

La crise de la vache folle fut-elle politique ?
La « politisation apolitique » d'un enjeu transversal
Thomas ALAM (CERAPS/Lille 2) & Jérémie NOLLET (LASSP/IEP de Toulouse)

« Au récit, il revient de recenser et d'articuler les traits distinctifs qui constituent celui-ci, pour les mettre à la disposition de l'analyse comme autant d'hypothèses interprétatives, descriptives et explicatives : la saisie d'états du monde, observés ou restitués, est toujours aussi un récit des interactions qui se sont modelées sur des visées successives et interdépendantes » (Passeron et Revel 2005 : 27).

Introduction

La question de la propension de certains problèmes publics, et notamment des risques sanitaires, à être traités comme des « crises » s'éclaire si l'on accepte que ce phénomène dépend moins des propriétés objectives de la situation concernée que des modalités de sa gestion par les pouvoirs publics. Ce qui est ici nommé « crise » n'est autre que ce qui est traité et donc défini comme tel, *au gré de leur pratique*, par les agents concernés, au premier rang desquels les agents politiques et administratifs, mais aussi les journalistes ou certains chercheurs proches des enjeux de l'action publique¹. Il est donc impossible d'en proposer une définition plus consistante que celle d'une modification du cours ordinaire de l'action publique, en raison de ce qui est perçu par ces agents comme un choc exogène. Dans cette perspective, l'observation de la façon dont ces agents catégorisent des situations comme « crises » permet de dégager quelques propriétés récurrentes, dont la définition managériale suivante offre un bon résumé :

*« Une situation de crise peut être distinguée par la présence des traits suivants :
l'expression publique et médiatisée d'une inquiétude collective sous forme de controverse ;
l'existence de victimes identifiées ou potentielles évoquées en relation avec une source (ou une cause) ;
la situation créée interpellant la responsabilité des pouvoirs publics ;
le besoin reconnu d'une réponse rapide » (Setbon 2004 : 158).*

La question est alors de savoir à quelles conditions un problème social est pris en charge par les pouvoirs publics selon ces modalités. On voudrait ici montrer que ce processus de mise en « crise » d'un problème est très fortement lié à sa politisation, ou plus exactement qu'il en est une des formes possibles, si l'on entend par là la requalification de ce problème, par la « transgression des catégories constituées » (Lagroye 2003 : 361) produite par l'intervention d'agents du champ politique dans la gestion de ce problème et par « l'intrusion de préoccupations et d'objectifs relevant de la politique » (Lagroye 2003 : 365) dans des univers sociaux auparavant relativement autonomes.

Pour explorer cette question, on se fonde ici sur les matériaux accumulés dans deux recherches doctorales sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments². Ces dernières ont fait l'objet d'un important investissement politique en France à partir du milieu des années 1990 dans un contexte critique associé à l'affaire dite de la « vache folle ». Nos deux thèses

¹ Pour cette raison, le terme « crise » est placé entre guillemets à chaque fois qu'il renvoie à son sens commun.

² La première recherche (Alam 2007) s'est montrée attentive à la dimension transnationale des changements domestiques en France en proposant une approche comparée des réformes institutionnelles qui ont été opérées de manière simultanée à Paris, à Londres et à Bruxelles. La seconde (Nollet 2010) porte plus spécifiquement sur l'emprise relative du journalisme dans la production des politiques publiques destinées à juguler le problème de l'ESB en France.

partagent un même souci de restituer les jeux sociaux interdépendants qui ont contribué à la « mise en scandale » de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine, contribuant à faire de l'ESB un enjeu exceptionnel en même temps qu'un prétexte à une réforme institutionnelle significative, qui bouscule les rapports de force établis au sein de l'administration.

Notre hypothèse principale est en effet que la mise en « crise » est le produit d'une transformation conjoncturelle des rapports entre espaces sociaux différenciés intéressés à la gestion de ce problème, sous l'effet des activités tactiques de certains de leurs agents³. On souhaite ainsi montrer l'articulation entre l'entrée du problème de l'ESB dans le champ politique et sa construction selon des schèmes liés aux règles propres de ce champ, ce qui suppose de revenir sur les interdépendances et les « transactions collusives » entre le champ politique et d'autres champs sociaux (journalistique, administratif et scientifique).

Pour autant, s'interroger sur la nature politique des crises sanitaires nous semble doublement problématique. Il s'agit d'un objectif à la fois inatteignable et réducteur. Il est inatteignable parce que le label de crise politique est un enjeu de luttes sociales à propos duquel il n'appartient pas au sociologue de trancher. Mais surtout, il est réducteur parce que la politisation des problèmes sanitaires prend de multiples formes, dont celle(s) de « crise » (dans l'acception politico-administrative du terme). Le récit des « crises » de la « vache folle » que nous proposons ici est donc un travail de clarification conceptuelle⁴. L'ambition de cette contribution est ainsi d'examiner de plus près les enjeux « politiques » *tels qu'ils se posent dans les jeux sociaux qui ont contribué à produire les crises sanitaires*. Il s'agit de restituer les jeux sociaux interdépendants par lesquels l'ESB a été mise « mise en scandale », c'est-à-dire les logiques relativement spécifiques de construction de la vache folle en « crise sanitaire » dans les champs politique, administratif, scientifique et journalistique ; logiques qui dépassent les frontières nationales dans la mesure où ces champs sont également inscrits dans un champ du pouvoir transnational européen. Ainsi, les formes successives du problème public de la « vache folle » et de sa politisation dépendent de son entrée dans ces espaces sociaux, des logiques de fonctionnement propres à chacun d'eux et des interdépendances (évolutives) entre ces espaces. Dans une perspective de sociologie politique, il ne s'agit donc pas de dire la vérité d'un problème public (est-il politique ou non ?), mais d'examiner en détails comment se pose cet enjeu dans la pratique.

Pour rendre compte (de façon schématique) de ces mutations du problème de l'ESB, on se propose de recourir à une forme de carottage sociologique permettant de décrire trois séquences dans l'histoire de la vache folle. L'analogie avec la pratique géologique renvoie ici à une volonté de restituer trois états différents des rapports sociaux entre différents champs impliqués dans la gestion de la vache folle ou, pour prolonger la métaphore, de typifier trois

³ Si notre analyse reprend les schèmes d'une théorie de l'action proche de celle de Michel Dobry (ou de Pierre Bourdieu), la « crise » de la « vache folle » n'est pas une crise politique au sens de cet auteur. Pour Michel Dobry (1992 : 140-158), les « composantes élémentaires de la fluidité politique » sont la déssectorisation conjoncturelle de l'espace social (i.e. : la réduction de l'autonomie, le désenclavement des espaces de confrontation et l'évasion des calculs), l'incertitude structurelle et les processus de désobjectivation des rapports sectoriels et des transactions collusives intersectorielles. Or si la « crise » de la « vache folle » se traduit par une transformation des rapports de force au sein du champ administratif, et une relative ouverture de celui-ci à d'autres groupes d'acteurs et logiques d'action, la fluidité qui en découle n'a rien de comparable avec l'ampleur des crises de mai 1958 ou mai 1968. Les rapports sectoriels et les transactions intersectorielles conservent un fort degré d'objectivation.

⁴ Sur la pluralité de sens du concept de politisation, voir le récent article de Myriam Ait-Aoudia, Mounia Bennani-Chraïbi et Jean-Gabriel Contamin (2010).

séquences d'évolution de la tectonique des plaques sociales⁵. Bien évidemment, il n'y a pas de césure nette entre ces séquences, puisque c'est au contraire en gardant à l'esprit la « genèse continue de la discontinuité » (Bourdieu et Chartier 1989 : 59) qu'on évitera toute conception homéostatique du changement et qu'on distinguera plusieurs formes de politisation du problème, y compris avant la crise de 1996.

UNE POLITISATION FURTIVE QUI NE FAIT GUÈRE BOUGER LES LIGNES ?

Apparue en 1986, l'ESB est jusqu'en 1995 un enjeu à faible intensité dans les champs médiatique et politique. Maladie vétérinaire nouvelle, curieuse mais secondaire, elle fait l'objet d'un traitement technique et silencieux, mobilisant une poignée d'experts et de fonctionnaires de l'Agriculture, aussi bien en Grande-Bretagne qu'en France. Si l'ESB fait l'objet d'une politisation épisodique en 1990 à l'occasion d'une réunion de crise du Conseil Agricole à Bruxelles, celle-ci ne semble guère troubler les routines bureaucratiques par lesquelles cet enjeu est traité. Pour autant, l'intrusion progressive du ministère de la Santé et de la Direction Générale de la Santé (DGS) dans le débat s'avère synonyme d'une politisation croissante des prises de position administratives.

L'ESB en Grande-Bretagne : un enjeu vétérinaire, technique et « under control »

L'ESB est à l'origine essentiellement un problème britannique puisque c'est à Ashford que cette nouvelle maladie neurologique est signalée pour la première fois par le laboratoire vétérinaire central de Weybridge du Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) au début de l'année 1986, puis formellement diagnostiquée comme une variante d'ESST : l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) (Chateaufreynaud et Torny, 1999 : 329). Avec la rapide progression du nombre de cas (137 à la fin de l'année 1987), l'ESB est notifiée à l'Office International des Épizooties en mai 1988 puis soumise au régime des maladies à déclaration obligatoire en juin 1988. Plus précisément, l'ESB est une anazootie dans la mesure où, dès le printemps 1988, les experts vétérinaires du MAFF détectent que la contamination provient de l'alimentation animale à l'issue d'une enquête épidémiologique de grande envergure⁶. Pour autant, le comité dirigé par Sir Richard Southwood conclut de manière optimiste en 1989 au caractère « théorique » et « très improbable » du risque pour l'homme, puisque par analogie avec la scrapie (ou tremblante du mouton découverte en 1732), l'ESB ne devait pas franchir la « barrière d'espèce » (Phillips *et al.* 2000, BSE Inquiry, vol. 4, para. 10.21). En outre dès juillet 1988, deux recommandations du comité sont entérinées – celle d'abattre les animaux atteints de l'ESB et de brûler les carcasses et celle d'interdire l'utilisation de protéines de ruminants pour l'alimentation de ces mêmes ruminants – devant aboutir à l'éradication du problème en 1991. Autant dire que jusqu'en 1989, le problème a été analysé et géré par un petit nombre d'acteurs évoluant au sein et autour du service vétérinaire du MAFF. Enfin, comme l'ESB est alors une « simple curiosité » pour le monde scientifique vétérinaire, dans la mesure où « on caractérise une nouvelle maladie tous

⁵ En toute rigueur, il aurait fallu élargir la focale vers d'autres univers sociaux : l'espace des groupes d'intérêt, l'espace décisionnel communautaire, l'espace décisionnel international, notamment.

⁶ Un différentiel d'incidence de l'ESB chez des bovins de même race est observé sur les îles anglo-normandes de Jersey et de Guernesey. Un seul paramètre changeait : le fabricant des aliments préparés à partir des farines de viande et d'os. Non seulement ces aliments pouvaient contenir des carcasses de mouton et de bovins, mais certains lots semblaient contaminés par des « agents transmissibles non conventionnels » (aussi appelés « prions » par nombre de spécialistes) suite à une modification du procédé de fabrication (Deslys et Picot 2001, p. 59-60).

les mois chez les bovins » (Savey 1997 : 102), le rapport Southwood a été peu critiqué dans les champs scientifique ou médiatique.

De l'ESB à la « vache folle » : une première politisation intense et ponctuelle

La mort de Max, le premier cas connu de chat atteint d'encéphalopathie spongiforme féline, annoncée le 10 mai 1990 par les services vétérinaires britanniques jette un doute sur l'imperméabilité de « la barrière des espèces », véritable dogme des campagnes de communication du ministère de l'Agriculture. Cet épisode marque ainsi un moment important dans la *publicisation* du dossier, puisque la presse relaie les hypothèses moins rassurantes et les recommandations de chercheurs britanniques « dissidents », tandis que l'opposition travailliste en appelle au démantèlement du MAFF⁷.

C'est aussi dans cette conjoncture que la « vache folle » va s'exporter à l'étranger, d'abord symboliquement, puis de manière plus concrète avec les premières décisions d'embargo sur la viande bovine britannique. La France, par l'intermédiaire du ministre de l'Agriculture, Henri Nallet, ouvre le bal le 30 mai 1990, suivie par l'Autriche, la République Fédérale d'Allemagne et le Luxembourg. La Commission européenne lance alors un ultimatum aux trois États membres de la CEE tandis qu'une réunion de crise du Conseil agricole est programmée le 6 juin 1990. Alors que l'édification du Marché Unique européen intensifie les chaînes d'interdépendance entre États, la vache folle devient un enjeu diplomatique majeur marqué par l'intervention des plus hauts responsables politiques agricoles. De nombreux indices attestent d'une « mise en alerte » précoce du cabinet français qui reçoit une première note technique signée par des experts vétérinaires incitant à prendre au sérieux l'hypothèse d'une transmission à l'homme (Savey *et al.* 1989⁸) puis est informé du franchissement de la barrière d'espèce par l'attaché agricole de l'ambassade de France à Londres (Dériot et Bizet 2001 : 32). Si l'opposition entre ceux, dont Henri Nallet, qui affirment « privilégier la santé des consommateurs au libre échange » et ceux (dont le ministre britannique et le Commissaire MacSharry) qui vilipendent le protectionnisme, se dénoue par un consensus ménageant les intérêts de chacun⁹, cet événement marque le premier moment de politisation de cet enjeu en France et dans l'Europe des Douze. Néanmoins, cette brève appropriation de l'enjeu par des agents du champ politique reste confinée aux ministères spécialisés ; le problème est toujours traité dans un registre technique (celui de la réglementation européenne).

La prise en charge bureaucratique de la vache folle

Cette construction technique du problème de la « vache folle » est très nettement liée à la propriété des problèmes (Gusfield, 2009) de contrôle alimentaire par deux administrations (la DGAL et la DGCCRF) et deux corps techniques (les inspecteurs vétérinaires et les inspecteurs de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) qui prévaut alors.

Dans cette configuration, même si aucun cas n'est encore répertorié en France, un certain nombre de mesures prophylactiques sont décidées, qui participent des routines de la gestion étatique des épizooties. Le 8 juin 1990, par un décret du Premier ministre et du ministre de

⁷ Voir par exemple, *The Guardian*, « It is mass hysteria or deep mistrust of Government assurances ? », 16 mai 1990.

⁸ Cette note est d'ailleurs reprise dans l'édition de *L'Express* du 23 février 1990 dans laquelle Marc Savey prédit les premiers cas français pour 1991-92 (Joly *et al.* 1999).

⁹ La viande désossée ne pouvait être exportée que si elle provenait de troupeaux n'ayant connu aucun cas d'ESB depuis deux ans ; l'absence des Matériaux à Risques Spécifiés devait être certifiée ; et les animaux exportés vivants devaient être âgés de moins de six mois. *Le Monde*, 8 juin 1990.

l'Agriculture, l'ESB devient une maladie à déclaration obligatoire, soumise à des mesures de police sanitaire. Un arrêté de la direction générale de l'Alimentation (DGAL, ministère de l'Agriculture) et de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF, ministère de l'Économie et des Finances), daté du 24 juillet 1990 interdit l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins. Cette mesure, qui intervient deux ans après la Grande-Bretagne et qui sera au cœur de la « crise » d'octobre-novembre 2000, est étendue à l'alimentation de tous les ruminants le 20 décembre 1994, suite à une décision de la CEE du 27 juin 1994. Enfin, un réseau national d'épidémiologie de l'ESB est créé en décembre 1990 pour détecter les cas cliniques et suivre l'évolution de la maladie. Quand le premier cas d'ESB apparaît (sans grande surprise d'ailleurs) dans les Côtes-d'Armor en mars 1991, les services vétérinaires optent pour l'abattage systématique du troupeau¹⁰. Ainsi, au début des années 1990, les principales mesures pour lutter contre l'épizootie d'ESB en France sont mises en place par la DGAL et la DGCCRF, même si la première possède le leadership sur la gestion des problèmes animaux. D'ailleurs, ce sont de mesures de prophylaxie classiques en cas d'épizootie qui sont adoptées, relevant des techniques vétérinaires très anciennes et destinées à enrayer le fléau par la neutralisation des vecteurs de contamination (technique de la quarantaine, du cordon sanitaire).

Dans cet état de la division du travail bureaucratique où ces deux directions générales, compétentes juridiquement, mais dominées dans leur ministère respectif (Alam 2009), travaillent en partenariat depuis le début du XXe siècle, la direction générale de la Santé et, plus généralement, le ministère de la Santé, disposent de peu de ressources pour intervenir sur ce dossier. Pourtant, c'est bien en priorité à ce ministère qu'on peut imputer la prise en compte progressive du risque de contamination humaine de l'ESB, à travers trois mesures principales : l'interdiction des préparations pharmaceutiques à base de tissus d'origine bovine¹¹ (juillet 1992), interdiction de certains tissus bovins – notamment la cervelle – dans les petits pots pour bébés¹² (juillet 1992) ou les produits cosmétiques (novembre 1992). Ces décisions s'appuient très largement sur les recommandations d'un groupe de neuf experts réuni à l'initiative d'Hubert Curien et présidé par Dominique Dormont¹³ qui – mais il n'est pas le seul dans le groupe – avait déjà été intéressé à la problématique des risques iatrogènes

¹⁰ En Grande-Bretagne, le MAFF a fait un choix différent en abattant le seul animal infecté en s'appuyant sur l'absence de contamination horizontale dans les premières études épidémiologiques.

¹¹ Il s'agit de la première intervention du ministère de la Santé, *via* la Direction de la Pharmacie et du Médicament.

¹² Il s'agit ici d'un arrêté de la DGCCRF qui doit être renouvelé tous les ans. Plusieurs indices convergent pour souligner le rôle central de la Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière (CEDAP), dont la tutelle relève de la DGCCRF, dans cette décision. Plus précisément, il semble que la présentation à la CEDAP de Jean-Philippe Deslys – chercheur au Commissariat à l'Énergie Atomique travaillant sur les prions depuis 1985 et membre du groupe d'experts présidé par Dormont – a inspiré ce décret. Néanmoins, cet avis est renforcé par l'avis rendu par la section alimentation du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France dont le secrétariat est assuré par la DGS (Entretien avec le directeur général de la DGCCRF à l'époque, Cour des Comptes, Paris, 06.07.2004 et entretien avec l'ancien directeur de la veille sanitaire de la DGS, Paris, ministère des Affaires Sociales, 18.02.2004).

¹³ Dans sa lettre de mission en date du 6 avril 1992, le ministre de la Recherche et de la Technologie, H. Curien indiquait, à propos de l'ESB, que « l'état actuel des connaissances ne permettait pas de se prononcer sur le risque éventuel d'une transmission à l'homme ». Il souhaitait qu'un bilan des connaissances et des recherches en cours soit établi et sollicitait des « recommandations en matière de développement de la recherche » (Sauvadet et Vergnier 2001). Le président a eu une totale liberté de choix dans la formation de ce groupe composé de représentants de l'épidémiologie, de la neuropathologie, de la pharmacologie, de la microbiologie, de la science vétérinaire, de la génétique, de la pédiatrie et de l'endocrinologie (Entretien avec D. Dormont, CEA, Fontenay-aux-Roses, 20.02.2002).

dans le cadre de l'hormone de croissance¹⁴. En ce sens, pour reprendre les termes du président, le rapport¹⁵ est sorti de « son domaine de compétence » et a plaidé pour la mise en place d'une nouvelle approche en matière de gestion des risques microbiologiques dans l'usage des produits médicaux, pharmaceutiques, cosmétiques et des biomatériaux¹⁶. Aussi, c'est dans un contexte d'incertitude, marqué par des scandales sanitaires (le sang contaminé, l'hormone de croissance), et caractérisé par le chantier de la réforme du « système de sécurité sanitaire », que sont pris ces arrêtés dont la formulation des attendus laisse déjà percevoir une préfiguration du principe de précaution.

Politisation des décisions administratives et relative indifférence médiatique

Comme en Grande-Bretagne, c'est dans une relative discrétion que les arrêtés sont appliqués et renouvelés et que de nouvelles mesures sont prises par les trois directions concernées (DGAL, DGCCRF, DGS). Depuis son apparition en 1985, jusqu'au début de la « crise » en mars 1996, l'information sur l'ESB est traitée de façon ordinaire, c'est-à-dire avec des schèmes habituels pour cette catégorie de problème, y compris lors d'une première mise à l'agenda politique en 1990. Elle apparaît ainsi comme un problème banal, ne se singularisant pas de nombreux autres problèmes publics auxquels n'est accordée qu'une attention médiatique secondaire. Jugée peu importante, cette question n'est abordée que par les journalistes spécialisés sur les questions agricoles ou médicales, ainsi que par les correspondants dans les capitales européennes ou à Bruxelles. Le travail de ces journalistes se caractérise en particulier par une grande proximité aux sources d'information spécialisées, et notamment aux sources officielles¹⁷. La représentation du problème se cantonne alors à l'évocation des enjeux techniques que pose sa gestion administrative, sans remise en question des fondements ou du bienfondé de celle-ci. La « vache folle » n'est qu'une maladie animale, intéressante parce que nouvelle et un peu mystérieuse, mais pas plus intrigante que d'autres épizooties ou épidémies. La couverture journalistique consiste alors essentiellement à relater ce problème agricole et en décrire les implications spécifiques, relativement habituelles pour ce type de problème, qu'elles soient vétérinaires (les dispositifs de lutte contre l'ESB), économiques (les enjeux commerciaux des mesures de prévention, notamment l'embargo) et scientifiques (l'énigme médicale d'une épidémie sans agent pathogène clairement identifié). Cette représentation journalistique du problème est alors très proche des catégories administratives par lesquelles l'ESB est appréhendée et prise en charge par les services de l'État. Parallèlement, la représentation médiatique de la gestion politico-administrative de ce

¹⁴ L'hormone de croissance, produite par extraction de l'hypophyse, s'est avérée être un vecteur de transmission de la MCJ, à la fin des années 1980, touchant une cinquantaine d'individus.

¹⁵ DORMONT (Dominique) (dir.), *Les encéphalopathies subaiguës spongiformes humaines et animales : description clinique et biologique, facteurs étiologiques, conséquences sur la santé publique et axes de recherches développés en France*, Rapport au Ministre de la Recherche et de l'Espace, Fontenay-aux-Roses, Juin 1992.

¹⁶ De manière assez significative, D. Dormont signera avec Marie-Angèle Hermitte une contribution sur l'ESB dans le cadre du rapport sur le principe de précaution de Philippe Kourilsky et Geneviève Viney (2000).

¹⁷ Cette dépendance aux sources officielles est une des principales explications de ce consensus de la presse nationale dans l'interprétation de l'événement et dans la faible couverture du dossier, puisque ces sources insistent sur l'absence de tangibilité du danger, officialisée par les avis rassurants du Comité Scientifique Vétérinaire européen, qui renvoie l'inquiétude dans l'irrationnel (Chauteauraynaud et Torny 1999 : 334-336). C'est aussi en ce sens qu'il faut comprendre que les minutes de la réunion du Comité Vétérinaire Permanent des 9 et 10 octobre 1990 où le représentant de la Commission aurait recommandé de ne pas publiciser les résultats des recherches et de ne plus évoquer la question de l'ESB (« Il faut avoir une attitude froide pour ne pas provoquer de réactions défavorables sur le marché, ne plus parler de BSE. Le point ne devrait pas figurer à l'ordre du jour (...) [I]l faut minimiser cette affaire de BSE, en pratiquant la désinformation. Il vaut mieux dire que la presse a tendance à exagérer »), publiées dans le mensuel *Que Choisir ?* ne sont repris par aucun autre média avant 1996.

problème public repose sur une vision très légitime de l'État et de son action : les schèmes selon lesquels elle est appréhendée n'offrent guère de prise à une critique journalistique, même implicite. Cette représentation spécialisée du problème de l'ESB a aussi pour conséquence de ne guère permettre sa perception comme un scandale et donc de confiner ce dossier dans une (relativement) faible visibilité publique.

Pour autant, les premières mesures anticipant le risque de contamination humaine signalent un double processus de politisation qui aurait pu susciter d'autres angles journalistiques. D'une part, il apparaît très clairement que ces décisions sont sous-tendues par des luttes de pouvoir entre la DGAL d'un côté et la DGS et la DGCCRF de l'autre ; luttes d'institution dont la presse se fera l'écho après 1996 (voir *infra*). A cette date, nombreuses sont en effet les opportunités (commissions d'enquête, conférences, communiqués de presse, fuites, interviews accordées dans le cadre d'enquêtes journalistiques ou de recherches en sciences sociales, commandes de rapport sur le sujet, etc.), pour les acteurs intéressés au sujet et/ou parties prenantes, de véhiculer leur vision de la gestion du dossier, si bien que ces luttes d'institution prennent alors une dimension plus spectaculaire.

D'autre part, ces premières mesures préfigurant l'introduction du principe de précaution dans la gestion de l'ESB peuvent aussi être analysées comme étant la conséquence de l'intrusion de jugements politiques dans le travail administratif. L'arrêté sur l'alimentation infantile est assez emblématique d'une décision administrative très fortement chargée symboliquement et politiquement, comme le souligne l'ancien directeur de la veille sanitaire à propos du renouvellement de cet arrêté :

« [Je ne m'étais] pas spécialement intéressé [à l'ESB] avant 1993. Et j'avais un peu tendance à faire confiance, parce que la presse insistait beaucoup sur le fait que Bruxelles avait pris des mesures et puis que ça me paraissait effectivement une réaction de bon sens que Bruxelles s'en occupe. Mais, je ne m'étais pas spécialement penché sur cette question. Quand je suis arrivé, il a fallu qu'à la fin du premier semestre 1993 vienne en discussion au Conseil Supérieur [d'Hygiène Publique] le renouvellement de cet arrêté de suspension d'un certain nombre de matériaux entrant dans la composition des petits pots pour bébé, l'alimentation pour bébé, certaines alimentations particulières, et à ce moment là, les personnes qui travaillaient dans le bureau des risques des milieux et de l'alimentation m'avaient exposé leurs points de vues, et leurs craintes d'ailleurs. Manifestement, ils étaient préoccupés par cette affaire (...). [J'ai considéré] que le point de vue exprimé par mes collaborateurs étaient un point de vue sain et de bon sens, qui était en particulier de dire "bon (...), s'il doit y avoir une contamination, si faible soit telle, ce n'est pas la peine de commencer par les petits pots. Ce d'autant qu'avec les petits pots, c'est le problème du pooling, et que de ce fait, ce n'est pas un truc qu'on achète dans un coin qui est contaminé, c'est probablement l'ensemble d'un lot de fabrication qui est contaminé". Ces raisonnements m'ont paru, je vous dis, des raisonnements de bon sens. J'ai adhéré, j'ai soutenu le point de vue... (...) et c'est passé devant le conseil supérieur et il n'y a pas eu de problème, très bien (...) [même si] manifestement, on n'était pas tout à fait sur la même longueur d'onde avec (...) les deux représentants du ministère de l'Agriculture, de la DGAL, à ce conseil ».

(Entretien, Ministères des Affaires sociales, Paris, 18.02.2004).

Mais la politisation du travail administratif intervient aussi dans l'autre sens puisque ce haut fonctionnaire, proche du directeur général de la Santé Jean-François Girard, s'efforce, avec ce dernier, d'alerter le cabinet ministériel en 1994, ce qui ouvre la voie à une lettre commune signée par Simone Veil, son homologue allemand, Horst Seehofer, et son homologue à l'agriculture, Jean Puech, destinée à la Commission européenne et appelant à de

nouvelles mesures réglementaires¹⁸. Si l'ESB échappe alors à l'évidence d'une typification en tant que « politique » ou « purement administratif », c'est bien à la haute administration que l'on doit ce travail de politisation, à travers « un permanent décodage-encodage du réel », « faisant passer les mêmes objets, dossiers, enjeux, d'un code à l'autre, d'un idiome à l'autre » (Eymeri 2003 : 62).

Cette première séquence historique permet de tirer un ensemble d'enseignements quant au caractère politique des crises de santé publique, et plus particulièrement de celle de l'ESB. D'une part, il faut se déprendre des visions communes des crises qui éclateraient brutalement, de manière inattendue et exogène, dans la mesure où la prochaine séquence marque une continuation de la précédente. Soulignons d'ailleurs que dès 1990, une première « réunion de crise » se tient à Bruxelles. D'autre part, il convient d'affiner ce que l'on entend par politisation à l'issue de cette première séquence. Une première forme de politisation de l'ESB intervient ainsi en 1990 puisque cet enjeu entre furtivement dans le champ politique par l'intermédiaire du cabinet du ministère de l'Agriculture. Une deuxième forme de politisation peut être identifiée autour de la contribution de la haute administration à la politisation des problèmes sociaux ainsi qu'à celle d'un petit groupe de chercheurs dont l'expertise apparaît elle aussi marquée par des préoccupations politiques. Il s'agit alors de l'introduction de critères de jugement politiques dans deux champs sociaux interdépendants. Ne manquent plus que l'entrée en jeu du champ journalistique et la généralisation de la première forme de politisation pour que s'impose durablement le label de crise pour désigner la gestion de l'ESB.

¹⁸ Cf. *Le Monde*, 6 juillet 1994. Cette politisation intense de l'enjeu à Bruxelles, sous la menace d'un nouvel embargo, débouche sur trois nouvelles mesures : le 27 juin 1994, interdiction des protéines issues de tissus ruminants (ou de viandes de mammifères non identifiés) sur tout le territoire de l'Union Européenne sauf le Danemark (décision 94/381) ; le 18 juillet 1994, interdiction des exportations de viande bovine provenant d'élevages ayant eu un cas d'ESB diagnostiqué au cours des six dernières années ; le 27 juillet 1994, interdiction d'exportation des veaux britanniques âgés de plus de six mois (décision 94/474).

1996 : L'ENTRÉE DURABLE DE LA « VACHE FOLLE » DANS LE CHAMP POLITIQUE

Le problème de la « vache folle » est durablement politisé à partir du printemps 1996 quand se transforme la configuration des acteurs intéressés à ce problème. Il focalise l'attention du champ journalistique, et sa gestion est prise en charge par les responsables politiques de l'exécutif. Cette entrée de l'ESB dans le champ politique, qui fait perdre à l'administration le monopole de sa gestion, entraîne une nouvelle construction du problème public, en termes de « crise » de santé publique.

La mise en « crise » de la « vache folle » dans le champ journalistique

Il est courant de dater l'origine de la « crise » de la « vache folle » le 20 mars 1996, date à laquelle le Secrétaire d'État britannique à la Santé, Stephen Dorrell, annonce à la Chambre des Lords que dix personnes ont été touchées par la nouvelle forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, dont huit ont déjà trouvé la mort. La révélation officielle de cette forme atypique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, désignée comme nouveau variant de la MCJ (nv-MCJ), est très largement reprise dans les médias européens. Elle est interprétée comme la quasi-confirmation de la transmission de l'ESB à l'homme. Le traitement journalistique de l'ESB change alors radicalement¹⁹.

Le nouveau cadrage médiatique doit cependant au moins autant aux logiques propres du champ journalistique qu'à ce seul changement des propriétés du problème. Avec l'importance que cette déclaration confère au problème de la « vache folle », celui-ci n'est plus seulement traité par les journalistes des rubriques spécialisées (santé, agriculture, correspondants européens) : il est largement approprié par des journalistes généralistes (éditorialistes, journalistes des rubriques politiques ou d'investigation). En raison des routines professionnelles de ces journalistes (rapports aux sources, règles d'écriture favorisant la montée en généralité, recours aux précédents – notamment celui de « l'affaire du sang contaminé » – et à la thèse du conflit d'intérêts comme grilles interprétatives, etc.), cela se traduit par la production d'une représentation hétéronome de ce problème, c'est-à-dire une représentation construite en fonction d'autres logiques que ses seules propriétés spécifiques. Ces règles de la division du travail journalistique se superposent à celles du fonctionnement du champ journalistique, notamment les contraintes économiques de maximisation de l'audience (qui se traduit par la production d'une information « grand public »), la minimisation des coûts de fabrication (qui limite le temps d'enquête) et l'intensification de la concurrence (qui prend, dans le champ journalistique, des formes imitatives, bien décrites par le mouvement de « circulation circulaire » de l'information). Ces deux mouvements permettent d'éclairer la construction du problème de la « vache folle » en un événement (Champagne 2000), en l'occurrence une « crise » sanitaire, nécessitant des politiques publiques inspirées par le principe de précaution.

¹⁹ La portée réelle de cette déclaration, qui aurait fait basculer l'Europe dans la « crise », doit être relativisée. Si le 20 mars 1996 est considéré comme un « tournant » de la représentation médiatique de la maladie de la « vache folle », c'est au prix d'une occultation du climat d'inquiétude qui préexistait dans la presse depuis quelques semaines, signe que la mise à l'agenda journalistique du problème n'est pas aussi inopinée. L'ESB est déjà nettement présente dans les médias dès janvier 1996. Ils évoquent alors les risques de contamination des fermiers britanniques, les mesures de boycott prises en Allemagne, les doutes sur les abats de veaux en France, la baisse de la consommation britannique et la chute des prix sur le continent. L'intensité de la couverture journalistique du problème après le 20 mars 1996 est bien entendue sans commune mesure avec celle des semaines précédentes, mais la réussite de cette mise en « crise » doit sans doute quelque chose à un travail préalable de constitution d'un intérêt journalistique pour ce dossier et de mise au point de nouveaux cadrages d'inquiétude pour penser la « vache folle ». Loin d'être la conséquence de l'importance de cette déclaration (et de la gravité intrinsèque de ce problème), cette consécration du problème s'explique tout autant par les routines du travail journalistiques.

La représentation journalistique de la maladie de la « vache folle » comme problème agricole ordinaire se métamorphose en une « crise » de santé publique, c'est-à-dire un problème public d'une gravité exceptionnelle, où la santé humaine est le principal horizon d'intelligibilité. Cette impression de gravité est notamment attestée par le maintien de l'ESB en haut de l'agenda médiatique pendant plusieurs semaines, à la faveur de la couverture médiatique d'une série de rebondissements²⁰. Cette construction de l'ESB comme une « crise » conduit à produire une représentation pathologique (plutôt que normale) de cette épizootie : par sa gravité, elle s'extrait de la catégorie des autres épizooties et, implicitement, des politiques publiques nécessaires pour la contenir. Cette représentation contraste avec celle qui prévaut alors dans d'autres espaces sociaux, et notamment dans l'administration, pour laquelle l'ESB est prise en charge par des politiques publiques vétérinaires relativement routinières²¹.

Cette intense médiatisation de l'ESB s'accompagne d'une attention accrue à l'action publique et d'une mise en question de ses fins et de ses modalités, qui conduit à en pointer des défaillances, au regard de trois critères de jugement. La première de ces règles est la rapidité et l'ampleur de l'action publique. Les décisions doivent être prises sans retard et apparaître suffisamment radicales pour résoudre le problème public. La deuxième règle est celle de l'indépendance de l'action publique, qui disqualifie sur le mode de la collusion d'intérêts toute prise en compte de la diversité des intérêts concernés lors de la fabrication d'une décision. La troisième règle de légitimité journalistique de l'action publique est sa « transparence ». Ces trois critères d'évaluation correspondent à une définition techniciste et procédurale de l'action publique : les jugements implicites contenus dans la couverture journalistique portent sur *les façons d'agir* davantage que sur *les finalités de l'action*. Ces deux titres du *Monde*, à propos de l'action publique en Grande-Bretagne (mais la rhétorique n'est pas différente pour la France), montrent bien où se situe le jugement de l'action publique : « *Atermoiements, erreurs, maladroites, ambiguïtés : le gouvernement britannique a accumulé les faux pas, donnant plus d'ampleur encore à la crise et renforçant l'isolement du Royaume-Uni* »²² et « *Chronique d'une négligence d'État* »²³.

Ce large consensus, au sein du champ journalistique, sur la définition du problème de l'ESB, comme « crise » de santé publique, doublé par une interprétation technique de sa gestion, contribuent à faire produire une vision « dépolitisée » de ce problème.

²⁰ Le grand nombre d'articles sur ce thème traduit la nécessité que se font les journalistes de multiplier les « angles » afin de rendre compte de ce problème à sa juste mesure (ou ce qui est perçu comme tel). Certains problèmes secondaires (au sens où ce sont des problèmes dérivés d'un problème principal et qui, dans un état ordinaire de fonctionnement du champ journalistique seraient considérés comme d'une moindre importance) acquièrent ainsi une importance *a priori* improbable.

²¹ Cet écart entre deux représentations du même problème se manifeste dans les critiques des agents politiques ou administratifs contre les exagérations « des médias ». Par exemple, dans un questionnaire que nous avons adressé aux agents du champ administratif ayant participé à la gestion de l'ESB (n=146), plus de la moitié des fonctionnaires jugent mauvais le traitement médiatique du problème de la « vache folle ». Ils ne sont que 12 % à la trouver bon. Pour 47,3% (n=69) des fonctionnaires ayant répondu, le traitement médiatique a fait preuve d'une « dramatisation excessive », et pour 21,2% (n=31) il a fait preuve de « simplisme ». Ces deux types de reproche indiquent bien que l'écart des points de vue entre journalistes et fonctionnaires se joue sur l'inégal degré de spécialisation de la représentation du problème de la « vache folle ».

²² Patrice de Beer et Annick Cojean, « Atermoiements, erreurs, maladroites, ambiguïtés : le gouvernement britannique a accumulé les faux pas, donnant plus d'ampleur encore à la crise et renforçant l'isolement du Royaume-Uni », *Le Monde*, 30 mars 1996.

²³ Annick Cojean et Éric Fottorino, « Chronique d'une négligence d'État », *Le Monde*, 6 avril 1996, p. 12.

La politisation consensuelle de la « vache folle »

À partir du printemps 1996, le problème de la « vache folle » est politisé, au sens où sa gestion publique est désormais dominée par les agents du champ politique que sont les ministres et leurs conseillers. En l'occurrence, l'action gouvernementale est alors supervisée par le ministre de l'Agriculture (Philippe Vasseur), et les dossiers les plus importants remontent même au Premier ministre (Alain Juppé). Par exemple, dès le lendemain de l'annonce du ministre britannique, la France met en place un embargo sur les bovins vivants, la viande et les produits bovins (semence, gélatine, embryons) originaires de Grande-Bretagne, par deux arrêtés du ministère de l'Agriculture. Une semaine plus tard, le 27 mars, l'Union européenne décide d'un embargo sur les mêmes produits. Le 25 mars 1996, sur le plateau du journal télévisé de TF1, le ministre français de l'Agriculture, Philippe Vasseur annonce la mise en place d'un label pour informer les consommateurs de l'origine française des viandes mises dans le commerce.

Cette volonté des agents politiques de l'exécutif de contrôler largement les productions ministérielles s'est manifestée à plusieurs reprises lors des « crises » de l'ESB. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF témoigne ainsi :

La vache folle, ça a été un exemple [de ce phénomène] : il y a eu de très nombreuses réunions à Matignon. (...) On faisait un point pour savoir quelles étaient les mesures qu'on allait prendre. Est-ce qu'on était bien ? Est-ce qu'on était en phase ? Est-ce qu'il fallait aller plus loin que les mesures communautaires ? Et à chaque fois on décidait à Matignon. (...) C'est à vous de déterminer, de voir quelle est l'importance de la problématique. Ça dépendra aussi du politique. En fonction du moment, à certaines périodes, on dira : "Matignon décide tout". Et à d'autres périodes Matignon n'a rien décidé du tout.

(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)

Cette reconfiguration du travail politico-administratif tient notamment à la forte attention journalistique portée au problème de l'ESB²⁴. Lorsqu'un problème devient « médiatique », rien ne peut être décidé sans l'aval du cabinet, tant la moindre mesure peut devenir un enjeu du jeu politique orienté vers les médias. Il s'agit alors pour le cabinet de vérifier le fond et la forme d'une mesure pour s'assurer que son éventuelle réception dans le champ journalistique ne sera pas défavorable. Ce contrôle peut aussi permettre aux agents politiques de préempter des décisions administratives en cours de finalisation et d'en faire la matière d'une annonce par le ministre.

Cette politisation du problème de la « vache folle », au sens de son entrée dans le champ politique, ne se traduit cependant pas par une forte conflictualité au sein de cet espace social, notamment au regard des clivages générés par la compétition électorale. Ainsi, malgré quelques exceptions ponctuelles lors des séances de questions à l'Assemblée nationale, l'opposition parlementaire (de gauche) ne se saisit guère de l'ESB pour critiquer la politique du gouvernement. De même, ce dossier ne produit pas réellement de divergences au sein du gouvernement, au-delà des habituelles concurrences entre les ministères compétents sur cette politique publique (Agriculture, Consommation et Santé). Un des exemples les plus nets de cette déconflictualisation du problème de la « vache folle » dans le champ politique est l'abstention de l'opposition lors du vote en première lecture, à l'Assemblée nationale, de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire²⁵.

²⁴ Les responsables de l'exécutif sont puissamment incités à prendre en compte les problèmes fortement médiatisés, en raison de relations d'interdépendance qui unissent ces positions du champ politique avec la fraction dominante du champ journalistique. Pour une analyse détaillée de cette *configuration politique orientée vers les médias*, voir la thèse de Jérémie Nollet (2010 : partie II).

²⁵ La loi du 1^{er} juillet 1998, qui découle directement de la « crise » de la « vache folle » de 1996, crée notamment l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), l'Institut de veille sanitaire (InVS) et le Comité national de sécurité sanitaire (CNSS).

La politisation du problème de la « vache folle » n'est pas sans effet sur la construction du problème public. L'intervention de ces agents généralistes que sont les professionnels de la politique a pour conséquence de produire une vision moins technique, moins spécifique, du grand public. Une des illustrations les plus évidentes de cette conception hétéronome de l'action publique est la mise en place du logo « viande française » (sur un fond tricolore) quelques jours après le début de la « crise » de 1996²⁶. L'objectif est de rassurer les consommateurs sur la qualité sanitaire de la viande vendue en spécifiant la provenance de la viande française pour la distinguer du bœuf britannique. Élaborée selon les règles du jeu politique orienté vers les médias (domination des agents les plus généralistes, contexte d'urgence, prise en compte des attentes médiatiques...), cette mesure est en réalité injustifiée à la réalité pratique du problème qu'elle prend en charge : les processus de transformation et de commercialisation de la viande sont trop complexes pour être saisis par un dispositif aussi basique. La mesure annoncée apparaît comme d'autant plus irréaliste qu'elle est présentée comme étant d'application immédiate, ce qui, là encore, ne correspond pas à la réalité des pratiques de la filière :

C'était un peu *un coup de bluff* aussi parce [que] c'était applicable immédiatement. Immédiatement. Le temps d'imprimer les étiquettes et sous 24 heures, c'est applicable. Alors chacun sait bien que la viande qui était dans les magasins ce jour-là, c'étaient des animaux qui étaient abattus depuis au moins huit jours ou plus. Et que donc prétendre que dans les 24h on allait afficher l'identité de la carcasse... *Ceux qui connaissent le secteur savaient très bien que c'était techniquement tout à fait impossible*, quand bien même ils y auraient tous mis de la bonne volonté – ce dont on pourrait douter ! (Rires)

(F, adj. dir., DGAL, AC).

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Cette mesure est bien ajustée aux règles de fonctionnement du champ politique, et notamment du jeu politique orienté vers les médias, dans lequel sont pris les ministres : très emblématique, elle permet d'afficher le volontarisme du gouvernement. Elle est en revanche assez éloignée de la réalité des pratiques dans la filière bovine. Ces propriétés sont directement liées à ses conditions de production : elle a été élaborée dans l'urgence, sans grande implication des services ou des représentants des groupes professionnels du secteur, par le directeur de cabinet du ministre l'Agriculture, c'est-à-dire un agent très investi dans le jeu politique orienté vers les médias.

Le dessaisissement du champ bureaucratique

Avec le rôle dominant que jouent les responsables ministériels, les agents du champ administratif sont en partie dessaisis de la gestion du problème de la « vache folle ». Ainsi, les directions générales concernées perdent une grande partie de leur autonomie par rapport aux cabinets ministériels. Ce constat est fait par un ancien directeur général de la Santé à propos du problème de l'ESB : « *chaque fois que la situation a été tendue, au plan médiatique notamment, le problème a été géré directement par le cabinet du Premier ministre avec un dispositif de crise dédié à ça.* »²⁷ Un ancien chef de bureau de la DGCCRF précise les

²⁶ « Vache folle/Vasseur-Création d'un label en France », *Reuters*, 25 mars 1996 (21h57).

²⁷ H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

Cet ancien adjoint de la DGAL, chef des services vétérinaires ne dit pas autre chose :

« J'ai assisté à des interministérielles à Matignon avec tous les acteurs. C'était intéressant. (...) Sur le traitement de la vache folle en pleine médiatisation, le Premier ministre organisait très régulièrement, deux fois par semaine, des réunions interministérielles avec tous les ministères pouvant être concernés. C'était à haute tension, très haute tension, entre les ministres. (...) Pour les très grandes décisions, c'était les ministres [qui participaient]. Et pour préparer ces réunions-là, c'était les directeurs généraux ou les... Moi j'y étais tout le temps, avec mon directeur général ou tout seul, ou avec le ministre. » (H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).

périodes au cours desquelles « le politique » est intervenu le plus directement dans la gestion administrative de la « vache folle » :

Et par exemple, sur le cas de l'ESB, Matignon décide tout à partir de 1996 ?

Surtout à partir de 1996, oui. *À partir de 1996, on a eu de nombreuses réunions à Matignon.* Et après aussi. Parce qu'après [1996], on a eu de nombreux problèmes de fond : 1998. *[En] 2000, on a eu de nombreuses réunions aussi,* parce que là, on a eu la présidence de la République qui s'en est mêlée. Il fallait aussi qu'on ait des réunions à tous les niveaux. Et tout va dépendre de l'importance du problème. Si vraiment on a bien vu que ça faisait une affaire d'État, alors là... Et la vache folle, c'était vraiment une affaire d'État.

**(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette domination des cabinets ministériels sur le travail administratif n'est pas sans conséquence sur la construction du problème de l'ESB. Leur intervention dans les affaires des services participe le plus souvent des logiques du jeu politique orienté vers les médias : c'est ce jeu qui génère la nécessité de ces sollicitations ; et celles-ci doivent à ce jeu leurs principales propriétés pratiques (urgence...) et symboliques (cadrage des demandes). Les services peinent ainsi à produire des mesures autonomes, fondées sur des critères techniques. Notamment parce que, face à la saturation du cabinet, le processus de production de certaines mesures administratives rencontre un blocage. C'est particulièrement vrai pour les mesures les plus techniques, c'est-à-dire celles qui ne peuvent donner lieu à une annonce politique. Comme le dit un ancien chef de service de la DGCCRF, faisant référence à une mesure prise à un moment où l'ESB n'était pas à l'agenda journalistique, « *s'il avait fallu [remonter jusqu'au] Premier ministre, je pense qu'on n'aurait jamais pris l'arrêté sur les petits pots* »²⁸. La systématisation, lors des périodes de « crise », des interventions du cabinet dans le fonctionnement des directions n'est en effet pas sans conséquences sur les activités de celles-ci.

Les agents du champ administratif perdent aussi une partie de leur autonomie par rapport au champ journalistique. D'une part, en tant que source d'information, les directions ministérielles ne réussissent plus à imposer avec le même succès leurs catégorisations du problème de l'ESB. Dans les périodes où la médiatisation de ce dossier est dominée par les journalistes spécialisés, les agents du champ administratif, qui comptent parmi leurs principales sources d'information, parviennent à faire reprendre dans le champ journalistique leur vision du problème, c'est-à-dire une question agricole appelant des réponses vétérinaires, économiques ou scientifiques. Avec l'arrivée de journalistes généralistes dans le traitement de ce problème, d'autres principes de construction de l'information tendent à reléguer les schèmes bureaucratiques. D'autre part, la mise en « crise » de l'ESB dans le champ journalistique interpelle directement les directions ministérielles. Mises en accusation pour leur « mauvaise » gestion du problème, elles sont incitées à développer des stratégies d'accès aux médias pour se légitimer. Ce faisant, leur action est en partie conduite en fonction de la problématique médiatique. Sans se défaire des contraintes qui les conduisent à produire une définition autonome du problème de la « vache folle », les administrations doivent aussi en partie travailler selon une vision plus généraliste du problème.

²⁸ H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

La « vache folle » dans le champ scientifique : domestication de la politisation et réforme de l'expertise

A l'instar de l'institutionnalisation progressive des rapports entre experts et administration en Grande-Bretagne avec la mise en place du Southwood Working group, du Tyrell committee, puis du Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, le gouvernement français décide de formaliser davantage les relations avec les experts scientifiques avec la mise en place du Ciesst²⁹, le 17 avril 1996. Présidé par une des figures majeures du champ de recherche des ESST, Dominique Dormont³⁰, ce comité est placé sous la triple tutelle du ministère de l'Agriculture, de celui de la Santé et de celui de la Recherche. Ce comité rend, dès le 9 mai, un premier rapport au gouvernement. Sur la base de ce rapport confidentiel, qui indique que, par précaution, l'agent de l'ESB doit être considéré comme transmissible à l'homme, le gouvernement annonce une série de mesures pour intensifier la recherche sur l'ESB, 7 juin. Le 27 juin, le comité Dormont rend un rapport sur les risques sanitaires de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux pour lesquels elles sont encore autorisées (porcs, volailles et poissons). Le Premier ministre Alain Juppé annonce deux jours plus tard l'interdiction d'incorporer des matériaux à risques spécifiés (provenant de cadavres d'animaux, des saisies d'abattoirs et du système nerveux central – cerveau, moelle épinière, yeux – des ruminants) dans ces farines destinées à l'alimentation des non-ruminants.

Par définition, la situation d'expertise introduit de l'hétéronomie dans le champ scientifique dans la mesure où la connaissance scientifique n'acquière valeur d'expertise que si elle s'articule au processus décisionnel (Roqueplo 1996). Comme le SEAC (son homologue britannique), le comité Dormont a été directement confronté à la nécessité d'endosser un rôle politique dans la mesure où les principaux responsables politiques veulent être éclairés sur les mesures à prendre à l'aune de savoirs pourtant parcellaires et incertains, quand ils ne veulent pas être exonérés de la prise de décision à l'instar de Philippe Vasseur qui, en mars 1996, déclare être prêt à abattre tout le cheptel national si les experts le lui recommandent. Plusieurs recherches (Joly *et al.* 1998 ; Estades et Rémy 2003 ; Alam 2005) ont ainsi montré que le comité Dormont s'est vite efforcé de définir les limites de son engagement politique autour d'une « pragmatique de la précaution » (Estades et Rémy 2003 : 163), comme l'attestent les choix initiaux opérés par les experts concernant la communication du risque, la forme des avis rendus ou encore la place des tutelles administratives dans le débat expert. A bien des égards,

²⁹ Comité Interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, dit « comité Dormont ».

³⁰ Né le 25 décembre 1948, D. Dormont est titulaire d'un doctorat en médecine (Bordeaux II, 1973), d'un CES de Médecine Tropicale (1973) et de Médecine Aéronautique et Spatiale (1974), d'un DEA de Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine (1975), de Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance (1978), de Biochimie (1978), d'Immunologie (1979). Médecin militaire au Centre de Recherches du Service de Santé des Armées (CRSSA) où il se spécialise sur les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980) (« en lien avec l'hypothèse *rétrovirale* des ESST »), puis *visitor scientist* au *National Institute of Health* du Maryland (1981), au sein de l'équipe de Carlton Gajdusek (prix Nobel de médecine en 1976 pour ses recherches sur les maladies neuro-dégénératives, dont le *kuru*, une ESST liée à des rites autophages en Nouvelle-Calédonie), et au sein d'un laboratoire « satellite de [Stanley] Prusiner » (Prix Nobel de médecine en 1997 pour sa thèse, devenue dominante, sur la protéine « prion ») à l'Université de Berkeley (1982). Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au CEA à partir de 1988. Chercheur reconnu pour ses travaux sur le Sida, l'hormone de croissance et la MCJ, il est président du Ciesst d'avril 1996 jusqu'à sa progressive mise en sommeil en 2000-2001 et membre d'une pléthore de comités (Commission de Sécurité Virale de l'Agence du Médicament, Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence européenne de l'Évaluation du Médicament, Commission de génie génétique, Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS, Comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne en 1996-97 et au *TSE Working Group* du Comité Scientifique Directeur européen en 1998). Il décède brutalement en 2003.

en dépit de la création de l'AFSSA en 1999, le Ciesst puis le CES ESST³¹ ont continué à opérer selon les mêmes normes de fonctionnement. On a même écrit par ailleurs que la création de l'agence a non seulement contribué à institutionnaliser davantage les rapports entre les tutelles administratives et les experts mais aussi à renforcer l'autonomie du travail d'expertise (Alam 2005).

Aussi le milieu des années 1990 marque-t-il une période importante dans la formalisation du travail des experts, notamment devant la constante politisation possible de ce type d'activité. Si cette autonomie de l'expertise n'est jamais acquise, comme on le verra plus loin, il importe de souligner ici que ce travail de codification de l'expertise, réalisé en grande partie au sein de l'arène parlementaire, n'a guère fait l'objet d'une politisation partisane. Comme on l'a vu plus haut, la loi de renforcement de la veille sanitaire n'a donné lieu à aucune véritable opposition, comme si le recours aux agences autonomes, qui se généralise partout en Europe, apparaissait comme le *one best way* du secteur. Ainsi, François Autain, médecin de profession, sénateur MRC de Loire-Atlantique (aujourd'hui au Parti de Gauche) se sent même contraint de confesser :

« J'ai honte de le dire, mais la vérité n'a pas de frontière, surtout de frontière politique ! (...) Je suis, je ne vous le cache pas, séduit par l'initiative de Charles Descours³² ».

Même si on a montré par ailleurs combien l'agencification s'inscrit dans une entreprise de subversion inter-administrative (Alam et Godard 2007), elle est parvenue à s'imposer comme un sens commun réformateur (Topalov 1999 : 44-45) dont la naturalisation repose sur une forme de *cela-va-de-soi* managérial international qui escamote toute discussion sur les finalités au nom de l'efficacité technique et entretient le caractère dépolitisé de la réforme (Alam 2010).

Au total, cette seconde séquence marquée par la « mise en crise » de l'ESB autorise à parler d'une crise « politique ». La mise en crise se traduit en effet par la centralité acquise par le jeu politique orienté vers les médias, ce qui renvoie au sens premier de politisation : c'est-à-dire que le dossier est géré en direct par les plus hauts responsables politiques (ministres sectoriels et Matignon). Pour l'administration, cette politisation se traduit alors par une importante perte d'autonomie par rapport à la séquence précédente. Mais cette politisation s'avère « consensuelle » au sens où elle ne débouche sur aucune forme de conflit politique. L'horizon indépassable est alors celui de la santé des consommateurs que les mesures de gestion de l'ESB ainsi que la réforme de la sécurité sanitaire des aliments viennent renforcer aux dires de tous les observateurs. De manière significative, cette réforme est clairement dépolitisée comme le montre l'absence de débat partisan au sein de l'arène parlementaire, même si elle institue pour les experts une forme de dépendance aux enjeux gestionnaires, bureaucratiques et bien souvent politiques. Si la prochaine séquence prolonge ces dynamiques, elle se caractérise par une politisation davantage « conflictuelle ».

³¹ Ce comité d'experts spécialisé (CES), institué en 2001, est un « clone » du Ciesst (selon Dormont). Il ne s'occupe plus du programme de recherches, rôle dévolu au GIS « Infections à prions ». Le Ciesst n'a pas été dissout mais ne se réunit plus.

³² Compte-rendu intégral de la séance du Sénat du 26 février 1998 (document disponible sur <http://cubitus.senat.fr/seances/seances.html>, consulté le 12.06.2006).

2000 : LE PROBLÈME DE LA « VACHE FOLLE » CONSTRUIT SELON LES LOGIQUES DU CHAMP POLITIQUE

Le problème de la « vache folle » connaît, en France, une autre phase de politisation intense à l'automne 2000. Si les formes et les ressorts de cette politisation s'inscrivent dans la continuité des dynamiques de 1996, ils suivent cependant des modalités quelque peu différentes. À la différence de ce qui s'est passé en 1996, le processus de mise en « crise » est très largement dépendant du fonctionnement du champ journalistique, dans la mesure où il ne s'appuie pas sur un changement significatif des seules propriétés du problème, mais sur une mise à l'agenda médiatique de l'ESB presque exclusivement dépendante des logiques de fonctionnement du champ journalistique. C'est en effet la multiplication de faits divers relatifs à l'ESB, amplifiée par les phénomènes de circulation circulaire de l'information, qui produisent un nouvel événement « vache folle »³³.

La politisation conflictuelle du problème de la « vache folle »

À la différence de 1996, l'entrée du problème de la « vache folle » dans le champ politique ne se réduit pas à la seule intervention des responsables de l'exécutif. Les prises de position d'agents politiques sur l'ESB sont alors beaucoup plus nombreuses et diversifiées. Le 24 octobre, Jean Glavany annonce devant l'Assemblée nationale des mesures qui doivent être arrêtées le lendemain par le Comité national de sécurité sanitaire. Le lendemain, le président de la République Jacques Chirac en visite au salon international de l'Alimentation, à Villepinde, réclame l'interdiction des farines animales et le dépistage systématique de la « maladie de la vache folle ». Début novembre, les mesures de retrait de la viande de bœuf dans certaines cantines scolaires, à la demande des maires, se multiplient. Le 6 novembre 2000, une émission diffusée sur M6 montre pour la première fois une victime française du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Le lendemain, Jacques Chirac intervient dans une allocution radiotélévisée pour réitérer sa demande d'interdiction « sans retard » des farines animales, au nom du principe de précaution. Le même jour, les présidents des groupes parlementaires de droite déposent un projet de résolution demandant la création d'une commission d'enquête parlementaire, à l'Assemblée et au Sénat. Le principal syndicat agricole, la FNSEA, propose de retirer du circuit alimentaire tous les bovins nés avant le 15 juillet 1996. Le 11 novembre, la ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, réclame un « moratoire immédiat » sur l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des porcs et des volailles. Le lendemain, un sondage de l'IFOP apprend que 70% des Français se disent inquiets pour eux et leur famille à propos de la « vache folle ». Le 14 novembre 2000, le Premier ministre socialiste Lionel Jospin présente au cours d'une conférence de presse son plan de lutte contre l'extension de l'ESB. La principale mesure est la suspension de

³³ Les controverses sur l'ESB se multiplient dès la fin de l'été 2000. Ainsi, la révélation des nouveaux cas d'ESB détectés grâce à la mise en place de tests de dépistage plus efficaces est fréquemment relayée dans la presse. Mais ce sont deux « révélations » journalistiques qui précipitent la mise en « crise » à l'automne 2000. Le 20 octobre, le quotidien *Libération* révèle que la DGCCRF pratique une marge de tolérance de 0,3% dans ses contrôles concernant la présence de farines animales dans l'alimentation des bovins. Cet article a un écho d'autant plus fort que le surlendemain, le *Journal du dimanche*, relayant une information donnée la veille par l'Agence France-Presse, fait état de la mise en examen d'un éleveur qui a mené à l'abattoir des animaux provenant d'un même troupeau qu'un bovin visiblement atteint d'ESB. La vache malade est détectée à l'abattoir mais onze animaux sont déjà entrés dans la chaîne alimentaire. La probabilité que ces animaux soient effectivement malades est infime. La chaîne de supermarché Carrefour, qui en a commercialisé une partie, lance cependant une procédure de rappel très large (au nom d'un « principe de précaution extrême »), relayée par une vaste communication médiatique. La « vache folle » s'installe de nouveau en « une » des journaux.

l'utilisation des farines de viandes et d'os (FVO) pour l'alimentation des volailles, poissons, porcs et animaux domestiques³⁴.

La politisation se structure autour d'une opposition partisane, propre à la compétition électorale. La construction du problème de la « vache folle » qui se met ainsi en place dans le champ politique dissout le relatif consensus politique qui régnait jusqu'alors, même si la définition sanitaire du problème reste très unanime. Cette politisation de la « crise » de la « vache folle » lui fait prendre la forme d'une affaire (Claverie 1994) politique : l'unanimité de la dénonciation de la mauvaise gestion de « crise » observé à partir de 1996 se fissure et laisse la place à une structure actancielle clivée³⁵ et assise sur les principes de division du champ politique (gauche/droite ; majorité/opposition). L'accusateur, Jacques Chirac (et l'opposition de droite avec lui), qui reprend la cause des victimes et les accusations journalistiques contre la mauvaise gestion de la « crise » par le gouvernement fait l'objet d'une accusation en retour par la majorité de gauche et d'une partie du champ journalistique qui lui reprochent la démagogie de sa manœuvre politique. En d'autres termes, l'affaire est le registre dans lequel s'exprime la compétition politique quand elle s'empare du problème public de l'ESB.

Cette conflictualisation tient en grande partie à la conjoncture politique. Le contexte de cohabitation, avec l'élection présidentielle de 2002 en ligne de mire, tend à construire les problèmes publics immergés dans le champ politique au prisme de la concurrence entre le président de la République et le Premier ministre. Majorité et opposition se livrent à des stratégies de démarcation politique, sans sortir du périmètre conceptuel du principe de précaution (le seul légitime dans ce contexte), ce qui produit une fuite en avant sécuritaire. La définition du problème (la contamination humaine), de ses causes (les farines animales) et de ses solutions demeure globalement consensuelle. La grille de lecture sanitaire du problème de la « vache folle » s'est imposée depuis plusieurs années ; toute autre forme d'interprétation du problème (agricole, économique...) est indicible, car elle serait perçue comme un amoindrissement de l'attention portée aux victimes. L'intérêt de se distinguer tout en étant contraints au consensus sur le fond pousse les agents politiques à exprimer leurs différences sur le seul registre des modalités de la gestion technique du problème. La solution consiste alors souvent à structurer les prises de position autour de l'action gouvernementale en vertu de considérations techniques d'efficience (à l'aune de critères liés à la construction journalistique des problèmes). Les critiques se situent ainsi au niveau de la dénonciation de la capacité des mesures gouvernementales à suivre les objectifs consensuels (la gestion des conséquences humaines de la maladie animale), voire au niveau de l'incompétence des responsables gouvernementaux. Dans un contexte de légitimation qui valorise un registre de justification plus technique qu'idéologique, l'évaluation de l'action publique se fait ainsi sur un mode très individualisé : plus que les finalités de l'action publique, c'est la performance personnelle des responsables politiques en tant que « décideurs » qui est la grille de lecture légitime des politiques publiques.

Cette concurrence se joue aussi dans les arènes parlementaires. Ainsi, la commission d'enquête sénatoriale conduite entre novembre 2000 et mai 2001 (Dériot et Bizet 2001) a (en partie) été conçue comme un soutien à la prise de position de Jacques Chirac sur l'interdiction totale et immédiate des farines animales. Rendu le 11 mai 2001, le rapport est considéré

³⁴ Après un avis de l'AFSSA, ce moratoire sur l'utilisation des farines animales prend la forme d'une réelle interdiction.

³⁵ Cyril Lemieux définit ainsi une *affaire* comme un *scandale*, c'est-à-dire une dénonciation unanime, « mais un scandale qui, soudain, se renverse, l'accusateur faisant à son tour l'objet d'une accusation de la part de l'accusé ou de ses alliés. Dans ce cas, le public tend à se diviser en deux camps, qui peuvent être certes fort asymétriques mais n'en manifestent pas moins une rupture d'unanimité : le camp des accusateurs de l'accusé et celui des accusateurs de l'accusation qui le frappe. » (Lemieux 2007 : 367-368).

comme nettement politisé, voire partial : il se focalise sur la question des farines animales et justifie l'injonction du président de la République de les interdire totalement. À l'inverse, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale (Sauvadet et Vergnier 2001) – à majorité socialiste –, rendu public le 13 juin 2001, développe une vision plus large de la « crise », qui tend à légitimer la politique menée par le Premier ministre.

La « vache folle » saisie par le champ journalistique : une affaire

Cette « surpolitisation » (Lascoumes 2009) du problème de l'ESB³⁶ se retrouve dans le champ journalistique. Si les logiques sociales observées en 1996 se reproduisent, leur intensification, ainsi que la conflictualisation de cet enjeu dans le champ politique, se traduit dans le champ journalistique par une représentation plus critique qu'en 1996, qui lui confère la forme d'une affaire.

L'intensification des critiques journalistiques sur l'action publique tient d'abord à une dramatisation accrue. À l'automne 2000, le travail des journalistes peut ainsi s'appuyer sur l'existence d'images des victimes française du nv-MCJ. Lundi 6 novembre 2000, M6 diffuse ainsi une émission spéciale intitulée « Vache folle, la grande peur », qui réalise un véritable *scoop* : dans un reportage poignant, elle montre pour la première fois une victime française du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, Arnaud, un adolescent de 19 ans, gisant sur son lit. De plus, un ensemble de faits divers contribue à rendre moins théorique le risque sanitaire : l'introduction dans la chaîne alimentaire de bêtes issues d'un troupeau où une vache malade a été dépistée, retrait de la viande bovine du menu de nombreuses cantines scolaires...

La mise en cause des gouvernants est plus prégnante qu'en 1996. La responsabilité d'agents politiques et administratifs dans la situation dramatique est établie dans les médias de plus en plus fréquemment et explicitement. Des formulations très affirmatives en ce domaine, comme celle de cette journaliste de *Libération*, qui étaient très rares en 1996, sont devenues courantes :

C'est en effet *l'incapacité de l'administration*, depuis dix ans, à faire appliquer l'interdiction des farines dans les aliments pour bovins, décrétée en juillet 1990, qui est *l'alpha et l'oméga de la crise actuelle*. L'augmentation des cas d'ESB détectés en France, trahissant à chaque fois, selon toute probabilité, une contamination par des aliments interdits, est la marque patente de cette *défaillance des pouvoirs publics*.

Corinne Bensimon, « À l'origine, une interdiction qui a été mal appliquée », *Libération*, 14 novembre 2000

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Par ailleurs, la médiatisation du problème de la « vache folle » fin 2000 se différencie de celle de 1996 par une représentation plus nombreuse et diversifiée des agents politiques : les ministres qui le prennent en charge, d'autres membres du gouvernement (qui n'ont pas la charge du dossier), ainsi que d'autres « acteurs » de la majorité ou de l'opposition de droite (responsables partisans ou parlementaires). La couverture journalistique de l'action publique alterne ainsi entre les « annonces » de décisions (ou la justification des non-décisions) par les agents politiques au pouvoir et les « réactions », positives ou négatives, à ces annonces par les soutiens ou les concurrents de ces agents au pouvoir. Avec la politisation du problème de la « vache folle », et la large diffusion de prises de position conçues comme des coups politiques, le problème est de plus en plus ramené à un enjeu spécifiquement politique, c'est-à-dire à sa propriété de support/prétexte de la concurrence entre agents politiques (pour les

³⁶ Pierre Lascoumes désigne ainsi l'« amplification des oppositions partisans sur des scènes symboliques majeures qui dépassent le sujet en cause » (p. 460).

trophées électoraux). Pliée aux exigences de la « *course de chevaux* »³⁷, la définition du problème et de ses solutions, telle qu'elle apparaît dans les médias, est alors tendanciellement moins indexée sur les seules propriétés spécifiques du problème. Les enjeux propres au champ politique (concurrence opposition/majorité, concurrence entre prétendants au leadership au sein de la majorité, etc.) pèsent sur la construction médiatique du problème : celle-ci se fonde alors moins sur « *l'analyse des faits et des causes* » du problème, au prisme éventuellement de clivages idéologiques ou de visions du monde construites et antagonistes, que ses « *effets immédiats sur le jeu politique* » (Marchetti 1997 : 254).

Administration et expertise sous dépendance

Dans cette conjoncture d'intenses politisation et médiatisation de l'ESB, la perte d'autonomie des directions ministérielles par rapport aux cabinets est très nette. L'interdiction des farines animales³⁸ est le meilleur exemple de leur enrôlement dans les logiques du jeu politique orienté vers les médias. Cette mesure apparaît comme le résultat d'un maximalisme, produit d'arbitrages généralistes éloignés des enjeux spécifiques. Pour de nombreux agents ministériels, l'écart entre les coûts de la mesure et ses bénéfices ne la justifie pas. Ce point de vue est défendu par un ancien adjoint de la DGAL :

C'était un énorme gâchis de se priver de ces produits pour les porcs et les poulets. D'ailleurs, je suis sûr qu'un jour ça va revenir. C'était un énorme gâchis parce qu'à la fin, au moment où ça a été décidé, on savait comment le gérer techniquement sans prendre de risque. Et bon, ça a été une décision un peu politique, parce que techniquement c'était possible.

(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV)

L'analyse est la même pour cet ancien chef de bureau de la DGCCRF :

La mesure d'interdiction totale des farines. C'était une décision à caractère politique. Mais les mesures avaient été prises préalablement, et on peut penser que tout ce qui avait été fait avant permettait [de gérer le risque]... L'affaire était réglée, pour moi, quand on a tout interdit.

(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)

Pour de nombreux agents connaissant bien ses enjeux pratiques, la nécessité technique de cette mesure réglementaire ne se justifie pas au regard des contraintes qu'elle impose à un grand nombre de professionnels. Mais, face à l'injonction de la présidence de la République, les services administratifs ne peuvent faire valoir leurs arguments, ni maintenir le rythme de leur prise de décision.

De la même manière, pour les experts spécialisés sur les ESST, les conditions de travail n'ont rien de commun avec celles que connaissent leurs collègues en charge d'autres risques sanitaires moins emblématiques (les risques microbiologiques par exemple) puisque leurs avis sont très largement attendus par la presse et sont suivis par les plus hauts responsables politiques. De ce point de vue, depuis 1996, la production de leur expertise est fortement politisée. Pour autant, les décisions prises au début des années 2000 concernant l'ESB montrent que l'expertise scientifique fait l'objet d'usages politiques équivoques (Alam 2005). L'avis expert peut très fortement contraindre la décision politique, particulièrement quand il s'agit de mettre fin à certaines mesures de contention de l'ESB chez les bovins. Ainsi, malgré

³⁷ Érik Neveu désigne ainsi l' « ensemble de questions relatives aux alliances, aux positionnements face aux rivaux, aux luttes internes aux partis, aux tactiques, aux polémiques, à l'attribution des postes dans le futur gouvernement. [Cette modalité de représentation journalistique du champ politique] se centre sur les aspects les plus internes, les plus ésotériques du jeu politique, sur ce qui demande un minimum de familiarité avec les données et enjeux propres aux professionnels de la politique. » (Neveu 1997 : 36).

³⁸ Arrêté du 14 novembre 2000 modifiant l'arrêté du 24 juillet 1990 portant interdiction de l'emploi de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine et étendant cette interdiction à certaines graisses animales et pour l'alimentation d'autres animaux (JORF du 15 novembre 2000).

l'embarras diplomatique du gouvernement (Hirsch 2002 : 64-77), l'avis défavorable de l'AFSSA de novembre 1999 – conformément à celui du CES – quant à la levée de l'embargo sur le bœuf britannique, a-t-il été suivi par le ministre de l'Agriculture. Par ailleurs, le passage à un abattage sélectif des troupeaux touchés par l'ESB a été posée à plusieurs reprises au Ciesst et au CES, ainsi qu'au Conseil National de l'Alimentation, comme s'il fallait multiplier les garanties scientifiques. Dans le cas de l'interdiction de l'utilisation des FVO, l'avis expert est certes indispensable mais la décision dépasse très largement les recommandations expertes. Enfin, la controverse autour de la possible extension de la maladie au mouton en 2001 met clairement en évidence une forme de défiance à l'égard de l'avis expert qui se trouve alors disqualifié. En plein salon de l'agriculture et face à sa clientèle politique, le Président de la République avait eu des mots très durs pour les experts du Ciesst et de l'AFSSA³⁹ dont la recommandation d'interdire la consommation d'intestins ovins et caprins début 2001 est restée lettre morte. En résumé, les usages politiques de l'expertise sont pluriels puisque les responsables politiques peuvent suivre l'avis expert, le dépasser en adoptant des mesures plus précautionneuses ou encore l'ignorer en sollicitant l'examen du problème par d'autres instances de concertation (le CNA, notamment).

Conclusion : la « politisation apolitique » de la « vache folle »

Au terme de cette histoire cursive des « crises » de la « vache folle », la mise en « crise » sanitaire de ce problème vétérinaire apparaît liée à sa politisation, c'est-à-dire à son appropriation par des agents du champ politique et à son traitement selon des logiques propres à cet espace social. On voit ici combien les « objets évidemment politique ne le sont pas constamment » (Eymeri 2003 : 49). L'entrée de cette question dans le champ politique n'est ni automatique, ni linéaire.

L'histoire de l'ESB en France va cependant bien au-delà d'une opposition binaire entre « politique » et « non-politique ». Cette dichotomie est tout d'abord insuffisante parce que, dans la « crise » de la vache folle, « politique » et « non-politique » cohabitent. On a ainsi pu parler d'une gestion de crise « apolitique », qui donnait la part belle aux experts et aux solutions techniques, et, dans le même temps, stigmatiser l'intervention des acteurs « politiques » (notamment le président de la République, le Sénat), et de leurs logiques d'actions propres (plus ou moins assimilées à de la démagogie). Mais surtout cette dichotomie « politique » / « non-politique » ne permet pas de rendre compte des multiples formes de politisation que connaît le problème de la « vache folle » en une quinzaine d'années. Les prises en charge successives de ce problème par le champ politique ne sont jamais identiques, notamment parce qu'elles ne mobilisent pas les mêmes agents, ne polarisent pas les prises de position politiques avec la même intensité, et n'impliquent pas les mêmes transactions avec es « champs adventices » (Offerlé, 2004 : 42) au champ politique. En 1990, le ministre de l'Agriculture se saisit furtivement du problème dans le cadre des négociations communautaires liées à l'ampleur que prend l'épizootie en Grande-Bretagne ; en 1996, suite à un processus complexe et transnational de mise en scandale du problème, autour de l'officialisation de l'hypothèse d'une transmission de l'ESB à l'homme (sous la forme du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob), la gestion « en direct » du dossier revient, en France, au plus haut niveau politique (ministres de l'Agriculture et de la Santé, et même Premier Ministre) ; en 1999, une puissante controverse sur la levée de l'embargo européen sur la viande bovine britannique se déroule dans le champ politique et débouche sur une spectaculaire non-décision ; en 2000, enfin, un enchaînement de faits divers relatifs à

³⁹ « Les responsables de l'AFSSA sont des irresponsables. Ils ont fait preuve au moins de bêtise et de mauvais goût. Que les scientifiques parlent quand ils ont quelque chose à dire » (Hirsch 2002 : 184).

l'ESB conduit un grand nombre d'acteurs politiques à intervenir sur ce thème qui, enrôlé dans les logiques spécifiques de la cohabitation et de la pré-campagne électorale de 2002, est l'objet d'une fuite en avant autour de l'argument de la santé des consommateurs et débouche sur des décisions emblématiques et relativement éloignées de la réalité du risque.

L'entrée de cette question dans le champ politique se traduit par une construction « apolitique » du problème de la vache folle, au sens où elle ne donne pas lieu à une opposition significative de visions du monde. Au contraire, les termes du débat sont largement consensuels. A la différence semble-t-il de la situation britannique où la mise en crise vient solder les comptes de l'héritage conservateur thatchérien, les acteurs politiques agissent en fonction d'une analyse analogue de la crise (autour de quelques schèmes tenus pour évidents : la thèse du conflit d'intérêt inhérent au ministère de l'Agriculture, la dérive du productivisme agricole ou encore la trop grande rupture expert/profane sont des clefs de lecture consensuelles) et d'une même définition des modalités de politiques publiques qui en découlent (autour d'une panoplie d'outils de gestion de risque d'inspiration managériale : agence, procédures, assurance qualité, etc.). Cette restriction drastique de l'espace des prises de position politiques possibles a partie liée avec le mode de fonctionnement historiquement situé du champ politique. Elle est le produit de ses logiques sociales, notamment le recul de la prégnance de la structuration idéologique de ses modes de compétition et ses relations d'interdépendances avec des espaces sociaux (notamment les champs journalistique et expert) où prédomine une vision sanitaire de l'ESB. Les valeurs « sanitaires » semblent si indiscutables que tout discours alternatif est indicible⁴⁰ et que la compétition politique sur cet enjeu ne peut que se traduire par une surenchère : la gestion politico-administrative de l'ESB prend alors, aux yeux de ses principaux acteurs, la forme d'une « crise ». L'oxymore d'une politisation apolitique auquel on recourt pour décrire ce qui s'est joué à propos de l'ESB n'est paradoxal qu'en apparence.

Cette « politisation apolitique » du problème est indissociable d'une persistance discrète de sa puissance politique. En d'autres termes, son appropriation par les acteurs politiques selon une vision prétendument technique de la sécurité sanitaire ne met pas un terme aux enjeux de pouvoir que représente la question de l'ESB dans d'autres espaces sociaux ; elle en est au contraire la continuation par d'autres moyens. Derrière des apparences de neutralité, ces politiques de gestion des « crises sanitaires » sont ainsi des questions clivantes dans le champ administratif (luttres d'institutions intra et inter-ministérielles) ; dans le secteur d'action publique (retrait de l'État en matière de contrôle des denrées alimentaires au profit de normes d'assurance qualité issues du monde de l'entreprise), voire dans la société dans son ensemble (émergence d'un nouvel hygiénisme sanitaire en matière d'alimentation).

⁴⁰ Ces valeurs ne sont cependant pas nécessairement universelles puisqu'en Grande-Bretagne le Premier Ministre tente de les relativiser en mobilisant des grandeurs concurrentes : l'intérêt économique et les valeurs éternelles de la nation. « Aucun État membre ne tolère que l'on ne ferme les yeux sur un problème mettant en jeu un intérêt national essentiel pour lui. Pas plus que nous. Or l'enjeu est de taille, puisqu'il y va des 650 000 emplois de notre filière bovine. Mais il touche aussi **quelque chose de plus affectif, qui s'apparente à l'âme de la nation**. La forêt occupe une place singulière dans l'âme du peuple allemand. La langue et la culture emplissent la pensée du peuple français. **La mer et le rôti de bœuf de la vieille Angleterre sont plus chers à nos cœurs qu'il n'y paraît sur le papier** ». *Le Figaro* du 20 juin 1996 (c'est nous qui surlignons).

BIBLIOGRAPHIE

- AIT-AOUDIA (Myriam), BENNANI-CHRAIBI (Mounia), CONTAMIN (Jean-Gabriel), « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, n°48, 2010, p. 207-220.
- ALAM (Thomas), « Le rôle de l'expertise scientifique sur les ESST dans le processus d'action publique. Une comparaison franco-britannique », in DUMOULIN (Laurence), La BRANCHE (Stéphane), ROBERT (Cécile) et WARIN (Philippe) (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 83-101.
- ALAM (Thomas), *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Lille 2, 2007, 590 p. + annexes.
- ALAM (Thomas), « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : La *sécurité sanitaire* », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°78, 2010, p. 48-66.
- ALAM (Thomas), « La vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, vol. 90, n°4, 2009, p. 373-398.
- ALAM (Thomas) et GODARD (Jérôme), « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentaire », *Politix*, vol. 20, n°79, 2007, p. 77-100.
- BOURDIEU (Pierre) et CHARTIER (Roger), « Gens à histoires, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 53-60.
- BUCHET DE NEULLY (Yves), « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in LE PAPE (Marc), SIMÉANT (Johanna) et VIDALE (Claudine) (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris : La Découverte, 2006.
- CHAMPAGNE (Patrick), « L'événement comme enjeu », *Réseaux*, 2000, n° 100, p. 403-426.
- CLAVERIE (Elizabeth), « Procès, Affaire, cause : Voltaire et l'innovation critique », *Politix*, 1994, 26, p. 76-86.
- DOBRY (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986).
- DORMONT (Dominique) et HERMITTE (Marie-Angèle), « Propositions pour le principe de précaution à la lumière de l'affaire de la vache folle », in KOURILSKY (Philippe) et VINEY (Geneviève), *Le principe de précaution*, Paris, La Documentation française/Odile Jacob, p. 341-386.
- CHATEURAYNAUD (Francis) et TORNÉ (Didier), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999.
- DÉRIOT (Gérard) et BIZET (Jean), *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale, n° 321, 11 mai 2001, 362 p.
- DESLYS (Jean-Philippe) et PICOT (André), *La vache folle. Les risques pour l'homme*, Paris, Flammarion, 2001.

- ESTADÈS (Jacqueline) et RÉMY (Elisabeth), *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- EYMERI (Jean-Michel), « Frontière ou marche ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE (Jacques), (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 47-77.
- GUSFIELD (Joseph), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Economica, 2009, 354 p.
- HIRSCH (Martin), *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : Faut-il craindre la transparence ?*, Paris, Albin Michel, 2002.
- JOLY (Pierre-Benoît), LEPAPE (Yves), REMY (Elisabeth), « Quand les scientifiques traquent les prions. Le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle », *Annales des Mines – Entreprises et Responsabilité*, n°9, 1998, p. 86-95.
- JOLY (Pierre-Benoît), LEPAPE (Yves), BARBIER (Marc), ESTADÈS (Jacqueline), LEMARIÉ (Juliette), Marcant (Olivier), *BSE and the France National Action System*, Grenoble, INRA-Économie et Sociologie Rurales (rapport BASES – Building a common data base on scientific research and public decisions on TSEs in Europe, Concerted Action BMH4-CT98-6057 – Biomed programme TSE Joint Call), 1999.
- LAGROYE (Jacques), « Les processus de politisation », in LAGROYE (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 359-372.
- LASCOURMES (Pierre), « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 3, p. 455-478.
- LEMIEUX (Cyril), « L'accusation tolérante. Remarques sur les rapports entre commérage, scandale et affaire », in BOLTANSKI (Luc), CLAVERIE (Élisabeth), OFFENSTADT (Nicolas) et VAN DAMME (Stéphane), *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris : Stock (Les essais), 2007, p. 367-394.
- MARCHETTI (Dominique), *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d'« événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, 705 p.
- NEVEU (Érik), « Des questions “jamais entendues”. Crise et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 1997, n° 37, p. 25-56.
- NOLLET (Jérémie), *Des décisions publiques « médiatiques » ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Lille 2, déc. 2010, 1058 p.
- OFFERLÉ (Michel), *Sociologie de la vie politique française*, Paris : La Découverte (Repères), 2004, 123 p.
- PASSERON (Jean-Claude) et REVEL (Jacques), « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », in PASSERON (Jean-Claude) et REVEL (Jacques) (dir.), *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005, p. 9-44.
- PHILLIPS OF WORTH MATRAVERS (Lord Nicholas), BRIDGEMAN (June), FERGUSON SMITH (Malcolm), *The BSE Inquiry*, London, House of Commons, HMSO, 2000 (16 volumes).

- ROQUEPLO (Philippe) *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, Editions de l'INRA, 1996.
- SAUVADET (François) et VERGNIER (Michel), *Le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, n° 3138, 13 juin 2001.
- SAVEY (Marc), PARODI (Andé-Laurent), MAILLOT (Evelyne), « L'encéphalopathie spongiforme bovine en Europe », *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, vol. 62, 1989 p. 483-490.
- SAVEY (Marc), « Les leçons de la vache folle. Entretien », *Esprit*, novembre 1997, p. 101-117
- SETBON (Michel), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris : Elsevier (Médecine des risques), 2004.
- TOPALOV (Christian), « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999, p. 11-58.