

LA CRISE DE LA "VACHE FOLLE" A LA LUMIERE DE SES RÉSEAUX*

PAR

Catherine FALLON

SPIRAL, Université de Liège

La crise de la vache folle peut être étudiée empiriquement à la lumière des réseaux des acteurs qui ont pris part à cet événement qui a secoué l'Europe au printemps 1996, jusqu'à entraîner une réécriture de certains parties de son traité fondamental à Amsterdam en juin 1997.

L'observation des modalités de gestion de cette crise aux différents niveaux de pouvoir, depuis le niveau européen jusqu'au consommateur individuel (sur base d'une analyse réalisée à partie de la Belgique) permet de soulever la question des modes de gestion de ces nouveaux risques alimentaires : les partenaires autorisés que sont les responsables politiques, les administrations et les experts convoqués par ces dernières, ne sont plus à même d'assurer la représentation des objets et des hommes dont ils se revendiquent les mandataires. Les prions traversent la Manche sans prévenir, dans des sacs de farine ou dans la moelle épinière de jeunes veaux "born after ban", tandis que les consommateurs contestent la qualité et l'efficacité de l'organisation agricole définie après plus de 30 ans de politique agricole commune.

L'idée maîtresse qui va être développée ci-après est que la purification des cénacles scientifiques et des forums, isolant politiques d'une part et experts de

* Cette recherche a été rendue possible grâce à un projet financé par les Services Fédéraux Belges des Affaires scientifiques, techniques et culturelles et mené conjointement par l'Université de Liège, la Fondation Universitaire Luxembourgeoise et l'Universitaire Instelling Antwerpen.

l'autre, donne sans doute plus de liberté à l'administration, mais elle empêche la mise en place de nouveaux processus de décision qui permettraient la prise en considération des incertitudes associées aux risques technologiques modernes¹. Au contraire la mise en place d'une enceinte de discussion unique, associant tous les "représentants", aussi bien politiques que scientifiques, avec des règles précises mais une géométrie variable, permettrait d'ouvrir la discussion et favoriserait pour tous les partenaires du réseau, qu'ils soient institutionnels ou non, le passage à une réelle logique d'apprentissage, plus adaptée pour encadrer ces problématiques floues.

LE RÉSEAU DE LA VIANDE BOVINE

La viande de boeuf arrive dans l'assiette du consommateur lourdement chargée de nombreuses inscriptions que lui apposent différents acteurs : marquage de la bête et identification de son arbre généalogique, suivi de l'animal et de son mode d'élevage jusque dans l'abattoir, où un expert institutionnel opère souverainement à un arbitrage avant de délivrer un bon à tuer puis un certificat lui ouvrant l'accès à l'alimentation humaine. C'est alors que l'animal tué et découpé en quatre quartiers perd son identité qui en faisait un individu unique : jusqu'en 1997, les quartiers de boeuf participent à un marché de gros, avec pour identité officielle, leur pays d'origine et leur code européen de qualité.

Les trajectoires suivies par ces morceaux de boeufs sont très longues : la viande joue comme intermédiaire et monnaie d'échange entre une multitude d'acteurs. Les fonctionnaires et experts vétérinaires sont membres d'une institution légalement instituée : ils relèvent, en Belgique, de la responsabilité du ministre fédéral de l'Agriculture ou de celle du ministre fédéral de la Santé publique, suivant qu'il a à connaître d'un animal vivant ou abattu pour la consommation humaine. Les producteurs de bovins, éleveurs, engraisseurs, grossistes, chevilleurs, transformateurs, distributeurs, participent au réseau à la fois individuellement et à travers leurs fédérations respectives et répondent aux administrations responsables sur le plan agricole, économique, environnemental ou sanitaire. Les consommateurs de viande bovine constituent une constellation d'acteurs qui s'inscrivent dans le réseau en acceptant de prendre le risque de consommer un morceau de viande bovine, intermédiaire échangé contre quelque monnaie et accompagné de certaines informations.

Le réseau est aussi animé par des acteurs qui ne participent pas nécessairement au transfert de la viande bovine, mais qui provoquent la mise en circulation d'informations à son égard : médias, scientifiques, organismes de certification. Leurs interventions circulent sous forme de textes, de formulaires, d'images ou par le biais d'outils permettant de mesurer donc de décrire certaines caractéristiques de la viande.

Enfin, les politiques et les responsables administratifs sont aussi associés et ils se reconnaissent eux aussi le droit d'orienter certains mouvements d'inter-médiaires, de créer des objets lourds de sens pour les autres acteurs, de réorganiser les contrôles sur la viande et leur classification, ou le marché et les transferts de subsides.

Ces réseaux sont le produit de l'association plus ou moins formelle et institutionnalisée de porteurs d'information et de décideurs associés autour d'une action/décision. Dans la vision proposée ici, les "experts" ne sont pas les seuls experts scientifiques suivant une acception courante, mais tout qui apporte une information dans le réseau. Les modalités d'association au sein d'un dispositif sont multiples et certains réseaux sont souples, d'autres non. Les stratégies des acteurs sont parfois encadrées par de nombreuses règles et procédures écrites (pour les contrôleurs) ou par de profondes habitudes culturellement marquées (pour les consommateurs). Chaque jour, des experts prennent la responsabilité routinière de mettre de la viande sur le marché, d'autres prennent la décision de l'acheter pour leur consommation propre : les réseaux sont truffés de décideurs qui prennent des risques, opèrent des choix ou des arbitrages, qui réclament certaines informations et en produisent d'autres.

Ces réseaux ont une certaine étendue, ils peuvent être plus ou moins homogènes : on voit par exemple que les vétérinaires sont des professionnels-clés dans le réseau de la viande bovine en Belgique. Où s'arrête et où commence un réseau ? Par une écoute des acteurs, on reconnaît les autres agents qui leur semblent pertinents, et tout ce qui constitue des repères importants pour leurs décisions². A travers ces dispositifs circulent des récits légitimes et légitimants, des drames plus ou moins stabilisés. Ces récits souvent chargés d'une forte dimension symbolique sont particulièrement importants parce qu'ils véhiculent une image et une justification du réseau en question, qu'ils affirment ses objectifs et ses priorités, et qu'ils favorisent une coordination de ses pratiques : ils participent à l'établissement d'un certain degré de convergence.

Dans le cas du marché de la viande bovine, organisé au niveau européen depuis 1968, l'intervention européenne s'organise à travers la politique agricole commune (PAC) autour de l'objectif déclaré des fondateurs qui est d'abord d'ordre économique: il s'agit de développer l'agriculture pour assurer une indépendance alimentaire de l'Europe et garantir un revenu convenable aux agriculteurs, en mettant en place une politique de prix garantis et différents mécanismes de quotas pour enrayer la surproduction. Pour la Commission européenne, organe de gestion de l'Union européenne, le poids de l'agriculture est proportionnel à son importance budgétaire. Il s'agit d'une politique de la Commission gérée par elle qui a donc une importance politique

1. Giddens (A.), *The consequence of Modernity*, Polity Press, 1990.

2. Dodier (N.), *L'expertise médicale. Essai de sociologie sur l'exercice de jugement*, Paris, Ed. Métailié, 1993.

et pratique... ce qu'on percevra clairement au printemps 1996. Mais dans cette matière comme dans les autres, le poids des décisions intergouvernementales a augmenté au cours des dernières années, entre autres à travers toutes les procédures de normalisation et de mises en équivalence qui étaient des préalables nécessaires à la mise en place du marché unique de 1992 mais qui relevaient davantage de la compétence des organes intergouvernementaux, affaiblissant certains mécanismes de décision communautaires.

L'ouverture des frontières au 1er janvier 1993 a permis l'établissement d'un marché en apparence unifié : la Commission garantit l'équivalence des contrôles vétérinaires des différents états, chacun restant responsable de la définition de la mise en œuvre sur son territoire des obligations formulées par l'administration européenne. En Belgique, sous la pression de plusieurs scandales liés au trafic d'hormones et de promoteurs de croissance dont l'usage est illégal, un triple système de contrôle s'est mis en place, aussi bien sur les réseaux de production et sur l'examen du produit final. D'abord, un réseau d'identification individuelle du bétail associant les producteurs et l'administration fédérale ; ensuite une coopération accrue entre les administrations agricoles, de santé publique et de l'intérieur afin de renforcer la détection des fraudes sur les lieux de production ; enfin une politique accrue de contrôle des résidus sur les produits finaux, avec forte pénalisation des producteurs en cas de contrôle positif.

Entre fonctionnaires des différents niveaux de pouvoir, professionnels de la santé animale et producteurs, de nombreuses interactions sont organisées, à la fois pour les contrôles et les transferts de primes. Cette partie du réseau est donc fortement convergente, aussi bien au niveau du producteur local, qu'au niveau fédéral belge qui est responsable de la répartition des primes européennes, qu'au niveau européen. Les transferts financiers des Etats vers la Commission puis de cette dernière vers les producteurs sont énormes. Les règlements sanitaires sont aussi très pointilleux. Au sein d'un tel réseau, les professionnels sont à première vue plutôt des agents que des acteurs : ils ont peu de choix, et l'histoire et les relations sont standardisées et s'inscrivent dans de multiples instruments, qui maintiennent les objets à leurs places respectives. L'information circule alors très bien, pour autant qu'elle reste limitée à ce qui est défini comme pertinent au sein du réseau. Par contre, la dénonciation d'incertitudes permet de libérer les acteurs : ils ont alors plus de liberté pour proposer de nouveaux projets, de nouvelles histoires, et former de nouvelles coalitions³.

Le caractère uniforme du marché européen résiste mal à une analyse plus fouillée et les tensions vont apparaître clairement au plus fort de la crise de 1996. En effet, le comportement de certaines vaches britanniques augmente le

3. Callon (M.), "Techno-economic networks and irreversibility", in *Power, action and belief : a new sociology of knowledge ? Sociological review monograph*, Ed. J. Law, 1986.

niveau d'indétermination du réseau, quand les Britanniques décrivent devant les comités vétérinaires européens une nouvelle pathologie des bovins, l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou BSE), qui frappe principalement les troupeaux de vaches laitières du sud du pays. Entre 1989 et 1995, la Grande Bretagne prend de multiples mesures, avec le soutien de l'administration européenne et de ses comités vétérinaires : la maladie reste, au niveau européen, d'importance secondaire, et un peu mélangée avec la tremblante du mouton, encéphalopathie spongiforme dont les effets semblent maîtrisés depuis des dizaines d'années. Les producteurs continentaux considèrent qu'il s'agit là d'une épizootie comme une autre, limitée à la Grande Bretagne, et dont le contrôle est tout à fait assuré par les nouvelles mesures réglementaires européennes. En 1994 survient la première mini-crise européenne de la vache folle sous la pression de demandes de contrôles supplémentaires émanant de la France et de l'Allemagne, mais elle ne provoque pas de grands bouleversements des marchés. Les prions semblent confinés à la Grande Bretagne et n'occupent pas l'agenda dans les autres pays : ils relèvent plutôt des curiosités scientifiques.

Alors que les activités de recherche au niveau européen sont minimales, des programmes très importants sont organisés outre-Manche, aussi bien sur les modes de transmission et d'inactivation des prions que pour la surveillance épidémiologique des encéphalopathies humaines associées, comme la maladie de Creutzfeld-Jakob. Les résultats de ces activités sont régulièrement publiés en Grande-Bretagne : ils suscitent de nombreux débats, relayés par la presse spécialisée autant que vers le grand public et provoquent l'inquiétude des représentants des consommateurs. Ces perturbations du marché britannique et ces disputes scientifiques ne sont pas reprises par les partenaires européens qui, pour la plupart, ignorent l'étendue des controverses, des conflits et des dénonciations.

Mécanisme de transformation : la crise européenne de mars 1996

Les dispositifs et les réseaux sont évolutifs : l'observation de leur évolution et l'analyse de ces moments lourds de sens où des priorités sont affirmées et où des arbitrages sont opérés, permettent de comprendre certains éléments des processus de décision et de mettre à jour des mécanismes par lesquels les acteurs gèrent les incertitudes, pratiquent des mises en équivalence dans ces situations nouvelles chargées de nombreuses indéterminations.

Remontons dans le temps à Londres, le 20 mars 1996 : le Secrétaire d'état à la Santé Publique prononce un discours devant le Parlement britannique et annonce que les résultats épidémiologiques semblent montrer l'émergence d'une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob qui pourrait résulter d'une mise en contact avec de la viande de boeuf contaminée.

A ce moment, le chromo glacé du marché unifié européen éclate en mille morceaux : la question de la transmissibilité de l'ESB à l'homme remonte dans les priorités et les prions occupent les premières pages de tous les journaux. Il faut recomposer une nouvelle histoire. Pendant une telle crise, la mobilité des faits (*où va le prion ?*) et des acteurs augmente de façon dramatique, accélérée par sa connexion avec le marché et ses millions de décideurs, et par l'impact médiatique de certaines images très fortes tels des charniers de bovins ou des victimes de cette maladie qui aurait déjà tué une douzaine de personnes en Grande Bretagne. En moins de 24 heures, les responsables politiques de plusieurs états européens décrètent, par mesure conservatoire, l'embargo sur la viande britannique, espérant ainsi protéger leurs consommateurs et leur marché. Cette décision politique prise dans plusieurs états provoque une "crise" au niveau européen : on parle d'un bouleversement des priorités, d'une mise en avant de la protection de la santé humaine comme limite au principe de libre-échange.

La Commission, véritable organe administratif de la politique agricole commune, essaie d'abord de rétablir les anciennes priorités, celles de la PAC, et de calmer directement le conflit par l'"invocation" des rapports de ses comités scientifiques. Il lui faudra une semaine et des prises de positions fermes de ses responsables politiques appuyant les choix des différents gouvernements, pour qu'elle accepte de confirmer les embargos individuels.

Cette information dévoilée devant le parlement britannique avant sa parution dans un journal scientifique était-elle en soi si révolutionnaire ? Pour les scientifiques, on passe d'un risque improbable à un risque peu probable : mais une telle nuance suffit, à ce moment-là, à faire basculer le choix politique sous la pression du marché. Les experts qui participaient alors aux comités scientifiques découvrent au cours de visites de contrôles dans le sud de l'Angleterre, que les mécanismes de régulation définis sous leurs conseils pour assurer une gestion du risque associé à leur estimation de la transmissibilité du prion et qu'ils pensaient implantés n'étaient en fait pas opérationnels parce que peu compatibles avec certains aspects spécifiquement britanniques de la gestion du cheptel et des marchés de la viande et des résidus : *on pensait avoir fermé la porte, mais ce n'était pas le cas et le prion s'était échappé.*

Les consommateurs européens réagissent immédiatement en achetant moins de viande bovine et en remettant en cause les pratiques de certains producteurs. Les producteurs se plaignent pour leur part de voir leur image se dégrader en même temps que leur situation socio-économique. Il s'agit ici d'une question de confiance entre deux partenaires d'un marché : les consommateurs et leurs représentants ont découvert tout à coup un monde dont ils se désintéressaient mais qui réapparaît dans leur assiette. Ils ont alors réclamé des informations et de la transparence quant aux modes de production et de contrôle. Mais les producteurs face à cette nouvelle exigence de communication, définissent avec difficulté un changement de politique : passer d'une

structure industrielle, propriétaire et secrète, à une ouverture du réseau d'information vers ces partenaires nouveaux qui s'imposent à eux, demande à la fois une redéfinition des rôles et stratégies de chacun et une réécriture d'une histoire commune qui justifierait cette nouvelle coopération. On verra se mettre en place, au niveau belge ainsi qu'au niveau européen, de nouvelles structures de concertation, associant producteurs, administration et consommateurs : de telles initiatives, associées à une ouverture des canaux de communication, contribuent à renforcer la confiance réciproque des partenaires.

L'embargo permet d'isoler le marché britannique et de protéger le marché intérieur et extérieur de l'Union. Mais il faudra près de trois mois pour résoudre le conflit politique entre la Grande-Bretagne et ses partenaires de l'Union. Les Britanniques acceptent de voir leurs abattoirs contrôlés par des experts étrangers et s'engagent à mettre en place un système d'identification du bétail, ainsi que de se plier à l'impératif de la santé publique. Pour sa part le Conseil européen décide de libérer des sommes importantes pour aider la Grande Bretagne et pour soutenir les revenus des producteurs de viande bovine qui ont souffert de la crise dans les Etats membres. C'est apparemment la fin du conflit politique : la vache folle est de nouveau aux mains des techniciens et des scientifiques.

Par contre, le Parlement européen va entamer une autre action politique à travers une commission d'enquête afin de cerner les responsabilités respectives dans cette crise, examiner les allégations d'infraction, de mauvaise administration et de négligence de la Grande Bretagne, du Conseil et de la Commission. C'est d'abord une tentative du Parlement européen de rentrer dans le dispositif. Le rapport au Parlement va condamner le gouvernement britannique et reprocher au Conseil, et donc aux Etats membres, de n'avoir pas à temps décidé d'accorder la priorité à la problématique "Santé publique" et de n'avoir pas contrôlé l'exécution de ses décisions par la Commission. Enfin, le Parlement dénonce la responsabilité politique des hauts responsables de la Commission qui a favorisé la protection des marchés et qui n'a pas mis en place un système de comitologie scientifique assez indépendant et efficace. Ce rapport au Parlement va permettre de stabiliser une partie de la mobilité des prions : on rappelle les histoires, les conflits d'intérêts, on désigne des victimes et des coupables.

La mise en œuvre des décisions politiques prises au moment de la crise ne va pas de soi : si le partage des responsabilités entre l'Europe et les Etats est relativement clair en ce qui concerne les questions agricoles (encore que l'ouverture des frontières en 1993 aient bouleversé certaines habitudes), ce partage devient tout à fait flou en ce qui concerne la santé publique, laquelle n'est pas une compétence exclusive de l'Union et ne fait pas l'objet de politique commune. Pour sa part, la Commission précisera en février 1997 les modalités de réforme de son administration : une direction "Protection de la santé des consommateurs" reprend la responsabilité des comités scientifiques

et des contrôles dans le domaine de l'alimentation humaine, indépendamment de la direction Agriculture. Cette dernière conserve les consultations formelles et politiques avec les administrations nationales ainsi que la responsabilité des définitions réglementaires. La Commission institue un comité scientifique directeur, pluridisciplinaire, encadrant les nombreux comités scientifiques qui sont remodelés et elle s'engage à procéder de façon plus ouverte et transparente, ce que les représentants des consommateurs accueillent favorablement. Les représentants des producteurs saluent la mise en œuvre de contrôles plus structurés dans tous les Etats membres. Faire de la Grande-Bretagne un bouc émissaire leur a sans doute permis d'éviter de prendre en considération un problème de fond qui était apparu au milieu de la crise, à savoir la question de la confiance entre les partenaires du marché et les tentations protectionnistes entre partenaires européens.

UNE CRISE ALIMENTAIRE COMME CRISE DE REPRÉSENTATION

On peut proposer une lecture politique de la crise en termes de mode de prise de décision experte et observer, à la lumière des événements, les mécanismes décisionnels tels qu'ils ont été utilisés au sein des administrations européennes et nationales avant la crise de 1996. Si une politique publique doit être évaluée autant en termes d'efficacité qu'en termes d'adhésion sociale, on peut interpréter la crise de 1996 comme un échec de la procédure décisionnelle européenne.

Au fil des années de mise en place d'une politique agricole commune, la Commission européenne a établi un mode de gestion lourdement bureaucratique, soucieux avant de tout de limiter les risques et indéterminations propres à ce marché cyclique, soumis aux aléas des marchés internationaux autant qu'aux intempéries et aux épizooties. Au fil des années et des réformes, la Commission a encouragé, en respectant les termes fondamentaux de la politique agricole, la mise en place d'une structure quasi-industrielle de production, gérant les flux, programmant des nouveaux points d'équilibre avec des conséquences plus ou moins critiquées dans les différents états européens dont les questions agricoles sont à chaque fois spécifiques. Cette lourde structure organise une certaine politique de prix et de primes, de subsides et de quotas. L'incertitude gérée par l'administration européenne est d'abord économique, mais dans le cadre de l'ouverture des marchés, l'institution renforce aussi l'harmonisation des standards de contrôles vétérinaires et phytosanitaires et les exigences d'hygiène à propos des denrées alimentaires. L'implémentation des décisions et des contrôles relève toujours de la responsabilité des Etats, avec un respect plus ou moins fidèle des recommandations et des directives.

Les questions scientifiques et techniques sont documentées à la fois par des fonctionnaires qui disposent d'un bagage scientifique suffisant pour proposer des informations basées sur cette légitimité, et par des comités scientifiques *ad*

hoc convoqués par l'administration, regroupant des représentants du monde scientifique et des fonctionnaires techniques de différents États. Les débats au sein de ces comités sont gérés par les fonctionnaires européens, les rapports sont utilisés pour soutenir et informer des propositions d'action, dont certaines relèvent de la seule responsabilité de cette administration alors que d'autres doivent être présentées aux représentants décisionnels des États : la Commission doit dans ce cas formuler sa proposition devant le comité vétérinaire permanent qui regroupe les responsables des services nationaux d'inspection vétérinaires et qui doit prendre position à la majorité qualifiée en tenant compte de la pondération des voix par pays. En cas d'échec, la discussion est portée au niveau du Conseil des ministres européens : si ce dernier ne peut ni adhérer à la proposition à la majorité qualifiée ni la rejeter à la majorité simple, la Commission retrouve une singulière liberté d'action pour mettre en œuvre sa décision.

Dans la structure d'expertise classique, qui est celle de la Commission européenne, on retrouve donc l'affirmation d'une volonté de maintenir une claire séparation entre d'une part ceux qui disposent de la connaissance savante et qui peuvent conseiller, et d'autre part les mandataires politiques habilités à débattre de choix généraux, défendant à la fois des intérêts humains et des valeurs. Entre ces deux groupes, l'information et l'action doivent être canalisées par une institution proprement médiatrice : c'est l'administration qui joue ce rôle, elle qui tire sa légitimité de son expertise technique et son autorité de sa désignation par les élus politiques. On voit ainsi des fonctionnaires européens jouer un savant jeu de traduction entre les comités scientifiques vétérinaires et le comité permanent vétérinaire. Mais de telles structures de communication entre scientifiques et politiques sont plus propices à la transmission de certitudes qu'à celle des limites de connaissance, qui font pourtant partie intégrante de l'expertise.

Dans le pire des cas, l'administration peut s'approprier le pouvoir de décision pour se faciliter la tâche, et tantôt accaparer tout le pouvoir politique en maintenant les discussions dans un imbroglio scientifique et technique, ou tantôt imposer l'orientation de décisions réglementaires face aux comités scientifiques, sur base d'une impossibilité sociale ou politique. La politique de non-transparence de l'administration européenne, dénoncée au cours de l'enquête parlementaire, renforce cette éventuelle prise de pouvoir bureaucratique en limitant les possibilités de dénonciation.

L'analyse de la crise de printemps 1996 et des considérations reprises dans le rapport d'enquête parlementaire peut être interprétée en termes de crise de représentation pour les différents partenaires, fonctionnaires, politiques et scientifiques.

Qui représente les prions britanniques ?

Les scientifiques mettent à jour des incertitudes multiples et soulignent à quel point leurs questions sont surtout des programmes de recherche, des lignes d'expérience, des propositions de mise à l'épreuve : ils ne peuvent pas affirmer que les prions ne survivront pas au traitement des farines, ils proposent des protocoles de contrôles des lots traités, des projets de recherche pour dévoiler d'autres mécanismes ou assurer les hypothèses soutenues par l'état d'avancement des travaux. Les comités scientifiques arrivent à communiquer avec leurs partenaires qui sont les laboratoires de recherche (surtout britanniques avant mars 1996) et ils s'estiment représenter légitimement les prions, les vaches et la viande bovine, mais avec des incertitudes, des nécessaires formulations de paris, de prises de risque et des propositions de mise à l'épreuve. Par contre, les comités scientifiques réalisent, dès avril 1996, qu'ils ne prenaient pas en compte le contexte purement britannique des épreuves et des règlements qu'ils proposaient : s'ils représentaient peut-être assez efficacement un prion idéal, celui des laboratoires internationaux, ils ne pouvaient pas se poser comme mandataires de ces prions présents dans les vaches du sud de l'Angleterre, dans les abattoirs et dans les abats. Des pratiques proprement locales mettaient à l'épreuve d'une façon tout à fait inattendue les règlements et protocoles proposés par les experts pour discipliner ces prions. Mais ces scientifiques européens ne disposaient pas des canaux d'information leur permettant d'accéder à ce type d'expertise fortement contextualisée : ils pensaient sans doute représenter au mieux la nature en la purifiant, en restant seulement porte-parole des prions de laboratoire et en évitant tout contact impur avec des représentants des structures d'intérêts et des systèmes techniques dominants au niveau de la mise en œuvre locale.

On peut donc prolonger et renverser la proposition de Wynne⁴ sur la nécessaire contextualisation de la connaissance. D'une part, dans le cadre de l'implantation de décisions venant d'agences extérieures, les acteurs individuels locaux s'engagent généralement dans une dynamique de mise à l'épreuve des informations ou des standards proposés par des experts, les évaluant à l'aune de leurs propres expériences, de leur connaissance et de certains choix politiques et sociaux : on peut donc estimer que dans les années 1988-1995, les fermiers et producteurs insulaires n'adhèrent pas de gaieté de cœur à des diktats européens, dans le climat anti-communautaire généralement dominant dans leur pays. Cela peut se traduire par un rejet de certaines informations ou par un refus d'une mise à l'agenda qui refléterait une certaine forme de domination européenne sur le libre choix britannique. A titre de contre-exemple, les producteurs d'un petit pays exportateur comme la Belgique montreront un souci constant de suivre les recommandations européennes, attentifs qu'ils sont toujours à se montrer bons élèves : modernisation des abattoirs, des ins-

4. Wynne (B.), "Knowledges in Context", *Science, Technology and Human Values*, 1991, 16 (1), pp. 111-121.

tallations et des procédés de transformation, organisation lourde d'informations pour le suivi individuel des animaux permettant un contrôle épidémiologique précis.

Inversement, les experts européens, lorsqu'ils se réunissent dans un bureau bruxellois, ne sont pas toujours sensibles à ces éventuelles réticences locales ni conscients des habitudes de production spécifiquement britanniques : confiants dans les engagements pris par leurs partenaires britanniques, ils considèrent que les décisions prises à Bruxelles sont traduites sur le terrain avec fidélité, au même titre qu'un chercheur respecte son protocole d'expérimentation, et ils ne comprennent pas que les prions continuent à se multiplier en Grande-Bretagne malgré les mesures prises. Ils seront sensibilisés à ces aspects proprement contextuels lorsqu'ils visiteront les exploitations britanniques, visualiseront les procédés d'élevage et d'abattage et les arcanes des transferts non documentés d'animaux, réel défi à un suivi épidémiologique du cheptel. Ils percevront alors une des causes de leur propre crise de représentation : les incertitudes scientifiques caractéristiques d'un agent de contamination d'un nouveau type sont renforcées par des indéterminations des systèmes socio-techniques définis pour l'encadrer.

Qui représente les consommateurs ?

Au moment de la crise de mars 1996, brutalement, les responsables politiques de certains états prennent des décisions nationales d'embargo sur la viande bovine britannique qu'ils présentent comme des décisions ponctuelles de sauvegarde : peuvent-ils ne pas réagir quand un de leurs pairs change de position ? Si la question de la transmissibilité à l'homme remonte sur l'agenda britannique, ils considèrent qu'ils doivent examiner eux aussi les conséquences éventuelles de ce changement de paradigme dans leurs propres espaces de responsabilité. Ils manifestent ainsi le souci de maintenir leur rôle de mandataires nationaux, représentant à la fois les producteurs et les consommateurs. Suivant l'esprit du Traité, la Commission est dans ce cas chargée d'instruire la question introduite de façon fracassante par le responsable britannique de la santé publique pour ensuite proposer aux 15 responsables politiques une décision commune (à la majorité qualifiée et non pas à l'unanimité), préservant l'objectif d'une politique commune pour un marché unique.

Mais la Commission, dans un premier temps, minimise l'impact des changements d'agenda annoncés à Londres, désavouant indirectement les responsables politiques de certains états très importants pour les questions agricoles, à savoir l'Allemagne et la France. Ses hésitations maladroites face aux demandes des experts scientifiques vétérinaires de participer à l'analyse du problème vont renforcer la pression des états partenaires, jusqu'à ce que le président de la Commission propose un véritable tournant politique : il affirme publiquement la nécessité d'une prise en compte des questions de santé

publique au premier plan de la politique alimentaire et la possibilité d'isoler un partenaire, confirmant réglementairement des niveaux d'exposition au risque différents pour les consommateurs en Grande-Bretagne et sur le continent.

La crise du marché de la viande bovine peut aussi être analysée comme une remise en question de la représentation des intérêts des consommateurs par les responsables politiques à qui ils ont par ailleurs confié un certain mandat. A travers une réaction de protection individuelle, dans ce cas-ci la diminution de consommation de viande bovine, les consommateurs commettent aussi un acte qui a une certaine valeur politique, parce qu'ils mettent en cause, indirectement, le contrat passé avec leurs mandataires. Le désaveu n'est pas le même dans tous les pays, la Belgique perdant seulement 10% en terme de consommation intérieure au moment de la crise, mais les effets de cette désaffection s'ajoutent à ceux des crises cycliques que connaît le marché depuis 1980. Les micro-acteurs que sont les consommateurs se demandent qui, au sein des décisions politiques, défend leurs intérêts en matière de produits alimentaires : est-ce la Commission ? le ministre de l'Agriculture ? de la Santé publique ? Ce dernier est seulement marginalement associé à la production de viande bovine dans la plupart des pays européens, alors que le ministre de l'Agriculture revendique une compétence propre : il se dit le mieux à même de traduire en normes, standards et règlements imposés aux producteurs, les exigences des consommateurs pour mieux les rencontrer à travers les mécanismes du marché. En admettant le bien fondé de cette proposition, on doit demander alors qui prend en charge la traduction des demandes des consommateurs. C'est ici que les consommateurs individuels, par leur comportement, et les organismes de défense de consommateurs par leurs revendications de partenariat (ils n'étaient pas associés à la gestion de la question de l'ESB avant 1997) ont dénoncé la non-représentation de leurs positions par leurs responsables politiques et par les fonctionnaires européens.

VERS UNE REDÉFINITION DES MODES DE DÉCISION

Au moment de la crise, le réseau est assailli par les exclus qui contestent leur mode de représentation et qui demandent à rentrer dans le processus décisionnel. Qui sont-ils en mars 1996 ? Bien sûr, il y a d'abord les prions, d'origine bovine, ovine et maintenant humaine, et principalement de nationalité britannique. Il y a aussi les producteurs britanniques qui défendent leur cheptel, leurs parts de marché et leur gagne-pain : le tribunal de 1ère instance de l'Union déboute leur fédération en réaffirmant publiquement que "*les exigences liées à la protection de la santé publique doivent incontestablement se voir reconnaître un caractère prépondérant par rapport à des intérêts de nature économique et commerciale*". Une partie des consommateurs va aussi se manifester directement pour réclamer une certaine qualité alimentaire et parfois proposer une autre vision de la production agricole dans leur région. Les représentants des consommateurs se plaignent d'être peu consultés dans

les arcanes administratives de la Commission, plus sensible au poids et à l'efficacité des lobbies agricoles et agro-alimentaires dont les mécanismes de représentations sont bien rodés. Les représentants de certaines groupes politiques minoritaires se considèrent exclus des forums de décision définis par l'administration qui se cantonne derrière la définition fondamentalement économique et industrielle de la politique agricole : ces mandataires défendent leurs positions à travers les débats médiatiques puis au moment de la commission d'enquête parlementaire. Enfin les journalistes dénoncent la confiscation de la parole par les fonctionnaires : seuls des résumés laconique des décisions administratives sont disséminés au goutte à goutte, permettant aux médias une présentation factuelle et allant de soi des choix européens. Ni les controverses scientifiques ni les prises de positions respectives des représentants des différentes politiques que sont les commissaires ne sont rendues publiques ou exposées aux journalistes qui pourraient alors porter sur la place publique et questionner certains choix politiques. On verra en automne 1996 les représentants du parlement européen lutter pas à pas avec les fonctionnaires dont ils sont sensés contrôler la qualité de l'administration, afin de réunir des bribes d'information pour écrire une certaine "histoire européenne de la vache folle".

Suite à une telle mise en cause de la légitimité des différents mandataires (scientifiques, politiques, gestionnaires) autorisés à s'exprimer et à prendre des décisions sous le contrôle quasi-exclusif de la Commission, on peut s'interroger sur la validité de l'actuel découpage décisionnel, lequel ne convient plus pour gérer une situation de forte incertitude, lorsque de nombreux mécanismes restent encore lourds d'indétermination. Des acteurs politiques en rejetant les décisions du dispositif européen de production et de mise en circulation des produits d'origine bovine, rompent l'accord antérieur qui reposait sur les affirmations rassurantes régulières des experts et des responsables politiques: ces méthodes avaient été mises au point pour la gestion de problématiques routinisées et la gestion des risques dits probabilistes, et elles ont encouragé une perspective de gestion contrôlée des risques du type "Dormez bonnes gens, tout est sous contrôle !", légitimée par la science et apaisée par les messages politiques. Dans le cas de la gestion d'une problématique comme celle des maladies de type EST, peu connues et dont les modes de transmissions sont fortement indéterminés, avec des temps de réponse très lents, une telle structure décisionnelle provoque de retentissants grippages au sein des réseaux industriels. La vitesse de propagation de la crise de la vache folle et son impact sur les marchés européens pourtant au départ peu concernés par l'ESB et les prions, ont démontré à quel point l'extension du réseau, qui résulte à la fois du nombre de relais médiatiques et de la dimension du marché européen, entraîne une fragilité et une sensibilité accrues aux épidémies : on voit ainsi un accident dans une région se transmettre à travers tout le réseau si on ne met pas en place un certain compartimentage. Une telle sensibilité justifie la définition de modes de gestion politiques et administratives adaptées à ces problématiques floues.

L'administration européenne prend acte des reproches que lui formule le Parlement et propose en 1997 une révision de ses modes de gestion. D'une part, l'administration entérine la décision politique prise au printemps 1996, à savoir que la politique alimentaire doit être axée sur la protection de la santé des consommateurs et qu'elle aura pour conséquence seconde de renforcer le marché, et non pas l'inverse. Dès lors, des nouvelles modalités de prise en compte des questions de santé publique sont établies par le renforcement d'une direction générale en charge de ces questions indépendamment des fonctionnaires responsables de la gestion des marchés agricoles. La Commission a entendu les reproches de non-transparence et s'engage, pour ce qui concerne les comités scientifiques, à rendre publiques les controverses et propositions afin de favoriser les débats autour de certains choix. Dans le même esprit, les représentants des consommateurs sont associés aux discussions de certaines politiques. Par ces actions de transparence et de publicité, la Commission espère renforcer la légitimité des décisions par une extension des possibilités d'information et de participation comme le demandaient les consommateurs. Mais pour ce qui est des modes de gestion, la Commission décide de renforcer la séparation des responsabilités réglementaires d'avec les comités d'expertise et d'avec les techniciens en charge des contrôles.

Si on se réfère à l'analyse symétrique présentée ci-dessus pour évaluer les modifications de la structure administrative européenne, on peut soutenir que ces dernières risquent de renforcer le pouvoir bureaucratique de la Commission. La nouvelle structure renforce la séparation entre experts informateurs et décideurs politiques et l'administration se positionne toujours comme relais principal entre les deux instances. Quant aux déclarations de nécessaire transparence et aux nouveaux mécanismes de participation à l'attention des représentants des consommateurs, seront-elles limitées au niveau très restreint de la direction qui a leur responsabilité ? Comme les arbitrages entre santé publique et marché agricole seront à l'avenir opérés au sein du Collège des commissaires au lieu de l'être au sein d'une direction générale, les possibilités de transparence n'en sont pas renforcées : le Conseil, forum hybride administratif et politique (non représentatif) par excellence, se caractérise par une lourde histoire d'arbitrages secrets sans contrôle politique extérieur.

C'est en suivant une logique semblable que l'administration européenne propose aussi une politique de purification dans le cadre de la gestion des risques : l'évaluation des risques sera réalisée par des groupes scientifiques, indépendamment des responsables en charge de la définition des mesures de protection. Cette vision "classique" de la gestion des risques permet d'occulter la dimension politique de certains choix. Elle renforce la prééminence d'une définition scientifique des dangers, et elle refuse l'hypothèse que les dangers sont généralement rendus pertinents pour les décideurs politiques ou individuels à travers une opération de construction sociale : le conflit du Brent Spar a démontré qu'une évaluation purement technique de l'impact d'une décision, établie en étroite collaboration entre techniciens, administrations et poli-

tiques, ne suffisait pas à légitimer une décision considérée par certains comme une atteinte à un sentiment de justice. L'évaluation experte isolée de tout débat public associant les acteurs qui se profilent volontairement (dans ce cas-ci Greenpeace), ne peuvent qu'aligner des informations factuelles sans pouvoir estimer l'acceptabilité sociale de la décision⁵.

Enfin, informer n'est pas communiquer. Un renforcement bureaucratique au sein de la Commission augmenterait le risque de continuer à considérer les consommateurs comme des partenaires immatures qu'il faut informer pour les rassurer, dans l'esprit qui a dominé cette administration dans les années 1993-96. Une telle stratégie pourrait contribuer à renforcer l'instabilité des réseaux entre producteurs et consommateurs, par un refus des débats qui permettraient le réaligement de certains choix de base. On a déjà vu dans le cadre des décisions réglementaires sur les "novel foods" la Commission souligner qu'il faut "*faire des efforts de communication importants pour rassurer le consommateur et le convaincre des avantages des nouveaux aliments*".

Les caractéristiques propres au réseau

On hérite de la structure mise en place lors des conditions initiales d'apparition de la problématique. Le poids des habitudes et les rigidités des structures rendent tout apprentissage lent et difficile. L'administration qui pose la question ou la relaie risque de provoquer une fermeture prématurée de la problématique et d'arriver à la décrire dans les termes qu'elle connaît déjà bien. La crise de la vache folle relève de la responsabilité de l'administration de l'agriculture : faut-il gérer la question de la vache folle avec ou sans l'intervention des partenaires responsables de la santé publique ? Est-il possible de prévoir des mécanismes participatifs pour associer d'autres acteurs au dispositif existant ? Plus le réseau est complexe, stable, institutionnalisé et convergent, plus il est hiérarchisé, géré en fonction d'objectifs précis et spécialisés. Dans ces cas, l'information passe bien : mais elle reste généralement limitée à ce qui est considéré comme pertinent par le réseau. Le poids organisationnel qui est le résultat de l'histoire du dispositif peut provoquer de nombreuses difficultés et empêcher un dispositif d'évoluer en même temps que la problématique. Mais conserver les structures antérieures, c'est aussi conserver les anciens rapports de force et une certaine description de la question. On a vu les difficultés de la Commission européenne pour se libérer de la tradition économique de la PAC et pour adopter de nouveaux modes de contrôles, prenant davantage en compte les questions de Santé publique.

5. Beck (U.), "World Risk Society as cosmopolitan Society ?", *Theory, Culture and Society*, 1996, 13 (4), 1-32.

Les caractéristiques temporelles du réseau ont aussi un impact déterminant. Plus le temps de réponse est court, plus les possibilités d'extension du dispositif sont limitées : le principe d'autorité est alors le seul acceptable pour des raisons d'efficacité, comme on le voit couramment en période de crises. Ceci est régulièrement observé au cours des traitements d'épizootie classiques à dispersions foudroyantes, comme la peste porcine.

Par contre, plus le temps de réponse est long, plus la mise en place de modalités de gestion et de régulation est difficile à ajuster et à justifier : cela s'est concrétisé avec les prions, agents de transfert particulièrement difficiles à représenter pour les scientifiques à cause des nombreuses indéterminations quant aux modalités de transmission et de destruction de cette protéine et à cause de la lenteur de ses mécanismes de dévoilement à travers les maladies animales ou humaines. Dès lors, il devient difficile de démontrer l'efficacité des dispositifs réglementaires et de convaincre les partenaires concernés du bien fondé des décisions, parce que les incertitudes sont multiples et difficiles à lever.

L'observation de la variabilité des associations d'acteurs et des formulations d'enjeux au cours du processus permet de souligner l'importance des histoires évoquées par chacun et d'y retrouver le dévoilement d'un certain clivage idéologique, opposant les tenants de l'économisme et du mondialisme à d'autres acteurs qui mettent en avant de nouveaux paramètres d'évaluation aussi polysémiques et flou que celui de la "qualité de la vie". Ces derniers remettent en question les décisions politiques chargées de mettre en place une "juste" répartition des ressources. La médiatisation peut favoriser la mise à l'agenda de ces nouvelles demandes, et par un effet de dramatisation, peut entraîner une réévaluation des priorités, ainsi qu'une réécriture de l'"histoire juste". L'analyse des rebondissements de la crise de la vache folle a permis de mettre à jour une forte remise en question des arbitrages politiques dominants et admis jusque-là : les consommateurs ont provoqué une reformulation de l'ordre social dominant sur le marché agro-alimentaire. Est-il indispensable de passer par de telles crises pour arriver à formaliser les priorités sociales devenues pertinentes et qui parfois bouleversent l'ordre établi ?

Il serait sans doute possible de limiter l'émergence de tels conflits par une attention continue aux questions qui sous-tendent un apparent calme social, en utilisant des techniques de consultation et de participation qui soient de réels outils de communication à double sens. De tels dispositifs permettraient de voir formulées des questions conflictuelles ou des croyances contradictoires généralement autocensurées par les réseaux en place, surtout s'ils sont fortement convergents ; ils permettraient aussi d'évaluer les bases de la confiance accordée ou déniée à un dispositif ou à certains de ses acteurs.

On peut se demander quelle est la dimension optimale d'un réseau à un moment donné, à savoir celle qui permet de gérer de façon efficace la problé-

matique en conservant une souplesse suffisante pour favoriser l'ouverture à de nouveaux acteurs. La définition du "juste milieu" dépend des demandes sociales sous-jacentes autant que de la mobilisation des contre-réseaux, et des incertitudes que l'administration doit prendre en considération pour lesquelles une adhésion sociale ne va plus de soi : pour qu'une décision réglementaire dans un contexte d'incertitude soit acceptable, les demandes de participation doivent avoir été auparavant satisfaites, avec des règles du jeu garantissant le respect des demandes minoritaires. Il s'agit à la fois d'évaluer les conditions d'extension du dispositif, d'ajustement du concept de représentation, et des nouvelles modalités de gestion de ces interactions par l'administration. Ces ouvertures sont sans doute indispensables pour permettre aux fonctionnaires de proposer de nouvelles questions, d'ouvrir le jeu et d'adapter les modes de représentation propres à l'institution.

B. Latour proposait la mise en place d'une enceinte de discussion unique, associant "*tous les porte-parole quelle que soit l'origine de leurs mandats*"⁶, l'administration s'y réservant alors la charge de garder les traces des compromis et d'organiser les épreuves qui seraient définies par les partenaires. Elle retrouverait un rôle considéré comme fondamental mais oh combien délaissé, de contrôle de l'efficacité et de l'efficience des politiques mises en œuvre. Elle serait responsable de rapporter régulièrement à tous les mandataires les résultats des épreuves, des réussites et des échecs. Ces derniers ne seraient plus soigneusement enterrés ou cachés au public de peur de provoquer une réouverture des débats et une crise des marchés, mais seraient au contraire évalués et étudiés en recourant au double éclairage de l'efficacité et de l'adhésion sociale de l'action. Il s'agit d'entrer dans une logique d'apprentissage en association avec suffisamment de partenaires pour arriver à des structures d'innovation permettant de faire face à des situations de forte incertitude. Une enceinte aux règles précises mais à dimension variable permettrait comme nous le mentionnons ci-dessus d'ouvrir les négociations à toutes les parties prenantes qui en feraient la demande, comme ce fut par exemple le cas pour les représentants des consommateurs, reconnus plus largement comme partenaires depuis 1997.

Nous avons proposé ici l'hypothèse que l'actuelle réforme européenne suite à la crise de la vache folle, est tout le contraire d'une ouverture de l'espace de discussion parce qu'elle opère un violent compartimentage comme résultat d'un effort généralisé de purification : elle tend à renforcer ce clivage sciences/société par son nouveau dispositif institutionnel de gestion de l'expertise scientifique et des décisions politiques et administratives, et risque de contribuer à interdire aux politiques et aux scientifiques de se représenter le réseau dans toute son étendue, chacun utilisant un mode de représentation spécifique et une légitimité distincte comme clé d'accès.

6. Latour (B.), "Esquisse d'un parlement des choses", in *Ecologie politique*, 1994, 10, pp. 97-115.