

Une décision sous influence : l'interdiction des farines

Bernard Wolfer

INRA-ENGREF, 19 avenue du Maine, 75732 Paris cedex 15
wolfer@ivry.inra.fr

Les farines animales sont interdites dans l'alimentation des ruminants depuis 1990 en France et, depuis 1994, en Europe. Cependant, depuis 1996, le débat a été plusieurs fois relancé pour savoir s'il fallait ou non interdire l'utilisation des farines animales dans l'alimentation de tous les animaux. Cette interdiction qui n'avait pas semblé nécessaire en 1996 a, finalement, été prise par le gouvernement français le 14 novembre 2000, pour éteindre une crise de confiance aussi brusque que profonde. Au début du mois de décembre, l'Europe est rentrée, elle aussi, en crise sur ce sujet si bien qu'à la fin de l'année 2000, l'interdiction était généralisée dans toute l'Europe.

Les conséquences immédiates de cette crise ont été très lourdes. La baisse de la consommation a fortement déstabilisé la filière bovine européenne pendant plusieurs mois, et elle n'a retrouvé son niveau d'avant la crise que fin 2003¹. Plus profondément, cette crise s'est inscrite dans tout un courant de remise en cause de l'agriculture productiviste européenne, de perte de confiance du public dans la sécurité sanitaire de ces aliments, qui semble pouvoir resurgir à tout moment.

La crise de novembre 2000 est donc particulièrement intéressante parce qu'elle a révélé au fond ce qui taraudait l'opinion publique, tout en lui offrant une issue qui semble, aujourd'hui encore, avoir suffi à la rassurer définitivement sur la plupart des questions qu'elle se posait alors à propos de l'ESB. Pourtant, on peut encore se demander si cette décision était nécessaire et, notamment, si elle pouvait se justifier au nom d'un principe de précaution. Je souhaite examiner ici ces deux points. De façon plus générale, je me propose d'analyser la façon dont cette décision a été prise, sous l'effet de quelles forces, de quels arguments, pour quel objectif, et comment des groupes fort différents ont construit ce qui est devenu, en novembre 2000, une décision incontournable, y compris pour ceux qui n'en voyaient aucune nécessité.

Une crise multifactorielle

La crise de novembre 2000 peut être considérée aujourd'hui comme la dernière manifestation aiguë de la crise de la « vache folle » qui a éclaté en mars 1996. Si l'on doit limiter la phase aiguë dans le temps, on peut considérer en première approche qu'elle débute le 22 octobre 2000, avec l'affaire Soviba-Carrefour, et qu'elle s'arrête au niveau national avec la décision du 14 novembre 2000 et, à l'échelle européenne, le 4 décembre 2000 avec l'interdiction totale des farines. Les conséquences de la crise ont été très perceptibles dans la société, bien après la phase aiguë.

Pour comprendre cette crise, inattendue et en partie imprévisible, il n'est pas de meilleure façon que de rappeler les événements, leurs origines, les jeux des acteurs, d'autant plus que cette crise peut se lire comme une construction sociale « ramassée » dans un temps court, ce qui n'est pas si fréquent. Elle a été déclenchée par des événements ponctuels, des « affaires » qui se sont nourries des inquiétudes accumulées depuis 1996 qui, chacune, n'aurait pas suffi mais constituaient un terrain favorable, une « ambiance de crise ». Enfin, une intervention du président de la République est venue dramatiser les enjeux.

¹ Les derniers stocks constitués par l'Union européenne pour gérer la crise viennent en effet d'être vendus.

Les événements ponctuels qui déclenchent une grande crise

L'affaire Soviba-Carrefour

Le 20 octobre 2000, Carrefour avait été averti par les services vétérinaires qu'une tonne de viande commercialisée dans ses enseignes provenait d'un lot où une vache contaminée par l'ESB avait été détectée dans un abattoir Soviba. Un négociant en bestiaux de l'Eure était soupçonné d'avoir tenté de faire passer sa vache, à l'évidence malade, dans le circuit d'abattage. La population a découvert brutalement que des vaches folles avaient pu entrer en France dans la chaîne alimentaire.

Ce qui aurait pu être considéré comme la preuve du bon fonctionnement du réseau d'épidémiosurveillance (la vache a été détectée à l'entrée à l'abattoir, c'est-à-dire qu'elle n'est pas entrée dans le circuit commercial) est en fait devenu pour le grand public l'illustration que l'on ne pouvait se fier aux mesures gouvernementales de prévention de l'ESB. Les médias, volontairement ou non, ont alimenté l'angoisse générale sur la base de trois messages :

- la vache contaminée était entrée dans la chaîne de consommation : « *La vache folle vendue dans nos supermarchés* », titrait le *Journal du Dimanche* du 22 octobre 2000, alors même que l'article à l'intérieur du journal précisait clairement que la vache contaminée n'était pas entrée dans la chaîne de consommation ;
- le reste du troupeau entré dans la chaîne de consommation devait lui aussi être contaminé, alors qu'il est rare que de nombreuses vaches d'un même troupeau soient contaminées. De plus, ces vaches, rassemblées par un négociant, venaient de plusieurs troupeaux. Mais on a pu lire dans *Le Parisien* du 23 octobre 2000 (« *La viande suspecte identifiée* ») : « *Soviba, Viande Bovine Française, depuis samedi, ces deux mentions sont devenues les plus recherchées de France. Leur présence simultanée sur un paquet de viande signifie qu'elles proviennent d'un troupeau suspect, qui n'aurait jamais dû atteindre les circuits de distribution* » ;
- ceci laissait penser que la fraude était généralisée alors même que rien à l'époque ne permettait d'affirmer qu'il y avait eu tentative volontaire de fraude. L'instruction judiciaire n'a d'ailleurs pas abouti depuis, à notre connaissance, à cette conclusion.

Le samedi 21 octobre 2000, les journaux se déchaînent et laissent croire que de la viande de vache folle a été vendue chez Carrefour. Durant tout le week-end (traditionnellement deux jours « de vaches maigres » en articles de fond des journaux) et en l'absence de tout démenti officiel, l'opinion publique va être soumise à un matraquage médiatique qui expose avec fracas comment de la viande contaminée a pu arriver sur les étals de la grande surface. Les informations sont incomplètes et le public reste totalement abasourdi par cette nouvelle, dans l'incapacité de juger objectivement la situation. En un week-end, ce qui n'était *a priori* qu'une petite affaire sans grande importance est devenu un problème national.

La réaction radicale de Carrefour a, elle aussi, contribué à conforter l'inquiétude : le retrait d'une tonne² de lots des chaînes de distribution, fut pour l'opinion publique comme l'aveu que ces lots étaient contaminés, alors même qu'une grande partie de ces lots avait déjà été achetée et consommée (50% des muscles avaient en fait déjà été consommés, car il y a eu un décalage de 15 jours entre l'abattage des animaux sains et la demande de retrait des lots (lots mis en vente à partir du 7 octobre)). Certains lots avaient même déjà dépassé leur date limite de consommation. Que l'affaire ait touché Carrefour a eu d'autant plus d'impact que, depuis 1996, cette enseigne, avait fondé ses campagnes de publicité sur la sécurité sanitaire de ses produits.

On a pu lire, dans les grands titres du 24 octobre 2000 : « *Êtes-vous plus vigilants lorsque vous achetez de la viande ?* » (*Le Parisien*), en réponse de quoi l'on pouvait lire « *Extrêmement ! La maladie de la vache folle, c'est comme le sida, elle ne se voit pas. Chez Carrefour, on dit que la viande a été retirée. J'en doute...* ».

Le CIV (Centre interprofessionnel des viandes), généralement consulté par les journalistes pour tout article traitant de l'ESB, estime qu'il lui a fallu quinze jours pour faire jouer « la véritable information », forcément peu inquiétante, ce qui, en termes d'impact sur l'opinion publique a été beaucoup trop tardif, et du point de vue des médias, peu passionnant.

² Trente tonnes de steak haché ont par ailleurs été détruites pour avoir pu contenir une part de viande du troupeau incriminé.

Libération relance le débat sur l'interdiction totale des farines animales

Au même moment, et de façon toute à fait indépendante, le débat sur les farines de viande et d'os (FVO) est relancé, notamment par un article de *Libération* du 20 octobre 2000 « *Vache folle : tolérance à haut risque* ». Corinne Bensimon y fait état d'une tolérance de 0,3% de farines animales soi-disant permise par les services des fraudes dans l'alimentation des bovins. La journaliste pense que cette tolérance constitue un grave danger et qu'elle suffirait à faire perdurer les contaminations. En fait, cette tolérance de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) correspondait à une marge d'incertitude inhérente aux méthodes reconnues d'analyse des farines contrôlées, indiquant cette « tolérance » méthodologique comme base juridique aux incriminations éventuelles et aux poursuites. Elle n'était pas conçue comme une autorisation de FVO dans les farines, alors que l'article l'a laissé penser.

Mais, dès lors, le sujet ne quittera plus la une des médias, échaudés par l'histoire Soviba-Carrefour. « *Farines animales : poubelles* », « *Comment en finir avec les déchets dans les auges ?* », « *Vaches, cochons, poulets... Tous végétariens* » (*Libération* 24 octobre 2000) ; « *Vache folle : les farines de nouveau sur la sellette* » (*Le Monde*, 22 octobre 2000). Cette recrudescence de sujets traitant des farines fait monter fortement la tension. Elle fait clairement penser que la fraude est autorisée et que donc elle existe. Dès lors, le nombre de cas d'ESB, qui est en augmentation depuis la mise en place des tests (juin 2000), ne peut être expliqué que par la poursuite de l'alimentation animale avec des FVO.

Tolérance

Cette tolérance était légitimée par les préconisations du Comité scientifique directeur européen qui estimait qu'une dose de 0,3% n'était pas infectieuse. Il faut ajouter que ce pourcentage est celui de la FVO contenue dans une farine, sachant que les farines données aux animaux ne contiennent jamais plus de 8 à 10% de FVO. Le pourcentage réel descendait donc à 0,03 au maximum dans une farine animale. De plus, depuis 1996, ces FVO ne pouvaient être fabriquées, en France*, qu'une fois retirées les matières à risques spécifiés (MRS), c'est-à-dire les matières contenant éventuellement des prions transmettant la maladie. C'est pourquoi ce pourcentage était estimé par le CSDE comme sans danger.

* Cette mesure d'exclusion des MRS n'était toujours pas rendue obligatoire en Europe. En effet, la majorité des États membres estimait être indemne d'ESB et, donc, aussi de matières à risques. La mise en place prévue des tests en janvier 2001 a, semble-t-il, contribué à « l'apparition » de cas dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Les MRS ont enfin été systématiquement enlevées dans toute l'UE à partir de la fin de 2000 : la crise des farines y a contribué.

Ces deux événements coïncident, par extraordinaire, et se renforcent mutuellement, au point que l'un deviendra la cause de l'autre, ou son explication. D'autres vont s'ajouter.

D'autres raisons d'inquiétudes

L'insoutenable réalité de la nvMC-J mise à regarder dans une émission de M6

Le 5 novembre 2000, une émission sur M6 montre à l'opinion publique médusée le calvaire du troisième cas français présumé de nvMC-J, Arnaud Eboli, ainsi que l'agonie de jeunes malades anglais. Ce document était prêt depuis déjà plusieurs mois et en attente de diffusion (seules les images d'Arnaud E. ont été tournées quelques jours avant la diffusion). Le choix de la période de diffusion n'a donc rien à voir avec le hasard, ce qui en a accru le caractère « spectaculaire », forçant l'émotion de tous, même si cette exposition médiatique n'était pas sans évoquer, dans sa forme, un certain « voyeurisme ». Cette émission arrive peu après le décès en Grande-Bretagne, le 28 octobre 2000, de Zoe Jeffries, la plus jeune victime du nvMC-J, dont l'agonie avait été montrée à la télévision anglaise. Elle trouve donc un écho fort au sein d'une opinion publique de plus en plus sensible à ce sujet, et notamment auprès des parents, qui vont alors mettre en cause, comme les parents anglais, la viande servie à leurs enfants dans les cantines.

L'allocation de Jacques Chirac met la France en « situation de guerre »

C'est le moment que choisit le président de la République pour intervenir. Le 7 novembre 2000, il fait une déclaration officielle et solennelle, à midi, en se prononçant pour l'interdiction sans retard des farines animales.

« Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. Aucune autre considération ne saurait inspirer l'action des pouvoirs publics. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leur alimentation et de celle de leurs enfants doit être rétablie. L'avenir lui-même de la filière bovine est entièrement subordonné à la réponse qui sera apportée à cet impératif majeur de santé publique. Aucune objection économique, aucune contrainte technique ne peut être retenue qui serait contraire à cet impératif. Tout doit donc être mis en œuvre pour parvenir à une sécurité maximale. Les objectifs, je les ai indiqués il y a maintenant 15 jours. Nous devons sans retard interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie... »

Cet événement est fondamental car il a augmenté le trouble dans les esprits, pour plusieurs raisons :

- le Président n'avait, jusqu'à ce moment-là, jamais marqué son attachement à une interdiction générale des farines animales. Ainsi, en 1996, lorsque le gouvernement s'était interrogé sur l'opportunité d'une telle décision, il ne s'était pas prononcé en faveur d'une telle mesure ;
- son intervention a marqué de plus les esprits par son caractère très solennel. Les allocutions télévisuelles du Président sont en effet exceptionnelles. Une allocution le midi était une première et l'on peut penser que seule une situation de guerre l'aurait justifiée.

L'interdiction était dans l'air, mais le gouvernement de Lionel Jospin hésitait devant les conséquences très lourdes qu'elle impliquait et devant son peu d'utilité pour la sécurité alimentaire. Il attendait notamment un avis³ demandé à l'AFSSA le 31 octobre 2000 sur l'importance des risques à nourrir avec des FVO les animaux autres que ruminants. En intervenant ainsi publiquement, faisant preuve d'un certain opportunisme, le Président a fortement accéléré le processus. Pendant les 7 jours qu'attendra le gouvernement pour prendre la mesure, les médias se déchaînent. Le Président apparaît comme le défenseur de la santé alors que le gouvernement passe pour indécis : *« Celui qui s'abrite derrière les scientifiques⁴ pour ne pas prendre ses responsabilités »* (*Le Nouvel Observateur* n°1880, « La cohabitation » par Robert Schneider).

Le Président ne maîtrise pas le gouvernement, issu d'une autre majorité que la sienne, dans la gestion courante des affaires intérieures. En intervenant de cette façon, il force la décision. Le président de la République a saisi, avec un bel opportunisme, cette occasion pour mettre en difficulté son Premier ministre. Ce « coup politique » a contribué à exacerber fortement la tension de la cohabitation. Plusieurs livres en ont témoigné depuis, celui de Jean Glavany, puis celui d'Olivier Schrameck. Mais ce n'était pas fini.

Luc Guyau alimente les doutes de l'opinion sur l'état sanitaire de la viande et accentue la chute de la consommation.

Le président de la FNSEA propose, le 7 novembre 2000, l'abattage de tous les animaux nés avant juillet 1996, date des renforcements de mesures sur les MRS, moyennant des indemnités financières. Il n'en faut pas plus pour que l'opinion pense que ces viandes sont dangereuses. Luc Guyau proposait en fait une mesure de gestion économique de la crise qui touchait la filière bovine, sans s'être aperçu (peut-être) du danger d'une telle annonce. Cela a pu laisser penser que si le représentant des éleveurs demandait des mesures, c'est qu'il avait quelque chose à se reprocher. La chute de la consommation, loin d'être ralentie, s'en trouvera accélérée (8 novembre, - 41,5% de vente de viande bovine sur le marché de Rungis). Jean Glavany rejette d'ailleurs cette proposition, déclarant qu'il ne faut pas *« ajouter de l'irrationnel à l'irrationnel »*. On ne peut s'empêcher de rapprocher cette proposition des déclarations du président de la République qui liait, dans son allocution, *« l'avenir de la filière bovine à l'impératif de santé publique »*. À ce moment, la crise est devenue paroxystique, déchaînant toutes les expressions des inquiétudes.

Des élus communaux interdisent le bœuf dans les cantines scolaires

Depuis début novembre et particulièrement le lendemain de l'émission de M6 du dimanche, plusieurs

³ Cet avis sera rendu le 7 avril 2001.

⁴ Rappelons ce jugement de G. Bachelard : « La science dans son besoin d'achèvement comme dans son principe s'oppose absolument à l'opinion... On ne peut rien fonder sur l'opinion, il faut d'abord la détruire ». In Bachelard G., 1968. *Le nouvel esprit scientifique*. Presses universitaires de France (*Nouvelle encyclopédie philosophique*), Paris, 10^e éd., 181 p.

maires annoncent que la viande de bœuf (notamment les steaks hachés) ne sera plus servie dans les cantines scolaires de leur commune, participant de fait à l'escalade vers une psychose généralisée de la maladie. L'Association des maires de France se prononce pour cette mesure. L'ESB devient alors véritablement un sujet de polémique nationale. *Le Parisien* du 7 novembre 2000 titrait ainsi « *La psychose gagne les cantines scolaires : Des milliers d'élèves privés de bœuf. Bordeaux, Toulouse, Carcassonne, Dunkerque, Strasbourg, Caen, Cherbourg, Grenoble, Dijon, Torcy, Reims ou Clichy : dans le sillage de onze arrondissements parisiens, de nombreuses municipalités ont annoncé hier le retrait de la viande de bœuf des menus des cantines...* ». La réaction des maires de certaines communes a été une réponse à l'inquiétude d'associations de parents, mais elle a dans le même temps conforté cette inquiétude et favorisé de fait l'établissement de la crise.

Enfin, les parlementaires de toutes appartenances s'expriment tous en faveur de l'interdiction. Cette unanimité, extrêmement rare dans une société, était devenue difficile à raisonner et, encore plus, à contredire.

La simultanéité de ces événements, la plupart indépendants, manifeste autant de raisons d'interdire les farines animales, bien que ce ne soit pas la solution à chacune des questions posées. En effet, cette « crise » donne l'occasion à tous, et à chacun, de manifester ses craintes et de donner ses visions des choses, même quand celles-ci n'éclairent que peu sur les solutions, si ce n'est qu'il faut interdire. « *Une société sans boussole* », écrit Didier Sicard dans *Le Monde* du 24 novembre 2000 : « *N'accusons pas les médias, les politiques, les scientifiques, les médecins, mais accusons-nous nous-même ; nous avons perdu le sens de la mesure, nous sommes redevenus des Gaulois qui avons peur que le ciel ne nous tombe sur la tête. Notre inquiétude est en train d'angoisser notre environnement proche. Nous revenons à des comportements archaïques, qui en disent long sur notre incapacité à penser notre monde contemporain* ». Dans ces conditions, il ne restait plus qu'une chose à faire : décider d'interdire les farines animales.

La succession des mesures dites de « précaution »

Depuis 1996, la population avait assisté à une multiplication des mesures concernant l'ESB, sans qu'on lui en explique toujours réellement la logique. Le principe de précaution, souvent mis en avant mais globalement méconnu de l'opinion, ne faisait qu'ajouter une dose supplémentaire d'incompréhension et de crainte. Les mesures successives d'interdiction des MRS, sans explication suffisante de la part du gouvernement, ont conduit l'opinion à penser que si des produits, consommés la veille, étaient éliminés le lendemain, cela signifiait que l'on avait mangé des produits à risque. Quand une mesure supplémentaire était prise, les consommateurs consommaient moins. Ceci est d'autant plus problématique que le retrait des MRS est « la » mesure de sécurisation essentielle, celle qui justifie la confiance accordée par ailleurs à la viande de bœuf, c'est-à-dire au muscle.

Il y eut aussi des événements préparatoires dont on n'a pas mesuré, à l'époque, l'importance. Un an auparavant, la France avait refusé, sans élément absolument déterminant mais avec un unanimité quasi total, la levée de l'embargo sur les viandes britanniques. La France s'estimait protégée, et bien protégée, car la justification de ce refus était que nos mesures de précaution et de contrôles étaient les meilleures.

Pour parfaire ces contrôles, la France est alors la première en Europe, après la Suisse, à mettre en place des tests pour repérer les animaux atteints d'ESB, à l'abattoir, principalement sur les animaux malades ou morts à l'arrivée. En juin 2000, est mis en place un programme dit de « recherche » concernant environ 48 000 bovins « à risque » (trouvés morts ou accidentés de plus de 24 mois), mettant à jour un certain nombre de cas non décelés par le système d'épidémiologie passive ayant cours jusqu'alors. L'enquête pilote et les tests systématiques réalisés sur la population bovine de l'Ouest ont aussi, logiquement, conduit à une augmentation du nombre de cas déclarés, ce qui pour l'opinion publique a pu signifier que la maladie s'étendait malgré la multiplication des mesures gouvernementales.

Le 11 septembre, un article du *Figaro*, en « une », extrapole les premières données des tests, et en conclut que deux bovins sur mille seraient atteints de la maladie de la « vache folle ». Énorme, peut-on dire ! La plupart des autres médias, tout en reprenant cette information, prennent leur distance, estimant cette extrapolation fautive (ce qu'elle était). Le ministère de l'Agriculture publie un simple démenti, sans autre argumentation, le 12 septembre. Le 17 octobre, sept nouveaux cas d'ESB sont

« révélés » par le test Prionics. Ceci porte à 25 le nombre de cas détectés depuis le 8 juin. Ce nombre est relativement élevé. Depuis le début de l'année, ce sont 46 cas qui ont été détectés par le programme de surveillance épidémiologique. En tout 71 cas à cette date. En 1999, 30 cas seulement avaient été détectés, par le seul programme de surveillance passive. On comprend que ces informations, livrées brutes, aient inquiété le public.

Tableau I. Nombre de cas d'ESB déclarés en fonction du mode de détection

Période	Nombre de cas d'ESB déclarés en fonction du mode de détection		
	REP : Réseau d'épidémiologie passive	PdR : Programme de recherche	Nombre total de cas déclarés
Janvier 1999	4		4
Février 1999	2		2
Mars 1999	2		2
Avril 1999	0		0
Mai 1999	2		2
Juin 1999	2		2
Juillet 1999	3		3
Août 1999	1		1
Septembre 1999	3		3
Octobre 1999	2		2
Novembre 1999	4		4
Décembre 1999	3		3
Janvier 2000	6		6
Février 2000	4		4
Mars 2000	4		4
Avril 2000	4		4
Mai 2000	1		1
Juin 2000	4	0	4
Juillet 2000	1	9	10
Août 2000	6	3	9
Septembre 2000	6	3	9
Octobre 2000	15	18	33
Novembre 2000	21	16	37
Décembre 2000	20	12	32

Source : Sauvadet F., Vergnier M., 2001. *ESB, une crise de société ?* Rapport de la commission d'enquête sur les farines animales et la lutte contre l'ESB. Assemblée nationale (*Documents d'information de l'Assemblée nationale*, n°3138), Paris, 2 tomes, 1 286 p.

Ces premiers constats d'augmentation des cas déclarés arrivent donc à un moment où l'on avait plutôt tendance à penser que le nombre de cas devaient diminuer. La fin des cas d'ESB avait été annoncée comme possible après 2001-2002... Or ils augmentent. La mise en place, en Suisse, des campagnes de tests et l'amélioration des techniques d'observation des signes cliniques avaient conduit à une augmentation du nombre de cas déclarés. Mais le gouvernement suisse avait expliqué la raison méthodologique de cette hausse des cas, diminuant d'autant l'inquiétude. Le gouvernement français

n'a fait sur ce sujet aucune information. La seule campagne de communication aura été mise en œuvre par le CIV pendant l'été 2000 et n'a eu que peu d'impact, notamment sur les médias.

Cette campagne de tests a d'autant plus effrayé les gens qu'elle a montré aussi que l'on pouvait désormais découvrir des cas que l'observation des signes cliniques ne permettait pas de détecter jusque-là. Cela signifiait que pendant toute la période de surveillance passive, un certain nombre d'animaux contaminés mais sans signes cliniques avaient pu et dû entrer dans la chaîne alimentaire. Ce nombre est alors estimé à plusieurs centaines, voire milliers, les contrôles sont mis en cause. La confusion est grande et nombre de personnes peuvent se demander si elles n'ont pas consommé de la viande contaminée, sans que personne ne leur assure alors le contraire.

L'information en question

Cette révélation, entrevue dès septembre, a modifié la vision rétrospective que porte l'opinion sur la gestion de la crise de la « vache folle ». La perception du public se met alors en décalage avec la réalité, sans qu'on puisse le lui reprocher. Cette perception s'exprime sous de multiples formes, dont certaines, évoquées ci-dessus, exigent d'agir, et vite. On pourrait penser que la construction sociale de cette crise n'est que le résultat de jeux médiatiques auxquels presse et télévision ont donné toute leur ampleur. Ce serait réduire la crise à ses expressions visibles. Cette crise a été sans doute le moyen cathartique d'exprimer toutes les craintes qui restaient enfouies ou qui n'avaient jamais pu être exprimées. Les mesures prises depuis 1996 ont certes été souvent rendues publiques par des communiqués. Mais, jusqu'au printemps 2000, les avis des experts ainsi que les mesures prises n'étaient pas officiellement publiées, sinon par les arrêtés ou décrets d'application, généralement peu lus. Une centaine de chercheurs et d'acteurs impliqués dans la « gestion » de la crise de la « vache folle » en étaient ainsi arrivés à signer une pétition, rendue publique dans *Le Monde*, le 17 avril, et demandant au gouvernement d'informer le plus largement le public. Ainsi, écrivent-ils que : « *Nous sommes arrivés à la conviction qu'un certain nombre d'informations devraient être régulièrement portées à la connaissance du public, si nous voulons, grâce à une plus grande transparence de l'information, répondre aux interrogations des professionnels, d'une part, et de la population, d'autre part. Certaines de ces données ont été ponctuellement communiquées à la presse. [...] Il s'agit, pour ce qui concerne notre pays, des données issues du réseau de surveillance épidémiologique, relatives aux suspicions et aux cas confirmés, autochtones et importés, d'ESB, par départements, par an et par mois, par années de naissance.* » « *Les conclusions épidémiologiques qui sont tirées de ces enquêtes par les services compétents chargés de leur dépouillement et de leur analyse devraient, à notre point de vue, être communiquées au public, avec toutes les précisions possibles ne mettant pas en cause des opérateurs économiques désignés.* » Cette plus grande transparence permettrait aussi de « *calmer les inquiétudes du public, pour lequel le secret entretenu sur des informations existantes ne peut qu'être le signe d'une gravité que l'on cherche à cacher.* » [...] « *Nous souhaitons, contribuer par cette démarche à vous signaler ce qui paraît à notre avis participer à la concrétisation du souci de transparence que vous avez régulièrement souhaitée et que nous partageons totalement avec vous.* »

Cette « supplique » a certes contribué, quelques mois plus tard, à la publicisation générale des données et à la mise sur un site Web de l'ensemble des données et des commentaires sur ces données, ce qui était nécessaire. Cependant, venant trop tard, cette ouverture de l'information a peut-être eu, dans un premier temps, un effet inverse. En donnant des éléments d'information, qui ont été mal analysés, elle a pu conduire à des conclusions erronées.

Dans le même temps, les incertitudes demeurant sur les modes de contaminations ont autorisé des hypothèses qui ont pu troubler nombre de personnes. Se faisant un écho très officiel, par sa fonction, le ministre de l'Agriculture a évoqué au mois d'avril une troisième voie, croyant ainsi donner par avance une explication plausible aux cas nouveaux (et en augmentation) qui ne manqueraient pas d'être révélés par les tests. Or c'était une erreur, politique d'abord, scientifique ensuite. Rien ne permettait alors de soutenir une telle hypothèse. L'explication donnée par le Comité Dormont faisait appel aux contaminations croisées par l'alimentation avec des farines autorisées pour d'autres animaux, et non à une troisième voie. De plus, ces farines semblaient alors sécurisées par le fait que les MRS étaient retirées depuis juillet 1996. Mais il pouvait s'agir de « farines restantes » : il eut été utile de chercher comment elles pouvaient « rester ». Ce qui n'a guère été fait, sans doute parce que cela aurait touché des éleveurs et des négociants, jugés fragiles. Cet ensemble d'informations, dites ou non dites, évoquées ou tues, rendues publiques ou gardées en attente, ont constitué, les unes avec les autres, une

« pensée construite », assez bien informée pour l'essentiel, mais comportant quelques interrogations équivoques ou des rebondissements virtuels flous (genre troisième voie), susceptibles de provoquer des inquiétudes. Et ce fut le cas.

Dès lors, les diverses manifestations de doutes et d'inquiétudes, venant de journalistes, de maires, de parents d'élèves, de consommateurs, des réactions des agents économiques, eux-mêmes affolés, enfin de politiques jouant en permanence en opposition frontale ont construit un champ de forces qui constituaient une pensée commune d'une cohésion inhabituelle, s'agissant de groupes forts divers et aux intérêts parfois contradictoires.

La mesure d'interdiction des farines est prise le 14 novembre 2000 : une décision devenue inévitable ?

On en était donc arrivé à un point où plus personne ne pouvait donner suffisamment de garanties. Certains opérateurs des filières admettaient même, ce qui était surprenant, qu'il était impossible d'éviter les contaminations croisées, laissant penser qu'il était difficile de respecter la loi. De tels aveux d'impuissance ne pouvaient que faire grandir l'inquiétude et la colère.

L'inquiétude de l'opinion va se répercuter directement sur la consommation de viande (cf tableau II, ci-dessous). Au plus fort de la crise, la consommation chute de plus de 40% sur le marché de Rungis, par rapport à 1999. Si le coût est énorme pour toute la filière, ce sont particulièrement les éleveurs qui vont en pâtir. La baisse de consommation de 2000-2001 a été deux fois plus forte et plus longue que lors de la crise de 1996. 18% des volumes d'achat de viande de bœuf par les ménages ont été perdus entre la fin octobre 2000 et le début septembre 2001.

Tableau II. Consommation de viande : la chute

Estimations	Début de la crise	3 mois après	6 mois après	10 mois après	Cumul 10 mois
1996 (à partir de)	-20%	-18%	-6%	-5%	-10%
2000 (à partir de fin octobre)	-36%	-22,5%	-11%	-8%	-18%

Source : CIV, dossier de presse sur « les nouveaux repères des consommateurs », novembre 2001

À partir du moment où l'on n'avait plus la capacité d'expliquer, il fallait agir et prendre des décisions lisibles et emblématiques pour l'opinion publique. Celle-ci ne voulant plus de FVO, la réponse « naturelle » était alors de les interdire. La seule question qui subsistait était : « *Interdire les farines, certes, tout le monde aujourd'hui s'en dit partisan, du président de la République au ministre de l'Agriculture. Mais quand ?* » (« Vache folle : panique dans les cantines », Éric Favereau, *Libération*, 7 novembre 2000). Ét, effectivement, à partir de l'allocation de Jacques Chirac, la question essentielle ne concernait plus tellement l'orientation qu'allait prendre le gouvernement face à cette mesure, mais plutôt le délai qu'il allait prendre pour l'officialiser. À ce sujet, des avis très divers ont pu être entendus : Laurent Fabius, ayant probablement encore à l'esprit le souvenir de l'affaire du sang contaminé, affirmait le 6 novembre 2000 : « *Je pense qu'il faut aller très vite sur l'interdiction des farines animales. Je pense qu'il y a suffisamment d'indices de danger pour ne perdre vraiment aucun temps* ». « *Le plus vite, ça peut être fait à partir de maintenant, au moment où on parle* ». Alors qu'au contraire, Jean Glavany, le même jour, défendait : « *Nous ne sommes pas pressés. Une telle mesure coûtera très cher* ».

L'interdiction totale des farines (en principe provisoire) est prise le 14 novembre 2000. Cette décision était devenue la seule réponse à l'attente des consommateurs. « Un gouvernement, face à une crise, doit faire quelque chose, même si ça ne sert à rien, c'est de la gestion d'opinion » : ce point de vue a été exprimé alors dans les cercles de décision. L'interdiction des farines se présentait alors, pour certains, comme une mesure de gestion de l'opinion publique. On peut penser aussi que le dénouement de la crise par l'interdiction des farines a permis de « supprimer » la peur du risque sans avoir à penser le risque, ni à l'évaluer.

Une crise française qui s'est rapidement muée en crise européenne

Le 15 novembre 2000, David Byrne, commissaire européen pour la Santé et la Protection des consommateurs, explique qu'il comprend l'interdiction des farines animales françaises si elle est motivée par la peur que les contrôles français soient inadéquats. Il ajoute qu'il va demander aux autres États s'ils pensent que leur système de contrôles peut aussi être déficient. Le 27 novembre, il s'exprime de nouveau en parlant des nouveaux cas qui sont apparus en Allemagne et en Espagne, expliquant que ces pays n'ont pas assez sérieusement pris en compte le risque ESB alors qu'ils avaient été classés en pays de risque 3 lors de l'étude publiée en juin 2000. Il précise de plus que ces pays étaient les plus opposés au retrait des MRS, empêchant jusqu'alors la généralisation de ce retrait en Europe.

Le comité scientifique directeur propose, les 27 et 28 novembre 2000, que dans tous les pays où le risque est supérieur à 1, aucun produit dérivé des ruminants ne soit donné aux ruminants. Dans les pays de risque 4 (Royaume-Uni et Portugal), aucun élément de ruminants ne devrait être utilisé pour nourrir les animaux domestiques. Pour les autres pays des mesures plus strictes devraient suffire sans aller jusqu'à l'interdiction. Cependant, il ajoute que si les mesures sont mal appliquées dans certains pays, il vaut alors mieux préconiser l'interdiction.

Finalement le 29 novembre 2000, un communiqué de presse de la Commission annonce la suspension *temporaire* des farines dans tous les pays européens. Elle justifie cette mesure par les récents développements qui ont eu lieu : la découverte de cas en Allemagne et Espagne, les doutes exprimés sur l'application des lois communautaires, la baisse de la consommation... Elle explique que cette chaîne d'événements exceptionnels exige une réponse exceptionnelle. L'interdiction s'applique aussi aux exportations dans les pays du tiers-monde. Enfin, face à la chute de la consommation, la Commission propose de mettre en place un plan de destruction pour minimiser les coûts de stockage du bœuf. Il est clair que dans ces deux crises, l'opinion publique a joué un rôle essentiel. Mais pouvait-elle donner un avis différent de celui qu'elle a adressé aux dirigeants politiques ?

Une décision de l'opinion. Experts et scientifiques absents

Il faut d'abord noter que les avis d'experts, tant sollicités pour prendre des décisions, ont ici manqué. Le Premier ministre a demandé un avis spécifique à l'AFSSA, le 31 octobre. Mais il était difficile d'espérer que ces experts rendent un avis rapidement et dans la sérénité, alors que tout commandait l'urgence. Le ministre de l'Agriculture lui-même déclare, le 26 octobre, que l'interdiction des farines est devenu « un objectif incontournable ». Ce 26 octobre est aussi le jour où la commission d'enquête britannique présidée par Lord Phillips rend son rapport sur l'ESB. Annoncé depuis près d'un mois, ce rapport accuse les pouvoirs publics britanniques de négligences, de retards dans les décisions et de mauvais contrôle de leur application. Il est souligné que les pouvoirs publics ont constamment sous-estimé les conséquences de l'ESB, pour des raisons économiques notamment, et ce jusqu'à la révélation des premiers cas humains transmis par l'ingestion d'aliments contaminés, en 1996. Faisant la synthèse critique de quinze ans de crise en Grande-Bretagne, ce rapport rend plus sensible à tous les effets désastreux de toute négligence, de tout retard dans les prises de décisions. Or, si chacun ne peut que s'accorder sur la nécessité de prendre de bonnes décisions, fondées sur les connaissances scientifiques, il est aussi convenu qu'il ne faut pas attendre de tout savoir pour prendre une décision fondée, elle, sur l'estimation vraisemblable de risques importants. C'est ce que l'opinion et les pouvoirs politiques vont unanimement considérer à ce moment. Le « principe de précaution » sera ainsi utilisé comme viatique de cette décision, alors qu'elle ne répond à aucun critère du principe de précaution.

Si cet avis confirme la décision, il ne le fait que mollement. Ainsi note-t-il « *qu'il peut être pertinent de prendre en compte au sein de la classification actuelle les espèces d'origine en distinguant les déchets issus de ruminants, d'une part, des déchets issus de non ruminants (principalement porcs et volailles), d'autre part. L'individualisation de telles catégories au sein de la classification des déchets animaux serait de nature :*

- à permettre de maintenir certains usages de déchets animaux, hors ruminants, sans risque au regard des ESST ;

- à faciliter la sécurisation puis l'élimination, par un traitement adapté et selon des filières dédiées, des déchets animaux, en étant particulièrement strict dans les mesures de protection au regard des risques environnementaux pour les installations traitant des déchets provenant de ruminants.

Enfin, il confirme, dans son dernier paragraphe, que : « La mise en place d'une suspension complète des farines de viande et d'os dans l'alimentation animale et l'extension de cette mesure aux autres dérivés animaux potentiellement à risque, permet d'envisager que les animaux nés après une certaine date n'auraient pas été exposés à un risque alimentaire ». On pouvait être plus enthousiaste.

La décision du 14 novembre 2000 a un effet étonnant sur l'expertise. Affranchie d'expertise, cette décision interdit curieusement ensuite aux experts d'apporter clairement les éléments qui auraient pu la contredire. Les experts s'accordent pour dire que l'interdiction permettra d'éviter les contaminations croisées, alors que la vraie question était, au pire, celle de l'étanchéité des circuits de fabrication, et que de toute façon, la suppression des MRS et le respect des modes d'inactivation rendaient quasiment impossible la présence de prions dans les FVO. Ainsi, l'expertise scientifique ne fait qu'approuver un mode de gestion administratif, l'interdiction, au prétexte qu'elle rendrait la fraude impossible ! Sans l'avoir voulu, peut-être, l'AFSSA apporte là un déni paradoxal à son expertise scientifique, malgré tout l'intérêt de son rapport. De son côté, l'opinion publique qui attendait de la création des agences la manifestation d'une indépendance de l'expertise et, par elle, une « indépendance » de la décision, se trouve portée à nier son utilité, par le simple fait qu'elle impose elle-même la décision. Il n'est pas impossible que cet accroc majeur à l'idéal politique d'une décision, sous l'empire de la science, n'ait dans l'avenir des conséquences inattendues.

Un coût pour rien ?

Si la sécurisation était rendue effective par les mesures de 1996, les cas « NAIF », auxquels sont venus s'ajouter les « super-naifs », nés après juillet 1996, devaient régresser, puis disparaître progressivement, à partir de 2002 ou 2004⁵. Le graphique⁶, réalisé par P. Lavie (fig. 1, ci-après), illustre bien la confirmation de cette hypothèse (la courbe en pointillé est une extrapolation hypothétique, non calculée, des cas d'ESB ayant « possiblement » existé). En effet, la décroissance des cas observés est presque entièrement expliquée par l'interdiction des farines aux ruminants, à partir de 1990, et surtout par la sécurisation des FVO (par ailleurs interdites aux ruminants) en 1996. À la limite, s'il avait fallu interdire les farines animales, au

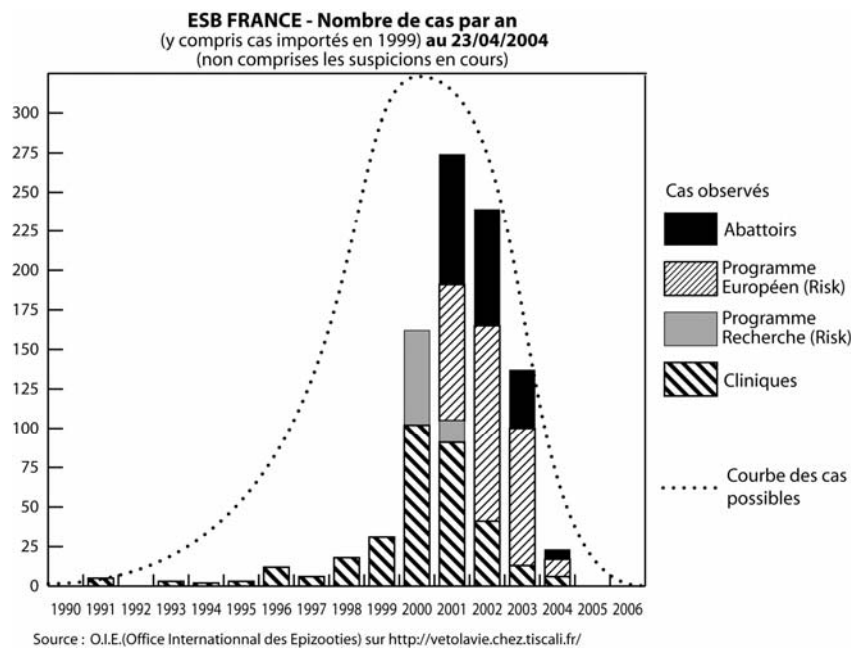


Figure 1. Nombre de cas d'ESB en France

⁵ Selon que l'on considérait la « sécurisation » effective en juillet 1996 lorsque les contrôles devinrent plus stricts.

⁶ Dans le graphique, nous ne faisons qu'illustrer, sans estimation réelle, le nombre de cas possible, largement supérieur au nombre de cas repérés. Depuis la rédaction de ce texte, deux chercheurs français, V. Supervie et D. Costagliola ont publié *The unrecognized French BSE epidemic*, dans *Veterinary Research*, 35(2004), 349-362, une estimation des animaux qui auraient été infectés, en France, depuis les années 1980. Ils auraient été entre 27 600 et 837 600, tous animaux confondus. En sachant que plus de cinquante pour cent des animaux sont abattus avant deux ans, et que peu d'animaux sont détectables avant quatre ans, le nombre d'animaux qui auraient pu être, théoriquement, détectés, et donc sans doute, « dangereux », ne devraient pas dépasser une trentaine de milliers. Notre « illustration » pourrait surtout être fautive, en termes d'image, sur les dates du pic.

nom d'un principe de précaution, cela aurait dû se faire entre mars et juillet 1996. L'interdiction totale des farines en 2000 n'aura qu'un effet infime sur l'épidémie d'ESB, mais son coût est élevé.

Alors que le coût total annuel des mesures de lutte contre l'ESB s'élevait déjà à 850 millions d'euros, le coût de l'élimination des farines a ajouté à ce total, en 2001, 230 millions d'euros (selon la MIEFA). On devrait ajouter à ce coût ceux qui sont induits par :

- le remplacement des protéines animales apportées par les FVO par des protéines d'autres origines, végétales certes, mais en partie importées (soja). De plus, si les ruminants sont herbivores, les porcs sont omnivores et les volailles, principalement granivores, sont aussi omnivores ;

- le coût « environnemental », négligé à ce moment-là et depuis, si l'on considère les tonnages de farines stockés dans des conditions « limites » dans l'attente de leur incinération, les rejets de fumées toxiques liées aux installations non prévues pour ce genre d'élimination. Lors de l'interdiction des farines, il est clair que ces coûts n'ont jamais été un obstacle à la décision. C'était, peut-être, le prix de la confiance.

Décision en situation de crise

La crise des farines animales de 2001 est exceptionnelle et la décision d'interdiction totale des FVO aussi. En terme de rationalité, cette décision est faible. Il n'est que de se rappeler le qualificatif de cette décision : cette décision est provisoire. La décision européenne est considérée comme temporaire. Le principe de précaution ne peut être invoqué, le risque étant connu, essentiellement un risque de « circuit », au demeurant déjà réglé par d'autres mesures.

Il s'agissait bien, dans l'esprit de ceux qui ont décidé, de ramener la confiance et de se donner la possibilité de lever cette interdiction avec des arguments scientifiques, une fois la sérénité revenue. Or, même si les cas d'ESB diminuent, même si la maladie disparaît, il restera pour la mémoire collective que c'est cette interdiction des farines en 2000 qui aura permis ce résultat. On sait, et l'on savait en 2000, que cette conclusion est fautive. Mais c'est celle de l'opinion, au point que sa légitimité en devient scientifique pour ceux qui considèrent que l'opinion est un élément de toute décision.

Elle pourrait être qualifiée de décision de consensus, mais non de raison, de décision par conviction, mais non par certitude. Par ce caractère, elle n'en est que plus forte. C'est pourquoi il nous semble que cette interdiction n'est pas provisoire, mais inscrite pour un long temps. Elle paraît même naturelle à tous ceux, nombreux, qui pensent que ce fut une faute de rendre les animaux cannibales (cf. l'article d'E. Fottorino « Une agriculture contre nature », *Le Monde*, 28 mars 1996, qui a marqué une large part de l'opinion) car c'est aller contre la « nature ».

L'élaboration de cette décision est aussi exceptionnelle. Souvent évoquée, depuis 1996, l'interdiction totale n'avait jamais été décidée, faute d'arguments scientifiques déterminants. Cette crise a été à l'origine, de fait, d'un forum public spontané, généralisé, l'arène étant la nation entière, rassemblée dans un espace, clos, de pensée, répercutée ou transmise par les médias, sans qu'il soit possible d'apporter, de l'extérieur (et encore moins de l'intérieur) une nouvelle ou une information qui aurait pu construire une autre conviction. Et, par voie de conséquence, produire une autre décision. Existerait-il une décision plus démocratique ? Apparemment, non. Nous pensons pourtant le contraire. Car, pour qu'une décision soit démocratique, il ne suffit pas qu'elle emporte le consensus, la conviction, il faut aussi qu'elle soit éclairée de tout ce qui permet de la rendre légitime et raisonnable, et qu'elle soutienne l'épreuve du temps. Pour cela, l'existence d'un débat contradictoire et ouvert est nécessaire. Or il faut bien convenir que, dans ce cas, la raison a cédé le pas à l'émotion et à la peur, le débat à la clameur, et que l'on a planté une haie pour protéger d'un vent qui avait déjà cessé de souffler.

De ce point de vue, cette décision illustre assez bien l'analyse, déjà ancienne, de L. Sfez : « La décision, à notre sens, se déroule (j'ajouterais : se dévoile...) comme un récit, prend du temps, est scandée rythmiquement par des étapes : les dates clés qui jalonnent le parcours, dates où se disent prises, reprises, abandonnées ou changées les décisions [...]. Véritable mise en scène que cette étape séquentielle : car les acteurs y croient inventer les rôles qu'ils jouent, et font de bon cœur le travail des rationalités qu'ils représentent, ne sachant pas qu'ils sont des *actants* plutôt que des acteurs. »

La crise des farines a, en apparence, donné peu de temps à la prise de décision. Son « récit » montre que les « acteurs » ont eu bien peu de prise sur la décision finale. Une question demeure : à partir de quel moment ce choix de l'interdiction totale était-il devenu inévitable ? Pour apporter une réponse, bien sûr provisoire : à partir du moment où la question de la maîtrise de l'épizootie a cessé d'être l'objet d'informations claires et de débats. C'était peut-être au moment du refus de lever l'embargo contre le bœuf anglais, en 1999. Nos certitudes sur le bien-fondé de ce maintien de l'embargo, en reportant toute la faute sur le bœuf anglais, ont exclu de notre pensée commune, notre *doxa*, que l'épizootie avait eu, aussi, une cause interne. Lorsqu'elle est apparue, nous avons construit notre propre embargo, contre les farines animales. Il n'était plus possible alors de s'interroger sur le risque réel, déjà réduit à presque rien. Il reste manifestement à écrire une analyse de ces crises, de leurs causes, de leurs relations et de leurs enchaînements pour mieux comprendre leurs dénouements ■

avril 2004

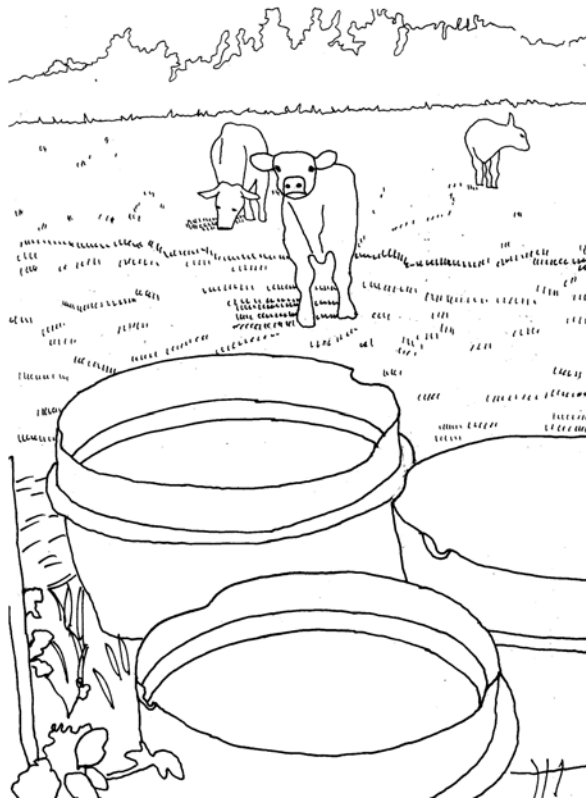
Cette analyse s'appuie sur des travaux personnels, notamment un suivi quasi journalier des étapes de la crise depuis 1996, et sur le mémoire réalisé, sous ma direction, par des étudiants de l'ENGREF (École nationale du génie rural des eaux et des forêts) sur cette « crise des farines ». Ces recherches ont été financées par le GIS « Risques » du CNRS. La bibliographie est volontairement limitée à quelques références utiles dans le cadre de cette analyse. Les références réellement utilisées dépassent la centaine...



Photo Yann Kerveno

Bibliographie sélective

- AFSSA, 2001. *Les risques sanitaires liés aux différents usages des farines et graisses d'origine animale et aux conditions de leur traitement et de leur élimination*, Avis du 7 avril 2001, AFSSA, Paris, 105 p. + ann. www.afssa.fr/ftp/afssa/basedoc/avis110401.pdf
- CIV, 2001. *Les nouveaux repères des consommateurs*. Dossier de presse.
- MEUDEC J., TACNET J.M., VIELLEFOSSE A., 2002. *L'interdiction des farines animales en France puis en Europe, une application du principe de précaution ?* Mémoire ENGREF, Paris, 64 p. + ann.
- GLAVANY J., 2001. *Politique folle*. Grasset, Paris, 300 p.
- GODARD O., HENRY C., LAGADEC P., MICHEL-KERJAN E., 2002. *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, Gallimard (*Folio Actuel*), Paris, 620 p.
- KOURILSKY P., VINEY G., 2000. *Le principe de précaution*. Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, Paris, 405 p.
- SÉNAT, 2001. Rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les « conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux et les conséquences qui en résultent pour le consommateur ». Sénat, Paris.
- SFEZ L., 1981. *Critique de la décision*. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 392 p.
- SAUVADET F., VERGNIER M., 2001. *ESB, une crise de société ?* Rapport de la commission d'enquête sur 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. Assemblée nationale (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n°3138), Paris, 2 tomes, 1 286 p.
- WOLFER B.A., 2001. Le principe de précaution et la vie économique. In *La prévention et la protection dans la société du risque : le principe de précaution*. Actes du colloque, Paris, 9 novembre 2002. Elsevier (*Les Colloques de l'Institut Servien*), Paris, 97-100.
- WOLFER B.A., 2001. *Chronologie commentée de l'histoire de la vache folle*. Document de travail, 113 p.



Dessin Claire Brenot