

2. B. Roques, *ibid.*, p. 296.

3. *Le Figaro*, 17 juin 1998.

4. Nicolas Fortané, « La carrière des "addictions". D'un concept médical à une catégorie d'action publique », *Genèses*, 78, 2010, p. 5-24.

5. Bruno Palier, Yves Surel et al. (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010.

6. J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, op. cit.

au départ favorable au succès de leur entreprise. Ainsi, s'il est nécessaire, pour comprendre l'impact des idées en politique, de distinguer analytiquement les processus qui concourent à la formation d'une « offre cognitive » de ceux qui participent de l'établissement d'une « demande » de nouveaux savoirs¹, il ne faut pas perdre de vue qu'ils sont bien souvent intimement imbriqués.

En second lieu, le travail de référencement de la cause antiprohibitionniste à la théorie de la dopamine se manifeste dans les caractéristiques textuelles du rapport Roques. En effet, son introduction, et plus encore la préface signée par B. Kouchner, mettent en avant l'ina-déquation entre la classification juridique existante et l'état des connaissances scientifiques. Si le terme de dépenalisation reste discret, la nécessité d'une adaptation de la loi de 1970 est clairement affirmée :

« Nous ne pouvons demeurer le seul pays à rester loin des faits, dans des postures idéologiques conduisant à stigmatiser un toxique, sans le comparer à d'autres »² ; « la séparation entre drogues licites et illicites basée sur des critères de risques d'addiction se trouve remise en cause par les progrès de la recherche sur les mécanismes d'action de ces substances. »³

Par ailleurs, le rapport Roques s'achève (dernières pages de la conclusion) en mettant en regard deux tableaux, dont la juxtaposition assure la transaction entre « problématisation politique » et « problématisation technique »⁴ de la question des drogues et de la toxicomanie, autrement dit la mise en équivalence d'une position politique et d'une théorie scientifique. Le premier tableau représente la synthèse de la classification des drogues proposée par la commission Roques (*i.e.* les trois catégories de « dangerosité »), tandis que le second consiste en une comparaison des différentes législations européennes sur la consommation et la vente de stupéfiants, plaçant les *drug policies* françaises (toujours régies par la loi de 1970) parmi les plus répressives. Ici transparait nettement l'opération de référencement d'une entreprise politique à une construction savante, en même temps que la fonction de légitimation du répertoire neurobiologique par rapport à la cause antiprohibitionniste. Considérant les processus de circulation et d'appropriation dans des espaces politico-administratifs dont le rapport Roques fera ensuite l'objet (cf. *infra*), on comprend que le recours à la théorie de la dopamine s'impose comme une « chaîne rhétorique contraignante »⁵ pour quiconque souhaitant se positionner sur la question de la dépenalisation de l'usage de stupéfiants, y compris, et c'est sans doute le plus significatif, pour les opposants à la cause antiprohibitionniste.

On appréhende désormais mieux la façon dont se forment les théorisations politiques implicites : le travail de référencement permet le « transcodage »⁶ entre les propriétés d'une catégorie savante (la dopamine) et celles d'une catégorie d'action publique (la dépenalisation), qui peut ensuite être mobilisé par les tenants d'une cause singulière ou, comme nous le verrons ci-après, être « instrumentée » *via* la production d'outils de gouvernement spécifiques. La théorie de la dopamine renferme en effet une telle polysémie, voire une telle polymétrie,

1. Sh. Berman, « Ideational Theorizing... », art. cité.

2. Préface de Bernard Kouchner, dans B. Roques, *La dangerosité des drogues*, op. cit., p. II.

3. « Introduction », dans B. Roques, *ibid.*, p. 16-17.

4. Y. Barthe, « Le recours au politique... », cité.

5. Johanna Siméant, « Friches, hybrides et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », dans Philippe Hamman et al. (dir.), *Discours savants, discours militants. Mélanges des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 17-53.

6. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

qu'elle peut devenir, au regard de ses conditions de circulation et d'appropriation dans l'espace des *drug policies*, la « référence » d'un changement de politiques publiques. La notion de dangerosité, au cœur du rapport Roques, joue ici un rôle central : bien que définie dans un sens médical, elle reste l'héritière de ses significations morales et politiques qui en faisaient, au 19^e siècle, une catégorie juridique servant à qualifier certains délits et délinquants¹. Pointer la dangerosité d'un produit ne renvoie pas seulement à un jugement scientifique, c'est en effet également une opération politique (souvent inscrite dans le droit) visant à disqualifier la population qui en use². Au total, la théorie de la dopamine réactualisée par le rapport Roques favorise une redéfinition du problème des drogues et de la toxicomanie et autorise la mise à l'agenda d'une réforme des *drug policies*. Mais si la dépénalisation est la solution technique brandie par les antiprohibitionnistes, les contours et la portée effective du changement restent bien évidemment à négocier avec l'ensemble des acteurs de la politique des drogues. Le lien entre problématisation et instrumentation dépend des conditions de circulation et d'appropriation de la référence dans des espaces politico-administratifs. Et même si celle-ci renferme, à travers ses théorisations politiques implicites, un impact réformateur potentiellement important, il n'est pas toujours certain qu'il puisse pleinement s'exprimer dans la fabrique concrète de l'action publique. Nous allons en effet voir à présent comment les implications politiques de la dopamine ont été domestiquées lors de son instrumentation.

La dopamine à l'épreuve de son instrumentation

Les débats sur la dépénalisation ont atteint leur comble à l'été 1998, à la suite de la publication du rapport Roques. À partir du moment où le gouvernement annonce la préparation d'une révision de la législation sur les stupéfiants, une nouvelle étape de la carrière politique de la dopamine s'ouvre, davantage cadrée par les contraintes institutionnelles et politiques de la fabrique de l'action publique. La dopamine va circuler au sein de nouveaux espaces (sphère gouvernementale) et faire l'objet d'appropriations par de nouveaux acteurs. Les usages de la dopamine se dédouanent ici de la cause antiprohibitionniste pour s'efforcer de greffer les catégories savantes de la neurobiologie à des solutions réformatrices moins radicales, permettant qu'un équilibre et un compromis entre les différentes forces en présence soit obtenu. On observe ainsi une transformation des modalités du référencement de la dopamine dans l'espace des *drug policies* : l'échec relatif de l'entreprise réformatrice antiprohibitionniste ne conduira pas à un abandon de la théorie neurobiologique par les acteurs politico-administratifs, mais celle-ci va s'inscrire dans des formes de problématisation et surtout d'instrumentation plus nuancées. On verra comment les opérations d'instrumentation, appréhendées comme une nouvelle forme de référencement d'une idée en politique (en fonction, bien entendu, de ses conditions de circulation et d'appropriation), permettent de façonner les théorisations politiques dont la référence sera porteuse et ainsi d'exacerber ou au contraire d'amoindrir les effets potentiels que renferment ses propriétés intrinsèques.

Un cadrage politique permet tout d'abord d'« absorber » la cause antiprohibitionniste dans le paysage institutionnel des *drug policies*, c'est-à-dire que si une modification du cadre juridique de la lutte contre la toxicomanie n'est pas totalement écartée, la dépénalisation

1. John Pratt, « Dangerosité, risque et technologies du pouvoir », *Criminologie*, 34 (1), 2001, p. 101-121.

2. Patrice Pinell, Markos Zafiroopoulos, « Drogues, déclassement et stratégies de disqualification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 42, 1982, p. 61-75.

ne sera pas, loin s'en faut, l'option retenue. Néanmoins, les trois principaux acteurs (MILDT, ministères de l'Intérieur, de la Justice) de ces négociations ne manquent pas de s'approprier certaines catégories savantes pour défendre leur position à l'égard de la question de la prohibition et pour construire quelques compromis avec leurs partenaires/adversaires institutionnels.

L'« arbitrage » : quand une entreprise politique doit s'adapter à une configuration institutionnelle

Le jour même de la publication du rapport Roques est nommée Nicole Maestracci à la présidence de la MILDT¹. Le poste lui a été proposé par B. Kouchner qui l'avait rencontrée six mois plus tôt lors des Rencontres nationales sur l'abus de drogues et la toxicomanie. Mais alors que la MILDT avait été, depuis 1997, mise à disposition du secrétariat d'État à la Santé, le cabinet du Premier ministre présente un projet de décret qui prévoit le retour de la structure interministérielle sous sa tutelle², signe que Lionel Jospin a décidé de reprendre la main sur ce dossier sensible. La position de Matignon à l'égard des implications politiques de la dopamine est le résultat d'un cadrage politique réalisé en amont de la nomination de N. Maestracci. Des réunions informelles ont eu lieu entre le Premier ministre et les quelques ministres concernés afin de déterminer l'orientation de la politique publique que ces derniers allaient devoir élaborer. C'est là que le « besoin de réforme »³ a été précisé, autrement dit que la faisabilité politique de différentes solutions techniques a été évaluée. Si la nécessité d'adapter le système juridique au répertoire savant de la neurobiologie est actée, l'éventail de possibilités est encore trop large pour que le chef du gouvernement laisse toute latitude à ses ministres de négocier entre eux les termes de la politique publique. L'objectif est d'éviter que le problème des drogues et de la toxicomanie ne débouche sur une crise politique telle que le secteur a connu quelques années auparavant lors de la mise en œuvre des politiques de réduction des risques⁴. C'est donc lors de ces réunions que l'option de la dépénalisation a été formellement écartée et qu'il a été décidé que la réponse judiciaire aux infractions à la législation sur les stupéfiants devrait néanmoins privilégier les instruments de nature sanitaire plutôt que les mesures pénales.

« Au préalable, on avait un peu balisé politiquement le sujet et on avait eu une ou deux réunions de débats un peu libres et un peu ouverts, réunions informelles dans le bureau du Premier ministre et on avait fait ce cadrage, à la fois dépénalisation ou pas dépénalisation et où est-ce qu'on met le curseur. [...] Voilà. Moi, je vous parle de ces deux réunions parce que le cadrage politique s'est fait là, c'était la première chose qu'on avait à gérer, c'était de notre responsabilité à tous les quatre [conseillers techniques], c'était de faire en sorte qu'il y ait une ligne politique partagée et défendue par tous les ministres, et la même, pour ne pas qu'il y ait de cacophonie, et donc c'est le point de départ. Et après, une fois que ce cadre a été fixé, on est rentré dans le processus de décision gouvernementale classique. »⁵

Ainsi, les entrepreneurs de la cause antiprohibitionniste ont beau être parvenus, avec l'aide de la dopamine, à placer sur l'agenda politique la question d'une révision de la législation sur les stupéfiants, l'option privilégiée par ces acteurs (la dépénalisation) reste trop radicale compte tenu de l'équilibre institutionnel et politique entre tous les acteurs des *drug policies*. Si le

1. Décret du 17 juin 1998 portant nomination à la présidence de la MILDT, JO du 18 juin 1998, n° 139, p. 9286.

2. Compte rendu de la réunion interministérielle du 19 mai 1998.

3. D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité.

4. H. Bergeron, *L'État et la toxicomanie...*, op. cit.

5. Entretien avec un conseiller technique de Matignon, février 2009, siège du parti socialiste, rue de Solférino.

gouvernement s'engage à préparer un nouveau plan de lutte contre les drogues et la toxicomanie, il souhaite néanmoins une option plus conforme et adaptée au rapport de force existant. La carrière politique de la dopamine s'inscrit certes dans un mouvement de sanitisation des *drug policies*, mais celui-ci reste tempéré par l'équilibre institutionnel des forces politico-administratives en présence, dont la configuration ne permet pas que la dépénalisation fasse consensus au-delà des entrepreneurs de la cause antiprohibitionniste. Cet épisode illustre ainsi le fait qu'il n'est pas toujours si aisé de dissocier les phases de confinement et de déconfinement des problèmes publics, tout comme les opérations de problématisation et d'instrumentation des idées en politique. La dopamine entre dans une séquence que l'on pourrait qualifier de semi-publique/semi-discrète, c'est-à-dire que les formes d'appropriation dont elle va désormais faire l'objet se déroulent dans des espaces politico-administratifs intermédiaires (en termes de confinement) : les usages de la dopamine se font au sein des cabinets ministériels et des plus hauts échelons hiérarchiques des directions centrales (dimension politique), mais dans le langage technique du droit et des « références » neurobiologiques ainsi qu'avec une faible publicité (pas de débats parlementaires ni de consultation de partenaires sociaux). C'est donc dans ces arènes singulières, à la frontière du politique et de l'administratif¹, que se réalise un travail de référencement doublement politique et technique de la théorie de la dopamine au contenu d'une politique publique, celui de son instrumentation.

À l'issue de ce cadrage politique, dont la nomination de N. Maestracci marque le dénouement, on assiste à la reprise en main du dossier « drogues et toxicomanie » par la MILDT, au détriment du secrétaire d'État à la Santé qui avait pourtant été l'un des grands artisans de l'inscription de la dopamine à l'agenda politique. Ce moment sonne le glas des ambitions de B. Kouchner qui, bien qu'il ne se soit jamais prononcé explicitement en faveur de la dépénalisation, n'a désormais d'autre choix que de s'aligner sur la position du gouvernement :

« Je ne souhaite pas la dépénalisation, et pas seulement parce que le Premier ministre y est opposé, même si c'est une bonne raison, puisque je fais partie d'un gouvernement, et d'un gouvernement qui discute. »²

Sur un plan institutionnel, B. Kouchner est mis hors-jeu par le retour de la MILDT sous la tutelle de Matignon, en même temps qu'il perd une bataille proprement politique sur la définition du problème des drogues et de la toxicomanie. Il se retire alors du processus de fabrication de la politique publique tandis que la cause antiprohibitionniste disparaît du paysage politico-administratif des *drug policies*. On entre alors dans une phase de « sous-politisation »³, autrement dit un retour à des formes de problématisation et d'instrumentation plus euphémisées, qui coïncident avec le déplacement du débat dans de nouveaux espaces et l'entrée en scène de nouveaux acteurs. Mais le problème de la législation sur les stupéfiants a été construit de telle sorte par les entrepreneurs de la cause antiprohibitionniste (référencement à la théorie de la dopamine) que ses nouveaux propriétaires ne pourront faire abstraction de ses définitions passées⁴. Ils vont donc devoir apprendre à manier les définitions savantes de la toxicomanie et y adapter leur positionnement à l'égard du cadre juridique des *drug policies*.

1. Ph. Bongrand *et al.*, « Les savoirs de gouvernement... », art. cité ; Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

2. *Le Nouvel Observateur*, 25 juin 1998.

3. Pierre Lascombes, « Les compromis parlementaires, combinaison de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, 59 (3), juin 2009, p. 455-478.

4. N. Berlorgey *et al.*, « Théories en milieu militant », art. cité.

La circulation des thèses neurobiologiques dans les scènes centrales des *drug policies* (ministères de l'Intérieur, de la Justice et MILDT – plutôt que ministère de la Santé) va ainsi donner lieu à une redéfinition de leurs implications en termes de politique publique, dans la mesure où ces trois acteurs vont devoir produire des instruments de régulation des usages de drogues qui se réfèrent, au moins en partie, à la théorie de la dopamine, tout en écartant l'option retenue par ses premiers propriétaires. On va ainsi voir que la « configuration de réforme »¹ dans laquelle circule une référence savante façonne les conditions de son appropriation par les acteurs politico-administratifs. C'est même ici le retrait du principal entrepreneur politique de la dopamine qui permet à sa carrière de connaître une nouvelle séquence. Preuve que les « veto players »² ne sont pas nécessairement les adversaires d'une idée, dont la position institutionnelle permet d'en bloquer la diffusion. En effet, les partisans d'une référence savante peuvent aussi brider l'élargissement de son espace de circulation et d'appropriation, donc son impact potentiel sur la fabrique de l'action publique, lorsque leur engagement est tel qu'il tend à accaparer le travail de référencement du nouveau savoir dans des solutions d'action publique pour le moins radicales et peu consensuelles (ici, la dépénalisation).

La domestication de la dopamine

Dans cette nouvelle configuration, la MILDT est l'acteur qui a le plus de familiarité avec les catégories savantes de la neurobiologie et qui va d'une certaine façon se substituer au secrétariat d'État à la Santé dans le travail de référencement de la politique publique à la dopamine. N. Maestracci dispose en effet d'une certaine affinité avec le dossier « drogues et toxicomanie » auquel elle a été confrontée plusieurs fois dans sa carrière de magistrate : au cabinet du garde des Sceaux (1988-1992) où elle a suivi les premières expérimentations des programmes d'échanges de seringues, puis en tant que juge d'application des peines du tribunal de grande instance de Melun (1992-1996) où elle a été confrontée au traitement judiciaire de la toxicomanie en pleine période de mise en œuvre de la réduction des risques. Une fois en poste à la MILDT, elle se familiarise rapidement avec l'état des connaissances neurobiologiques (auditions, conférences, lectures), nommant par ailleurs J.-P. Tassin à la tête du conseil scientifique de la structure interministérielle. D'une manière générale, elle « réfère » sa conception des *drug policies* aux diverses catégories savantes qu'elle a à disposition. Sous sa présidence, la MILDT devient ainsi le centre névralgique de la définition des *drug policies* françaises et constitue le point d'entrée des références neurobiologiques et addictologiques³ dans l'espace politico-administratif. N. Maestracci contribue à relayer le tableau emblématique du rapport Roques (classification des drogues selon leur dangerosité) lors de ses échanges avec ses partenaires institutionnels (courriers, télex, etc.). Il devient ainsi le principal vecteur de la circulation de la théorie de la dopamine dans l'espace des *drug policies* mais, en se détachant des prises de positions de B. Kouchner (notamment en l'associant à d'autres supports textuels présents dans le rapport Roques), N. Maestracci va permettre que sa

1. Pierre-Yves Baudot, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, 61 (1), février 2011, p. 79-103.

2. Georges Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, cité par D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité ; T. Delpeuch, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique... », art. cité.

3. La notion d'addiction, issue de la psychiatrie cognitivo-comportementale, est souvent associée à la théorie de la dopamine pour expliquer que la dangerosité d'un psychotrope est liée à son mode de consommation, autrement dit que certains usages ne sont pas problématiques d'un point de vue médical (N. Fortané, « La carrière des "addictions" », art. cité).

mobilitation par d'autres acteurs politico-administratifs soit déconnectée de la cause anti-prohibitionniste et sa solution principale qu'est la dépénalisation. Plus que l'adhésion à une croyance, c'est bien l'appropriation de la référence savante (au double sens du terme : en devenir propriétaire et transcoder ses propriétés) qui se dessine ici.

Cela ne signifie toutefois pas que l'usage politique de la dopamine soit chose aisée pour tous les nouveaux « *players* ». Le ministère de l'Intérieur, en particulier, a eu bien du mal à accepter les formes de problématisation et d'instrumentation sous-tendues par les références neurobiologiques, compte tenu notamment de la façon dont les partisans de la cause antiprohibitionniste les avaient précédemment mobilisées. Pour des raisons à la fois culturelles et institutionnelles, l'administration policière est en effet attachée à la pénalisation de l'usage de stupéfiants qui représente pour elle un moyen de lutter contre le trafic (avec, notamment, la possibilité de placer en garde à vue le consommateur)¹. Dans ses échanges avec la MILDT, le représentant du ministre de l'Intérieur s'emploie donc dans un premier temps à contester le référencement de la politique publique aux catégories savantes de la neurobiologie et de l'addictologie :

« Cette approche repose sur une doctrine comportementaliste dont le fait qu'elle soit la dernière en date, ne justifie pas, en soi, qu'elle fonde de façon exclusive une politique publique. Si elle peut convenir à l'égard des produits licites et culturels tels que l'alcool et le tabac, elle s'avère beaucoup plus difficile d'application pour les produits illicites, [...] même si, par ailleurs, personne ne méconnaît le caractère idéal d'une société sans drogue. »²

Si la position prohibitionniste du ministère de l'Intérieur transparait nettement, et sera souvent réitérée, on perçoit néanmoins un infléchissement lorsqu'il concède que l'objectif d'éradication des drogues est utopique, un argument cher à N. Maestracci³. L'arbitrage politique préalable (rejet de la dépénalisation) joue ici son rôle de « sous-politisation » en permettant de déconflictualiser la *policy-making*⁴. Les représentants de l'administration policière iront même jusqu'à s'approprier le répertoire biomédical pour mieux peser sur sa transposition dans le droit. Concernant les textes en préparation à la MILDT, ils proposent ainsi de possibles référencement de la législation sur les stupéfiants aux catégories savantes : « [craignant] qu'une approche des dépendances par trop centrée sur les problèmes de santé publique et de comportement ne relègue à l'arrière-plan les préoccupations de sécurité publique, et ne contribue, en fin de compte, à banaliser l'usage de stupéfiants »⁵, « [le ministre] suggère qu'à tout le moins, les développements relatifs à la réaffirmation des objectifs et des principes de la politique pénale à l'égard des usagers soient insérés dans le chapitre relatifs à la prévention »⁶. Au total, s'il ne faut pas minorer les divergences entre la MILDT et le ministère de l'Intérieur, il n'en reste pas moins que ces deux acteurs parviennent à établir un relatif consensus grâce aux nouvelles formes d'appropriation de la théorie de la dopamine que rend possible une « configuration de réforme » apaisée (éviction du secrétaire d'État à la Santé).

C'est toutefois dans le cadre des relations que la MILDT entretient avec le ministère de la Justice que l'instrumentation, et plus encore la « domestication »⁷, de la dopamine va

1. Marie-Danielle Barré, *La répression de l'usage de produits illicites : état des lieux*, Paris, Cepad, 2008.

2. Courrier du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur à la présidente de la MILDT, 4 juin 1999.

3. Nicole Maestracci, *Les drogues*, Paris, PUF, 2005.

4. P. Lascoumes, « Rendre gouvernable... », cité.

5. Compte rendu de la réunion de ministres du 16 juin 1999.

6. Compte rendu des réunions interministérielles des 27 mai et 8 juin 1999.

7. François Dedieu, Jean-Noël Jouzel, « L'enquête arsenite de soude, ou l'histoire d'un savoir domestiqué », dans Matéo Alaluf et al. (dir.), *Mesures et démesures du travail*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012, p. 197-206.

concrètement s'opérer. La Chancellerie prépare en effet une circulaire de politique pénale visant à redéfinir les modalités d'application de la loi de 1970 par les parquets. Ce document marque le compromis obtenu entre tous les acteurs gouvernementaux de la *drug policy*, en même temps que l'issue de la carrière politique de la dopamine : la façon dont il se réfère à cette catégorie savante illustre en définitive comment celle-ci a pu s'immiscer dans la fabrique de l'action publique et, partant, y imprimer certaines théorisations politiques. S'il n'est évidemment plus question de dépénalisation, la théorie neurobiologique favorise néanmoins une sanitarisation de la législation sur les stupéfiants. Le compromis est en grande partie obtenu par N. Mastracci mais aussi parce la Chancellerie s'efforce depuis plusieurs années de valoriser les instruments sanitaires de la procédure judiciaire¹, l'occasion lui permettant ainsi de réaffirmer sa position centrale dans le (*drug*) *policy-making* :

« En matière d'usage de stupéfiants, les parquets ont été ainsi depuis plusieurs années sensibilisés aux problématiques relatives aux réponses alternatives à la poursuite et à la diversification des réponses. [...] La reconnaissance de cet acquis en la matière m'apparaît essentiel. »²

Encore une fois, on voit dans quelle mesure le référencement d'une idée en politique dépend de l'interaction entre des facteurs cognitifs, institutionnels et stratégiques³. La circulaire s'efforce de distinguer des psychotropes, pourtant tous classés stupéfiants, en fonction de l'expertise neurobiologique sur leur dangerosité ou des catégories de l'addictologie sur les modes de consommation :

« Les infractions d'usage et de détention des produits stupéfiants recouvrent des situations extrêmement diverses. Il n'y a aucune mesure, par exemple, entre le détenteur de quelques milligrammes de haschich et celui qui est trouvé en possession de quantités importantes d'héroïne. Ils commettent pourtant la même infraction. [...] La distinction des comportements d'usage occasionnel, d'abus ou de dépendance aidera à choisir entre les différentes options procédurales. »⁴

Les pratiques judiciaires sont ainsi ajustées aux définitions des drogues et de la toxicomanie que véhicule la théorie de la dopamine : la circulaire propose des instruments tels que le « classement avec avertissement », en particulier pour les usagers occasionnels de cannabis, ou le « classement avec orientation », pour les consommateurs dépendants. C'est bien au nom de la dangerosité comparée des drogues qu'une circulaire de politique pénale peut se permettre de favoriser un traitement différencié d'individus et de substances psychotropes qui relèvent pourtant tous d'une même catégorie juridique, les « usagers de stupéfiants », tels que définis dans la loi de 1970.

Au total, si la cause antiprohibitionniste n'a pas trouvé droit de cité en raison d'un cadrage politique qui avait exclu l'option de la dépénalisation, la dopamine, au terme de sa carrière politique, parvient néanmoins à se poser en « référence savante » de la *drug policy*, devenant ainsi un « idée » qui se diffuse bien au-delà de son espace scientifique d'origine. La circulaire est d'ailleurs un instrument d'action publique approprié pour cela, dans la mesure où elle

1. Michel Setbon, *L'injonction thérapeutique. Évaluation du dispositif de prise en charge sanitaire des usagers de drogues interpellés*, Paris, OFDT, 1998.

2. Note du chef de bureau de la Protection des victimes et de la prévention, sous-direction des Affaires pénales générales et des grâces, direction des Affaires criminelles et des grâces, à la présidente de la MILDT, 4 juin 1999.

3. D. Béland, « Ideas, Institutions, and Policy Change », art. cité.

4. Circulaire du 17 juin 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies, cabinet du garde des Sceaux, non publiée au JO.

constitue un mode de régulation relativement souple, adaptable à des situations locales variées et permettant de maintenir des pratiques antérieures tout en prenant en compte les nouvelles normes¹. Puisqu'il n'était pas possible d'écarter purement et simplement les catégories neurobiologiques qui étaient devenues un élément central de la définition du problème des drogues et de la toxicomanie, il a fallu qu'un nouveau travail de référencement de l'action publique à la théorie de la dopamine permette de maîtriser ses implications politiques implicites, de telles sortes qu'elles soient compatibles avec l'équilibre tant institutionnel que politique de l'espace des *drug policies*. D'une certaine façon, instrumenter est aussi « domestiquer », dans la mesure où les conditions de circulation et surtout d'appropriation (au double sens du terme) d'une idée dans un espace politico-administratif façonnent les théorisations qu'elle sera en mesure d'exprimer, déterminant ainsi la façon dont elle va devenir « politiquement praticable »².

*
* *

Au terme de ce voyage aux côtés de la dopamine, on perçoit un peu mieux la façon dont des idées peuvent impacter l'action publique. Certes, la problématique est vaste et a été déclinée dans la littérature en de multiples questionnements : loin de nous la prétention de les avoir tous abordés. Mais au regard des axes de recherche « prioritaires » identifiés dans de récentes contributions, le cas présenté ici nous semble avoir apporté quelques pistes de réflexion fécondes. La tâche principale de l'*aggiornamento* en cours est l'éclaircissement du lien entre problématisation et instrumentation des idées en politiques. Derrière cette ambition se situe la volonté de relier les travaux sur la construction des problèmes publics et la mise à l'agenda avec les recherches issues du néo-institutionnalisme historique, plus (stato-) centrées sur la fabrique concrète des politiques publiques. Au moins deux éléments discutés ici nous semblent directement s'inscrire dans cette perspective.

Tout d'abord, nous avons montré l'intérêt de réarticuler empiriquement des processus et des opérations que l'on a tendance à distinguer analytiquement. D'une part, « offre » et « demande » d'idées en politique sont des phénomènes corrélés : une production savante circule dans un espace politico-administratif parce que ses propriétaires trouvent non seulement un intérêt mais également une opportunité à la mobiliser, et c'est uniquement en se penchant sur cette dynamique que l'on peut saisir les potentiels effets d'une idée sur la définition d'un problème ou d'une politique publics. La dopamine, dans sa version du rapport Roques, illustre parfaitement ce double mouvement favorisé à la fois par l'actualisation des thèses neurobiologiques et la mise à l'agenda politique de la cause antiprohibitionniste. C'est ce qu'exprime, au fond, la notion de référencement. D'autre part, les formes de problématisation technique et de problématisation politique, souvent rapportées à la dichotomie confinement/déconfinement de l'action publique, gagnent à être appréhendées conjointement. En effet, les opérations de politisation, qui se jouent dans des arènes publiques et qui relèvent de finalités proprement politiques (au sens de *politics*), reposent quand même sur les propriétés techniques des catégories qu'elles mobilisent. La théorie de la dopamine n'a justement pu être pleinement utilisée par les tenants de la dépénalisation que dans cette

1. Didier Tornay, « L'écriture administrative des circulaires : autorégulation professionnelle, produit d'expertise technique ou norme juridique ? », dans Christian Bessy *et al.* (dir.), *Droit et régulation des activités économiques : perspectives sociologiques et institutionnalistes*, Paris, LGDJ, 2011, p. 255-268.

2. H. Bergeron, J.-N. Jouzel, « Sciences et politique... », cité.

seconde version (celle du rapport Roques), c'est-à-dire lorsqu'elle affirmait non seulement que toutes les drogues empruntaient les mêmes voies neuronales mais aussi que certains psychotropes étaient, de ce point de vue, plus délétères que d'autres. À cet égard, les concepts de sur- et sous-politisation présentent l'intérêt de distinguer en degré plutôt qu'en nature les différentes formes de problématisation et d'instrumentation.

Ceci nous conduit au second point sur lequel nous souhaitons insister ici, à savoir l'importance de ne pas éluder l'analyse des caractéristiques intrinsèques d'une catégorie savante et/ou d'action publique (sans tomber, bien sûr, dans les écueils du fonctionnalisme). Il faut en effet penser les deux facettes de l'appropriation, et ce qu'elles doivent à la circulation, afin de lever le voile sur la façon dont se forment et s'expriment les théorisations politiques implicites. Si l'on ambitionne de saisir le lien entre le traitement politique et le traitement technique d'une idée, entre sa problématisation et son instrumentation, il faut se pencher sur la manière dont elle va devenir une référence. En réalisant le « *process tracing* » de la dopamine, nous avons ainsi identifié trois formes de référencement dans l'espace des *drug policies*, chacune étant caractérisée par des processus de circulation et d'appropriation spécifiques qui façonnent les théorisations politiques (et donc les effets) que cette catégorie a pu renfermer : d'abord, l'*attachement*, qui a vu la dopamine être associée de manière relativement lâche et probablement réversible à un enjeu (celui de la dépénalisation) ; ensuite, la *mobilisation*, qui lui a permis d'y être plus solidement arrimée lorsqu'elle a été mise au service d'une entreprise politique (la cause antiprohibitionniste) ; enfin, l'*instrumentation*, qui l'a vu être greffée au contenu d'une politique publique singulière et marquant par la même occasion la domestication de ses effets potentiels. Au terme de sa carrière, la dopamine s'est finalement construite comme une « théorie » aux propriétés (et aux propriétaires) relativement plastiques, capable d'influencer aussi bien l'appréhension proprement scientifique de la consommation de drogues que le contenu d'une politique publique. Par la notion de « référence », et en s'attachant plus spécifiquement à décrire les opérations de « référencement », on a ainsi voulu ouvrir la boîte noire des « théorisations politiques implicites » et souligner le caractère contingent du rôle des idées en politique. Autrement dit, leurs effets sur l'action publique sont liés à leurs conditions de circulation et d'appropriation : comme le montre le cas de la dopamine, une même catégorie savante peut imprimer à des solutions (techniques) d'action publique des théorisations politiques différentes et, de ce fait, orienter différemment la politique publique. En effet, si la dopamine a rapidement été mise au service de la cause antiprohibitionniste, promouvant des instruments tels que la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, elle se limite finalement à favoriser la sanitarisation des *drug policies*, processus déjà engagé par ailleurs, à travers des outils juridiques qui revalorisent l'approche médicale, plutôt que pénale, de la toxicomanie.

Ces quelques éléments de réflexion nous semblent enfin pouvoir contribuer à la problématique du changement dans l'action publique, qui constitue en quelque sorte le point d'orgue fédérateur des différents courants et traditions de recherche en science politique évoqués dans cet article. Une fois de plus, loin de nous l'idée de discuter les multiples modèles théoriques existants¹, et encore moins d'en proposer un supplémentaire², mais simplement essayer de clarifier ce que l'examen attentif d'un cas particulier peut apporter au débat. Là encore, celui-ci est

1. Giliberto Capano en recense ainsi plus de vingt : Giliberto Capano, « Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), 2009, p. 7-31.

2. À ce titre, les trois formes de référencement que nous avons identifiées (attachement, mobilisation et instrumentation) peuvent tout à fait n'être spécifiques qu'à la carrière politique de la dopamine.

principalement structuré autour de grandes oppositions, comme entre le changement et le statu quo ou entre différents types de changement (incrémental, paradigmatique, etc.)¹. Or la carrière politique de la dopamine met justement en exergue l'imbrication de différentes caractéristiques que la littérature tend à distinguer. Car lorsque l'émergence d'une nouvelle théorie savante, qui avait laissé entendre qu'une profonde rupture allait s'opérer (dépénalisation), débouche finalement sur un ajustement somme toute marginal de la politique publique, mais s'inscrivant néanmoins dans le sens d'une dynamique transversale au long cours (sanitarisation), que conclure ? Sans doute faut-il admettre que des éléments constitutifs des trois « ordres du changement », pour reprendre la terminologie de Peter Hall², puissent coexister dans une seule et même politique publique. Ou qu'entre le changement et le statu quo, il faut peut-être s'interroger sur les conditions de la « continuité », c'est-à-dire que des recompositions puissent être à l'œuvre de façon tendancielle et que de micro-transformations peuvent s'opérer à l'intérieur même de ces processus, dont elles entretiennent, au fond, la dynamique. Cette perspective renvoie notamment à la question de l'interdépendance entre les différentes temporalités du changement, piste de réflexion récemment suggérée³ et qui mériterait à notre sens d'être poursuivie. Ceci impliquerait dans notre cas de réinscrire la carrière (relativement courte) de la dopamine dans l'histoire (longue/intermédiaire) des *drug policies* françaises. Au final, on arguera que l'intérêt de la méthode du « *systematic process tracing* », à tout le moins dans sa version « historique »⁴, n'est donc pas tant de chercher à valider ou invalider des modèles théoriques par des séries de tests successifs⁵ mais plutôt de les articuler dans un minutieux effort d'« opérationnalisation empirique »⁶ permettant de faire émerger de nouveaux champs d'investigation⁷.

Nicolas Fortané

Chercheur post-doctorant en sociologie et science politique au sein de l'unité RiTME (Risques, Travail, Marchés, État) de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), **Nicolas Fortané** participe à un projet de recherche sur les politiques de santé publique vétérinaire. Il a réalisé une thèse de science politique à Sciences Po Lyon (Triangle – UMR 5206) portant sur la genèse du concept d'addiction et les transformations des *drug policies* françaises dans les années 1980 et 1990. Sur ce sujet, il a notamment publié : « La carrière des “addictions”. D'un concept médical à une catégorie d'action publique », *Genèses*, 78, 2010, p. 5-24 ; « Constitution et délimitation d'un groupe réformateur. Qui fabrique les *drug policies* ? », dans Gwenola Le Naour et Gilles Massardier (dir.), *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ, 2013, p. 245-260 ; « La (les) trajectoire(s) du changement. La naissance de l'addictologie au prisme de ses acteurs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, à paraître en 2014 (INRA-RiTME, 65 bd de Brandebourg, 94205 Ivry-sur-Seine, <nicolas.fortane@ivry.inra.fr>).

1. Giliberto Capano, Michael Howlett, « Introduction : The Determinants of Policy Change : Advancing the Debate », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), 2009, p. 1-5.

2. P. Hall, « Policy Paradigms... », art. cité.

3. Aurélien Evrard, « Analyser le changement par l'interdépendance des temporalités : les politiques des énergies renouvelables en Allemagne et au Danemark », dans B. Palier, Y. Surel et al. (dir.), *Quand les politiques changent...*, op. cit., p. 79-112.

4. P. Hall, « Systematic Process Tracing... », art. cité.

5. David Collier, « Understanding Process Tracing », *PS : Political Science and Politics*, 44 (4), 2011, p. 823-830.

6. Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique », dans Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

7. Je tiens à remercier mes collègues de l'unité RiTME, en particulier Didier Torny et Marc-Olivier Déplaudé, ainsi que les relecteurs anonymes de la *Revue française de science politique*, pour leurs précieuses remarques sur des versions antérieures de cet article. Je reste néanmoins le seul responsable de son contenu.