

# Les exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale – réflexions à partir du cas français

P.-B. Joly

Unité Transformations sociales et politiques liées au vivant, Institut national de la recherche agronomique, 65, boulevard Brandebourg, 94205 Ivry-sur-Seine, France

## Résumé

Les consommateurs seraient-ils obsédés par la quête illusoire du « risque zéro » ? Leur rapport aux aliments d'origine animale serait-il vécu sous l'emprise de l'irrationnel ? À lire les commentaires et les réactions lors de la crise liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine survenue en novembre 2000, on pourrait s'en convaincre. Pourtant, les enquêtes sociologiques réalisées en pleine crise apportent un démenti formel : du point de vue des perceptions individuelles, le risque n'est pas obsessionnel ; il constitue l'une des dimensions, parmi d'autres, du rapport à l'aliment. D'ailleurs, le souci d'une alimentation saine n'est pas nouveau et, s'agissant spécifiquement de la viande, il est lié à l'ambivalence fondamentale des rapports à la chair animale. Prenant acte de ces invariants, ce texte vise à repérer les caractéristiques propres à nos sociétés contemporaines qui définissent les exigences en matière de sécurité sanitaire des produits d'origine animale. Nous reprenons à notre compte la thèse de la vulnérabilité de nos sociétés : différents facteurs se conjuguent pour induire des situations de crise dont l'ampleur est souvent en décalage par rapport à la gravité des dangers. Pour l'alimentation, la vulnérabilité est d'autant plus forte que la volatilité des comportements du consommateur détonne par rapport à la relative inflexibilité des filières de production. Dans ce contexte, il est impératif d'en finir avec certaines idées reçues, notamment celle de l'exigence du « risque zéro ». Les exigences de nos sociétés doivent être pensées en termes procéduraux plutôt que substantiels. Cela nous conduit à explorer les caractéristiques d'un nouveau régime de gestion des risques, fondé sur la figure d'un « consommateur citoyen » participant aux prises de décision.

## Mots-clés

Aliment d'origine animale – Crise – Participation – Précaution – Risque collectif – Sécurité sanitaire – Société du risque – Surveillance – Transparence – Vulnérabilité.

## Introduction

Frappant plusieurs pays de l'Union européenne dans la période récente, la crise liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ou « crise de la vache folle », a propulsé le problème de la sécurité sanitaire des produits carnés au cœur du débat public. Ainsi, un problème traditionnellement pris en charge par des mondes professionnels (vétérinaires, éleveurs, etc.) a fait l'objet de débats intenses dans les arènes politique et

médiatique. Ce fut aussi une période de fortes perturbations dans l'arène économique. On se souvient de l'effondrement de la consommation de viande rouge. On n'oublie pas l'ensemble des perturbations en chaîne associées à la mise en œuvre de mesures visant à protéger la santé animale et la sécurité sanitaire des aliments (abattage de troupeaux, tri des matériaux à risques spécifiés, suppression des farines animales, etc.).

Cette rupture dans l'ordre existant, cette véritable déssectorisation de la gestion de la sécurité sanitaire – deux expressions synonymes de « crise » – conduisent à se poser la question des enseignements qu'il convient de tirer quant aux exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale. Cette question est d'autant plus opportune que nous nous situons aujourd'hui dans une période plus calme, propice à une réflexion distanciée sur cette crise.

La succession de crises récentes concernant les aliments pourrait laisser penser qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation récent. Or, les analyses des historiens démontrent qu'il n'en est rien. Dès lors, la question des exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale doit être considérée dans sa dimension historique. Comment s'est construite cette préoccupation ? Quelles sont les continuités et quels sont les déplacements ?

Notre hypothèse centrale est que, sur un fond de continuité lié à des invariants de nature anthropologique dans nos rapports à la chair animale, la sécurité sanitaire a changé de nature. Pour travailler sur cette hypothèse, il est nécessaire de revenir sur la crise liée à l'ESB et notamment sur l'épisode de novembre 2000, où apparaît un décalage paradoxal entre le caractère marginal des risques résiduels et l'ampleur de la crise. Comment expliquer un tel décalage ? On peut noter tout d'abord que s'impose dans le microcosme politico-médiatique l'idée de « psychose » et d'irrationalité du consommateur. Nous montrons qu'il s'agit bien là d'une idée reçue et qu'il faut chercher l'explication de la crise dans des phénomènes collectifs, au-delà de la perception individuelle des risques. Sur un plan méthodologique et politique, c'est essentiel car cela signifie qu'il est vain de chercher à répondre à la question des exigences en matière de sécurité sanitaire par la voie de l'agrégation des préférences (sondage, vote...). La réponse doit être recherchée dans l'analyse structurelle et dans les pratiques de délibération.

Ces deux voies sont explorées tour à tour. D'une part, nous reprenons à notre compte la thèse de la société vulnérable. La préoccupation pour la sécurité sanitaire des aliments s'exprimera régulièrement sous forme d'alertes et de crises d'autant plus violentes qu'elles interviennent sur un terrain sensible compte tenu de la nature problématique de la consommation de viande. La gestion des risques doit donc intégrer la prévention des risques, ce qui renforce la nécessité d'un investissement dans la surveillance, à toutes les étapes des filières de production et de consommation. Nous montrons aussi que s'élabore actuellement un nouveau régime de gestion des risques, fondé sur la figure d'un « consommateur citoyen » qui participe aux prises de décision. Si l'on se souvient de l'importance du schème du consommateur irrationnel, qu'il faut éviter d'affoler et qu'il faut en permanence rassurer, on réalise à la fois l'enjeu politique de ce nouveau régime et l'importance du chemin qu'il reste à parcourir.

## L'exigence pour la sécurité des aliments d'origine animale en perspective historique

En Europe, la fin du <sup>xx</sup> siècle a été marquée par une succession d'affaires, de scandales et de crises concernant la sécurité sanitaire des aliments : crise de l'ESB, diverses alertes aux *Listeria*, scandale du poulet à la dioxine, épizootie de fièvre aphteuse, etc. Sans doute peut-on voir dans une telle succession l'expression d'une transformation des rapports à l'alimentation. Comme certains sociologues l'ont montré, dans nos sociétés d'abondance, le souci de la qualité des aliments a progressivement remplacé la crainte de manquer (28).

Pourtant, il ne faudrait pas déduire de l'intensité de ces crises et de leurs échos médiatique et politique que la sécurité sanitaire des aliments est un objet de préoccupations publiques totalement nouvelles. Au contraire, il s'agit d'un problème qui s'inscrit dans une histoire longue. Comme le montre l'historienne M. Ferrières, en même temps qu'elles ont cherché à réduire la pénurie, les sociétés humaines ont voulu contrôler la qualité des aliments car, au-delà du spectre de la famine, il y a depuis toujours « la crainte de manger du corrompu, du malsain, de l'immonde » (12).

Les précédents historiques sont nombreux. Au cours du <sup>xix</sup> siècle, les problèmes de falsification des aliments sont souvent évoqués dans l'espace public (10, 14). En 1820, le livre du chimiste allemand Thomas Accum sur les ajouts de substances impures dans la farine de blé et sur l'usage de sels de cuivre et de plomb par les brasseurs de bière est un succès de librairie. En Angleterre, en 1830 un auteur anonyme (« Un ennemi de la fraude et de l'infamie » : *An enemy of fraud and villainy*) publie un ouvrage remarqué : *Deadly alteration and slow poisoning: or disease and death in the pot and bottle* (« Altération mortelle et empoisonnements lents : ou de la maladie et de la mort dans la casserole et le pichet »). Les résultats d'une enquête publiés dans le *Lancet* en 1850 montrent que le lait est couramment dilué avec 10 % à 50 % d'eau. Cette prise de conscience conduira à un acte législatif fondateur, la promulgation d'une loi (*The Alteration and Food Act*) en 1860. Aux États-Unis d'Amérique, Upton Sinclair publie en 1906 un roman sur les abattoirs de Chicago et sur les pratiques de l'industrie de la viande, *The Jungle*, un énorme succès, adapté au cinéma. Il y détaille l'absence totale d'hygiène des usines à viande et le destin tragique d'une famille d'immigrés lithuaniens, victimes de ces industriels sans scrupules : « Dans les saucisses, on mettait la viande traînée dans la poussière et la sciure, là où les ouvriers avaient sué et craché des milliards de bacilles tuberculeux. On y incluait aussi la viande stockée dans les chambres froides où l'eau tombait du toit et où couraient des centaines de rats. Ces rats étaient une calamité. Les fabricants mettaient du pain empoisonné à leur disposition.

Les rats mouraient. Le tout – rats, pain et viande – était expédié dans les broyeurs... » (extrait de *The Jungle*, cité par Gaudillière [14]). Le *Food and Drug Act*, voté en 1906, introduira la possibilité de contrôler la conformité entre la composition annoncée sur l'étiquette et le produit effectif. En France, l'Assemblée nationale adopte en 1905 un texte général sur les fraudes et falsifications des denrées alimentaires, des substances médicamenteuses et des produits agricoles (6). Charles Gide, Professeur d'économie à Montpellier et père fondateur du consumérisme considérait alors qu'il s'agissait d'un véritable fléau : « la falsification des denrées est devenue un art véritable et qui nous fait consommer chaque jour du café de chicorée, du beurre de margarine, du vin fait sans raisins, et du lait sans vache ni chèvre » (15). Dans cette époque marquée par une doctrine économique libérale, l'intervention de l'État dans le contrôle sanitaire des aliments est très discutée car on fait confiance au jeu de la concurrence pour chasser les mauvais produits. L'intervention de l'État se limite alors à deux domaines : les falsifications et la protection de l'enfance (12, p. 394). Ainsi, malgré la promulgation de la loi en 1905, les contrôles sanitaires ne deviendront obligatoires que beaucoup plus tard : pour la tuberculose, connue comme une zoonose depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le test à la tuberculine ne deviendra obligatoire qu'en 1935, le contrôle sanitaire du lait qu'en 1939, soit 57 ans après la découverte du bacille de Koch ! Comme le rappelle Gaudillière, dans la discussion qui précède ce règlement, il est indiqué qu'un cinquième du cheptel bovin est considéré comme tuberculeux, responsable de 10 % des tuberculoses de l'enfant (14). Situation ironique dans la patrie de Pasteur qui se distinguait ainsi par un retard dans la mise en œuvre de ces mesures, en dépit de la gravité de la maladie (la pasteurisation du lait était obligatoire à Copenhague dès 1890).

Ces quelques exemples attestent donc d'une continuité dans les préoccupations publiques pour la sécurité sanitaire des aliments. Pourtant, s'il n'y a pas nouveauté totale dans l'identification des problèmes, les dimensions de la politique alimentaire ont considérablement évolué. Certains changements politiques qui ont eu lieu en Europe depuis la fin des années 1980 relèvent d'une évolution importante : alors que depuis la seconde guerre mondiale, les politiques alimentaires étaient dominées par la logique de la production agricole, elles sont de plus en plus axées sur la question de l'alimentation et sur les préoccupations des consommateurs. (Il est significatif d'observer que la crise d'octobre 2000 liée à l'ESB provoque en Allemagne la démission des ministres de l'Agriculture et de la Santé. Le nouveau ministère devient celui « de la Consommation, de l'Alimentation et de l'Agriculture ».) Mais il faut aussi compter avec la façon dont est redéfini le rôle de la science dans l'identification, dans l'objectivation et dans la prévention des dangers. Avec la montée de l'expertise se jouent différentes évolutions profondes, notamment la redéfinition du partage entre science et politique et l'émergence de la société civile – le mouvement consumériste, bien sûr, parmi d'autres – qui intervient de plus en plus dans la

régulation de l'innovation et des risques. Enfin, changent aussi les figures du public autour duquel sont conçues les politiques alimentaires. Draper et Green relèvent deux changements notables au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles (10) : alors qu'il s'agissait d'abord de la protection d'un public ignorant en luttant contre les fraudes, l'accent fut mis ensuite sur l'information d'un public rationnel afin de lui permettre de choisir les bons aliments. Plus récemment, le public aurait un rôle plus actif dans les politiques alimentaires, faisant émerger une figure de citoyen consulté sur le contenu des agendas politiques.

L'analyse de la saga de l'ESB permet d'identifier ces nouvelles dimensions et de s'interroger sur la nature d'un nouveau référentiel pour les politiques de la sécurité sanitaire des aliments. Cette analyse donne aussi à voir les deux dimensions complémentaires sur lesquelles s'ancre la construction d'un tel référentiel : le rapport à l'animal – qui relève de déterminants invariants, d'ordre anthropologique – et le rapport des individus aux institutions – qui renvoie à la nature historiquement située des rapports sociaux et politiques.

## La saga de l'encéphalopathie spongiforme bovine : une crise majeure pour une épizootie fantôme ?

### La première crise liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine : l'effet boomerang du déni du risque

La première « crise de la vache folle » éclate en mars 1996, quand l'ESB est déclarée potentiellement transmissible à l'homme par le ministre britannique de la Santé. Steve Dorell prend alors la parole au Parlement et annonce que dix jeunes personnes ont contracté un nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nv-MCJ), invariablement mortel, et qu'il était probable que cela était en lien avec l'ESB. La France prend l'initiative d'un embargo sur la viande bovine anglaise ; cette décision sera relayée par l'Union européenne. L'absence de connaissances sur cette maladie (nature de l'agent, doses, période d'incubation, etc.) et sur les méthodes de test laisse le décideur public complètement désarmé face à ce nouveau problème. La nature contradictoire des informations sur la circulation des farines animales et sur les échanges de bovins jette le doute sur la responsabilité passée des autorités publiques et sur leur capacité à maîtriser ce problème dans l'avenir. Le changement de discours – depuis dix ans, l'hypothèse de transmission de l'ESB à l'homme avait été niée – et l'indigence des autorités publiques sont pour beaucoup

dans l'ampleur de cette crise. Dans de nombreux pays, la consommation va baisser de 20 % à 30 %, désorganisant les filières de production. Les coûts des mesures prises se chiffrent en dizaines de milliards d'euros. La crise n'est pas seulement économique ; elle est aussi politique : dans les différents États Membres ainsi qu'au niveau européen, les commissions d'enquête se succèdent ; des têtes tombent, des réformes structurelles sont engagées.

Cette crise a fait l'objet de plusieurs analyses qui ont visé à comprendre le phénomène et à en tirer les leçons (voir, par exemple, le rapport *The BSE Inquiry* [33], l'analyse de Torny [7], l'analyse de Hermitte et Dormont [20], notre propre rapport dans le cadre d'un projet de recherche européen [26] ainsi que la partie de l'ouvrage de Godard et coll. consacrée à la crise de la vache folle [17]). Comme l'indique Lagadec, la trajectoire d'ensemble de la saga de l'ESB est classique : « des signaux faibles et non conventionnels, un réflexe instantané de secret et de réassurance du public, un manque de réactivité organisationnelle, un fiasco final qui ancre la défiance et traduit un début de découplage entre société civile et responsables officiels » (17).

Il est frappant de constater que, dans tous les pays européens, la communication institutionnelle a cherché à minimiser la gravité du problème et à rejeter les hypothèses susceptibles « d'affoler » le public. La crainte d'une baisse de la consommation intérieure ou de mesures protectionnistes des pays importateurs est alors souvent invoquée. Au Royaume-Uni, c'est donc avant 1996 la négation de l'hypothèse de la possibilité de transmission de l'ESB à l'homme ; en France, l'assurance que le problème est celui de la viande anglaise et que la situation est maîtrisée ; en Allemagne et dans d'autres pays, l'affirmation que le territoire national est indemne d'ESB, etc. Ce schème classique a plusieurs conséquences préjudiciables (26) :

a) Le discours de réassurance met les autorités dans une position vulnérable car il s'appuie sur un état des connaissances extrêmement lacunaire. Aussi, lorsqu'il est inéluctablement démenti par les faits, c'est la confiance dans les institutions qui le portent qui est remise en cause. Lorsque le discours de réassurance passe par la dissimulation des informations, c'est un scandale qui se prépare. Ainsi, la redécouverte, en mars 1996, d'une note confidentielle de la Commission européenne (« redécouverte » car, comme le rappelle Torny, cette note avait été publiée dans la revue *Que choisir* en 1991 mais elle n'avait alors suscité que de l'indifférence [7]) provoque un véritable tollé, dans la mesure où l'ESB y est qualifiée de problème de santé humaine : « Il faut avoir une attitude froide pour ne pas provoquer de réactions défavorables sur le marché. Ne plus parler d'ESB. Ce point ne devrait pas figurer à l'ordre du jour (...). Nous allons demander officiellement au Royaume-Uni de ne plus publier les résultats de leurs recherches sur l'ESB, etc. Il faut minimiser cette affaire ESB en pratiquant la désinformation. Il vaut mieux dire que la presse a tendance à

exagérer. » Elle poursuit l'entreprise de mise hors agenda de l'ESB commencée en septembre 1990 au cours d'une réunion entre M. MacSharry, Commissaire agricole, et G. Legras, Directeur général de l'agriculture à la Commission, dont il ressort la mention « *BSE : stop any meeting* ».

b) Ce discours a également pour effet de limiter l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre. L'analyse de la saga montre que, au Royaume-Uni notamment, les décisions opportunes ont été prises très tôt : suppression des farines de l'alimentation des ruminants, suppression des matériaux à risques spécifiés de la chaîne alimentaire, etc. Néanmoins, le niveau d'inobservance de ces mesures a été exceptionnellement élevé. Ce niveau d'inobservance n'est pas étranger à la stratégie de réassurance du public : comment demander aux travailleurs des abattoirs d'appliquer des mesures d'une mise en œuvre pénible alors qu'ils « savent » que le problème n'est pas grave ? Comme l'observait Lord Phillips dans *The BSE Inquiry*, « le tempo très lent de l'action vint (entre autres) de la croyance [...] que l'on n'agissait que pour des raisons politiques et médiatiques » (cité par Godard et coll. [17], p. 324).

Domine donc tout au long de la période avant 1996, la représentation d'un public inapte à recevoir des informations sur les risques et qu'il faut protéger des controverses et des incertitudes qui travaillent alors les milieux scientifiques. Le public doit donc être protégé contre sa propre irrationalité. Le parallèle avec la lutte contre la tuberculose, au début du XX<sup>e</sup> siècle, permet d'identifier des permanences saisissantes dans cette représentation du public. Ferrières rappelle que, jusqu'en 1935, la mise en place d'un plan de lutte efficace est freinée par la peur des autorités d'affoler les consommateurs en rendant public le problème (12). Elle voit dans cette peur des élites républicaines un élément de continuité avec l'heuristique de la peur sous l'Ancien Régime. Comme elle l'indique, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les élites républicaines ont gardé du citoyen mangeur une vision assez sommaire : « cet homme adulte, capable d'opérer un libre choix rationnel sur le marché serait incapable de faire bon usage d'une information sur le risque. Les controverses des scientifiques, en entretenant les incertitudes, augmentent la perception de ces risques, créent une psychose » (12, p. 400).

### **La seconde crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine : la figure de la « psychose » pour expliquer l'inexplicable**

La crise de 1996 se comprend mieux à la lumière de la seconde crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, fin 2000. Alors que le premier épisode peut s'expliquer par la révélation d'une grave menace jusque-là cachée pour des raisons économiques, la seconde crise survient sans raisons apparentes. Des points de vue de la propagation de l'épizootie et de la connaissance de la transmission à l'homme, aucune nouvelle information n'explique ce qui se passe à partir du 20 octobre. Pourtant, si l'on en juge par les comportements des consommateurs,



l'ampleur de cette seconde crise est nettement plus importante : la baisse de consommation de viande rouge sera beaucoup plus forte (jusqu'à 50 % contre 30 % en 1996), et plus durable. Notons qu'en France, la crise d'octobre 2000 a été classée événement de l'année (68 % des citations), nettement devant l'accident du Concorde (32 %) et la guerre au Proche-Orient (d'après un sondage CSA-La Croix, cité par Mer [32]).

Les événements qui ont déclenché cette seconde crise sont bien connus (2, 32). Le 20 octobre, une vache atteinte d'ESB est identifiée à l'abattoir SOVIBA de Villers-Bocage. L'information aurait pu passer inaperçue, mais le chevillard à qui appartient l'animal atteint l'ayant séparé du troupeau abattu quelques jours plus tôt, le doute s'installe. Y a-t-il tentative de fraude ? Les vaches abattues et introduites dans le circuit alimentaire étaient-elles aussi atteintes ? La prompte réaction des différents protagonistes (procureur, Services vétérinaires) renforce le soupçon, alors qu'elle aurait pu être considérée comme la manifestation de la qualité des contrôles. Mais surtout, le distributeur Carrefour décide le retrait de tous les steaks hachés venant de l'abattoir de SOVIBA et annonce cette mesure à grand renfort de publicité ; avec cette application hautement médiatisée d'un « principe de précaution extrême », le doute devient une certitude. L'ampleur de cet événement tient à ce qu'il survient dans un contexte de montée de l'inquiétude. D'une part, depuis l'été 2000 les journaux font état d'informations alarmantes concernant le nombre de victimes humaines potentielles du nv-MCJ. Or, le programme de surveillance active du troupeau bovin mis en place en juin 2000 met en évidence un nombre d'animaux atteints beaucoup plus important que l'on ne le pensait. Dès lors, le problème n'est plus, comme on l'avait affirmé jusque-là, le problème du bœuf anglais (affirmation présente jusque dans les actes gouvernementaux, puisqu'à la fin 1999 le gouvernement français s'est opposé à la levée de l'embargo sur la viande bovine britannique). Les journaux évoquent les « chiffres qui font peur », faisant référence à la « consommation de 1 200 animaux contaminés chaque jour en France » (*Le Figaro*, 11 septembre 2000).

Juste après l'événement de SOVIBA, une émission télévisée de la chaîne M6 va transformer la représentation sociale du problème. Le 6 novembre, pour la première fois en France, des images d'un jeune homme atteint par le nv-MCJ passent à la télévision. En s'incarnant ainsi, la maladie change de statut car, par la médiation du tube cathodique, elle devient une réalité qui touche l'expérience sensible des Français. Entretien par la situation de cohabitation, la pression politique et médiatique est alors telle que le gouvernement annonce, dès le 15 novembre, la suppression de l'utilisation des farines animales pour l'ensemble des animaux de rente.

Comment expliquer l'ampleur exceptionnelle de cette crise alors que les experts considèrent unanimement que, compte tenu de l'ensemble des mesures de protection prises, le risque résiduel de contracter le nv-MCJ est très faible en fin 2000 ?

L'explication dominante qui s'impose alors dans le microcosme politico-médiatique est celle de la « psychose collective ». Avec son titre « Vache folle, la grande peur », l'émission de M6 donne le ton. La « psychose » va alors tenir lieu d'explication, à la fois dans les médias et dans le discours politique. À nouveau, la référence à la peur et à l'irrationnel s'impose comme la grille de compréhension des comportements des consommateurs. Mais cette fois, le contexte est différent car les autorités publiques ont décidé de jouer la transparence : les avis des scientifiques ont été rendus publics, les données produites par les réseaux d'épidémiosurveillance sont également publiques. On peut alors penser que la crise résulte de cette volonté de transparence, car celle-ci conduit à mettre en évidence des incertitudes et à attirer l'attention sur des données qui peuvent effectivement induire un sentiment d'insécurité. La question de la nature des perceptions individuelles des risques alimentaires et du rôle qu'elles jouent dans une dynamique de crise se trouve ainsi posée.

### Entre perception individuelle et crise : la notion de risque collectif

Il se trouve que, par le plus grand des hasards, la crise se développe au cœur de la période des États généraux de l'alimentation (EGA), organisés par le ministère de l'Agriculture en France.

L'organisation des EGA est annoncée par le Premier Ministre Lionel Jospin lors des Assises de la distribution, en octobre 1999. La Direction générale de l'Alimentation (DGAL) se saisit de cette initiative qui rejoint ses propres préoccupations. En effet, cette époque est marquée par une succession de crises relatives aux produits alimentaires : dioxine dans les poulets, pesticides dans le coca-cola, alertes à la listériose, etc. À la DGAL, l'idée qui se forme alors est que cette obsession pour les risques alimentaires ne correspond pas au « vrai » rapport des Français à leur alimentation, mais qu'elle résulte d'une focalisation des médias sur ces problèmes. Pour la DGAL, cette focalisation pose des problèmes en termes de politique publique car elle conduit à minimiser d'autres dimensions essentielles du rapport à l'alimentation : le rapport culturel (le « modèle alimentaire français »), la question de la qualité gustative des produits, les problèmes nutritionnels... Comment éviter que la dimension risque/santé publique domine les autres dimensions du rapport à l'alimentation ? Comment corriger la mauvaise compréhension du système de production et du système de contrôle, à l'origine des réactions « irrationnelles » des consommateurs en période de crise ? Sur ce sujet sensible de l'alimentation, la DGAL souhaite renouer un rapport direct avec les Français, sans avoir à passer par le prisme des médias.

Les EGA doivent donc promouvoir le débat, le dialogue et l'information afin d'éclairer les prises de position du gouvernement en montrant les « véritables attentes et préoccupations des Français » (DGAL, communication personnelle, novembre 2000) et, concernant la sécurité et la

qualité des aliments, clarifier leurs besoins, notamment en termes d'informations.

Les résultats des pré-forums qui ont réuni plus de 500 personnes dans cinq villes aux mois de septembre et octobre 2000, et les résultats des grandes enquêtes réalisées dans la même période confirment les intuitions des protagonistes. Le risque alimentaire ne fait pas l'objet d'une préoccupation obsessionnelle. C'est l'une des dimensions au travers desquelles les Français construisent leur rapport aux aliments. Les principaux résultats sont consignés par IPSOS dans un document intitulé « Les Français, la qualité et la sécurité des aliments » (IPSOS, octobre 2000) (voir l'Annexe ci-dessous).

Cette enquête est confirmée par d'autres sondages qui montrent que la peur alimentaire n'est qu'une préoccupation d'ordre secondaire. À la même période, du 16 au 31 octobre 2000 – au moment même où se développe la deuxième crise liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine –, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire réalise son sondage annuel sur la perception des risques. À la question « En France, parmi les problèmes actuels suivants, lequel est pour vous le plus préoccupant ? », seulement 3,3 % des personnes interrogées citent en premier lieu « les risques alimentaires », bien loin derrière les grandes inquiétudes (violence dans les banlieues, chômage, dégradation de l'environnement, misère et exclusion...) (23). Ainsi, comme le montrent de nombreuses études sur la perception des risques, les préoccupations des consommateurs reflètent l'échelle des risques réels (31). Néanmoins, les perceptions du risque par les consommateurs ne sont pas les mêmes que celles des experts. Elles sont plus qualitatives et prennent en compte des critères qui ne sont pas considérés explicitement dans les modèles quantitatifs d'analyse des risques (caractère volontaire de l'exposition, niveau de connaissance des dangers, nombre de personnes potentiellement concernées, etc.) (36). Cet écart entre experts et profanes tient moins à des disparités de capacité cognitive qu'à une différence de position : l'expert considère le « risque en soi », alors que pour le consommateur, c'est le « risque pour soi » qui a vraiment de l'importance (25). Une telle différence d'appréhension peut conduire à distinguer deux types d'évaluation :

– celle du « risque théorique », qui relève d'une analyse fondamentale et ne se préoccupe pas des contingences de mise en œuvre des mesures de prévention (erreurs, malveillances, etc.) ;

– celle du « risque réel », qui intègre dans l'évaluation des éléments liés aux pratiques effectives des acteurs (fraudes, défaillances, etc.) et aux carences éventuelles des systèmes institutionnels (16).

S'il y a un décalage entre risque réel et peurs alimentaires (1), celui-ci ne semble pas relever des perceptions individuelles.

Pourtant, il faut bien expliquer pourquoi il y a crise et, notamment, pourquoi une part importante des consommateurs français changent leurs habitudes de consommation de viande rouge (d'après un sondage réalisé par le CREDOC les 16 et 17 novembre 2000, 52 % des Français déclarent ne pas avoir modifié leur consommation de viande, 27 % déclarent en consommer moins et 18 % plus du tout).

Nous avons évoqué une première explication qui relève de la dynamique des crises. Une crise est un processus de perte de repères pour l'ensemble des acteurs, et de mise en cause de la légitimité des institutions qui sont censées fonder notre sécurité (29). Le pire devenant alors possible, le sens critique des consommateurs est suractivé. Des actes qui tiennent à la force de la routine en période calme peuvent devenir réellement problématiques. Qui croire, dans un contexte de défiance généralisée ? À qui peut-on faire confiance ? Dans une période de crise, le discours de réassurance a plutôt des effets négatifs dans la mesure où il n'est pas porté par des institutions crédibles. On comprend donc mieux l'écart entre un niveau de préoccupation modéré et un changement notable de comportement, ce d'autant plus que, dans une société de l'hyper-choix, le coût de l'abstention de consommation de viande rouge n'est pas forcément très élevé.

Dans ce sens, il faut aussi se souvenir que le risque est un rapport social : ne compte pas seulement le risque en tant que tel, mais la façon dont il a été créé et dont il est arrivé. Il n'est pas neutre de constater que la menace de l'ESB n'est pas le produit de la fatalité, mais qu'elle résulte des activités humaines, étant la conséquence – fût-elle inintentionnelle – de choix techniques qui ont conduit à transformer un animal herbivore en carnivore.

Ainsi, l'explication de ces comportements ne doit pas être recherchée dans les perceptions individuelles mais dans la nature proprement collective d'un phénomène. En cela, les deux crises liées à l'ESB sont paradigmatiques de la « société du risque », puisqu'elles expriment le déclin de la tradition, le déclin de l'autorité de la science et une crise de confiance dans les institutions. Le risque encouru est en effet d'autant moins acceptable qu'il est produit par des institutions censées apporter plus de bien-être (3).

## Sécurité sanitaire des aliments d'origine animale et régime de gestion des risques

Dans son histoire de l'État providence, François Ewald a proposé trois grandes périodes pour analyser la façon dont la société définit les rapports aux risques (11). Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, le libéralisme invente le concept moderne de

responsabilité individuelle. Chaque personne est responsable de ce qui lui arrive, sauf si elle peut faire la preuve d'une causalité immédiate pour engager la responsabilité d'autrui. C'est alors *l'âge de la prévoyance*, tout individu devant se soucier de ce qui peut lui advenir et prendre les dispositions pour éviter les imprévus ou se préparer à leur faire face. C'est aussi la période de la mutualisation des risques et de la naissance de l'assurance. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle voit la transition vers *l'âge de la prévention* et l'État providence. Il s'avère que, notamment dans le cadre des accidents du travail, de nombreux aléas peuvent survenir sans qu'il y ait forcément faute. C'est la contrepartie inséparable d'activités à risques qui s'accompagnent de leur lot d'accidents et de victimes. Est alors inventée la responsabilité pour risque, qui fait peser sur l'activité en tant que telle le poids de l'indemnisation des dommages. Le risque a alors une réalité statistique. Dans ce contexte se développe une socialisation plus large du risque, avec la création de différents régimes d'assurance (maladie, vieillesse, accident, travail) dont les employeurs assurent une partie du financement. Le complément de la solidarité est la prévention des risques, réalisée par la mise en œuvre d'un ensemble d'instruments publics : procédures d'autorisations administratives, réglementation des activités, incitations économiques, etc. Le troisième âge est celui de la *précaution*. Conçue dans le cadre de la protection de l'environnement, l'idée de base en est qu'il n'est pas nécessaire d'attendre qu'un risque soit avéré pour agir. Si la menace est suffisamment sérieuse et si elle a éventuellement des effets irréversibles, il peut être nécessaire de prendre des mesures proportionnées même si les risques envisagés sont hypothétiques. Au cours des années 1990, cette notion a été généralisée et elle est devenue en Europe un pilier de l'action publique (27 pour la France, 9 pour l'Europe). Comme l'indiquent Godard et coll. (17), les différences avec la prévention se manifestent sur plusieurs points :

- le calendrier de mesures, avec l'exigence de se saisir de façon précoce des risques potentiels ;
- le mode de justification des actions à engager : la précaution ne rompt pas avec la science, mais celle-ci n'est pas son fondement unique. La précaution s'appuie aussi sur la consultation des citoyens et sur la délibération afin de compléter l'évaluation scientifique, lorsqu'il s'agit de décider quels sont les risques acceptables et ceux qui ne le sont pas ;
- la manière d'imbriquer le développement des connaissances et les mesures de précaution sur un mode interactif et continu.

C'est peu dire que le principe de précaution est controversé. La référence à ce principe est l'une des pierres d'achoppement de nombreux conflits transatlantiques concernant notamment les échanges de produits agricoles. (Au moment où nous écrivons ces lignes, les États-Unis ont assigné l'Europe devant l'Organisation mondiale du commerce, considérant que le moratoire sur toute nouvelle autorisation commerciale n'est pas justifié par des raisons scientifiquement fondées. Néanmoins,

au-delà de ce conflit, il apparaît que les autorités américaines ne sont pas opposées au principe de précaution mais critiquent un certain extrémisme dans son application [30].)

En dépit des fortes incertitudes sur la nature des régulations sociales qu'elle induit, la précaution ouvre un nouvel âge dans la gestion des risques. C'est à la lumière de cette transformation qu'il faut maintenant revenir à la question des exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale.

## Les permanences et les changements dans nos rapports aux aliments d'origine animale

Les précédents historiques le montrent, notre rapport aux aliments d'origine animale ne va pas de soi. Les travaux des anthropologues permettent aussi de comprendre en quoi le rapport à la viande est particulièrement problématique. Fischler rappelle en effet que, au-delà des prohibitions instituées, ce sont les produits animaux qui font généralement l'objet de tabous ou de dégoûts (13). La viande est par excellence l'aliment porteur d'ambivalence, à la fois « adorée et abhorrée ». Lacte de consommation de la chair animale se fonde sur la représentation d'une frontière nette entre l'homme et l'animal car il nous est impossible de manger notre semblable. Pour Vialles, la construction de cette frontière peut s'inscrire dans deux logiques différenciées dans les attitudes à l'égard des nourritures carnées (38). La frontière peut relever d'une logique « zoophagique », logique des « mangeurs d'animaux » (qui aiment les tripes, les abats, etc.). Ces mangeurs ont une conception claire et certaine de la supériorité humaine. Ou bien la frontière peut relever d'une logique « sarcophagique », logique des « mangeurs de viande » en tant que matière comestible distincte de l'animal duquel elle provient. Une telle attitude revient en quelque sorte à occulter l'animalité de la viande. Les sociétés modernes se sont construites dans la seconde logique, celle d'une dissimulation des signes de l'animalité, détectée par Elias dans *Civilisation des mœurs* à propos de la disparition, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, de l'usage de découper les viandes à table (13). La logique sarcophagique s'impose avec l'industrialisation de la production de la viande et le développement de l'élevage industriel. Depuis la seconde guerre mondiale, cette logique accompagne un processus général d'abstraction de l'alimentation (éloignement des origines, matières premières de plus en plus complexes) et d'euphémisation de la mort des animaux dans les abattoirs (21).

Or, nous pouvons de moins en moins nous appuyer sur une logique zoophagique parce qu'il nous est de plus en plus difficile de croire en une rupture claire et irréductible entre l'homme et l'animal. Ce brouillage des frontières s'opère sous la double influence de la science qui ré-animalise l'homme – voir les travaux sur les grands primates, par exemple – et de la civilisation qui tend à humaniser l'animal, avec l'apparition

de l'animal domestique, marqué par une vision anthropomorphique. Dans ce contexte, comme l'indique Fischler (13), « on conçoit que le mangeur moderne soit désorienté et s'interroge de plus en plus sur la signification et sur la légitimité de la consommation de la viande ».

Cette difficulté croissante à gérer le rapport ambivalent à la viande n'est pas sans conséquence sur l'évolution de la consommation. C'est probablement là que réside l'explication de la baisse de la consommation de viande rouge, observée depuis 1980.

Concernant spécifiquement la viande, la préoccupation pour la sécurité sanitaire s'inscrit donc sur un terrain extrêmement sensible, compte tenu que l'acte d'incorporation de ce produit est déjà, en soi, problématique. Un doute sur la qualité sanitaire des produits peut alors avoir des effets considérables, car la construction fragile de l'acte de consommation est ébranlée.

Ainsi, les travaux des historiens montrent que les préoccupations sur les risques alimentaires s'inscrivent dans une histoire longue, et ceux des anthropologues, que l'anxiété alimentaire est un invariant de la nature humaine. Ce qui précède montre aussi que, concernant spécifiquement la viande, l'acuité de ces problèmes est actuellement exacerbée.

Il faut ajouter à cela que les comportements alimentaires connaissent des modifications significatives (34). Étant passé d'une société de la pénurie à une société d'abondance, le consommateur est confronté à un hyper-choix des produits alimentaires. Émancipé de certaines contraintes (liées à la disponibilité des produits, aux pratiques culinaires, etc.) et du poids des traditions, il est beaucoup plus mobile dans ses choix, pouvant sélectionner des produits très différents selon la fonction de l'acte alimentaire (se nourrir rapidement, alimentation festive, gastronomique...); comme le disent les spécialistes de marketing, il « zappe ». Qu'une alerte surgisse concernant un produit spécifique, de nombreuses alternatives se présentent. Ainsi, les filières de production sont très vulnérables, compte tenu de leur grande rigidité en comparaison de la volatilité des comportements des consommateurs. Ce décalage fondamental peut induire, chez les producteurs, des comportements qui provoquent des crises. Mais la vulnérabilité du système alimentaire est encore renforcée par des caractéristiques propres à nos sociétés contemporaines.

## Une société vulnérable

Dans les sociétés modernes, quatre types de facteurs se conjuguent pour produire des univers de haute vulnérabilité et de nouvelles configurations de risques.

En premier lieu, l'accélération des changements techniques génère des situations nouvelles qui sont porteuses de nouveaux

dangers difficilement anticipables lors du lancement des produits, car l'expérience acquise avant leur utilisation à grande échelle est par définition limitée. Le secteur de l'assurance a inventé un terme pour qualifier de tels risques (les « risques de développement ») et la réglementation des produits thérapeutiques met en œuvre une importante activité de pharmacovigilance. Dans le cas de la crise de l'ESB, le recyclage des prions et la révélation d'un potentiel d'infection chez l'homme sont la conséquence inintentionnelle de choix techniques faits au cours des années 1970.

Deuxièmement, l'organisation des filières de production favorise la diffusion des agents pathogènes et rend leur traque plus difficile. La circulation généralisée des hommes, des animaux et des marchandises multiplie les risques de propagation rapide des épizooties et des épidémies, comme le démontre encore une fois, au printemps 2003, l'apparition du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), probablement d'origine animale, et un nouvel épisode d'influenza aviaire particulièrement sévère aux Pays-Bas. Du point de vue de la traçabilité et de la prévention des risques, les procédés de production des industries alimentaires, « cracking » des produits agricoles et recombinaison des aliments à partir d'ingrédients divers, compliquent sérieusement la tâche. Dans le cas de l'ESB, on n'a pris conscience que très tard qu'avant l'interdiction des matériaux à risques spécifiés (MRS), il était d'usage d'incorporer de la cervelle pour la fabrication de la viande hachée.

En troisième lieu, il convient de souligner les limites de l'expertise : même si l'expertise est considérablement renforcée – ce qui est en cours en Europe –, elle restera limitée dans sa capacité à garantir qu'il n'y a pas de risques, car s'il est possible de prouver la présence d'un risque, démontrer son absence est impossible. Ironiquement, plus le champ de l'expertise est travaillé, plus on réalise que la formule « les experts sont formels » repose sur des bases incertaines. Subsistera donc toujours une part d'incertitude qui relève de la responsabilité des politiques, éclairés par les connaissances et les controverses des experts. Or, l'apprentissage du rôle des politiques, en interaction avec les experts, est particulièrement problématique dans un contexte de politisation du domaine des risques et des crises, avec la recherche systématique de coupables et le refus de l'oubli (et le spectre de la responsabilité pénale).

Enfin, nous sommes dans des sociétés de vigilance généralisée où les configurations d'alerte semblent se multiplier (7). Dans ce contexte, la médiatisation instantanée de tout événement ou de toute suspicion donne une prime à la montée aux extrêmes et à la construction de scénarios catastrophiques. S'ils ne construisent pas la réalité, les médias jouent un rôle important dans ce processus ; comme nous l'avons indiqué, leur influence sur la perception du problème de l'ESB fut indéniable au cours de la seconde crise (32). Cependant, la vigilance est limitée par un niveau d'attention individuelle ou collective qui constitue, comme on le sait, une ressource rare. On ne peut pas prêter



attention en permanence à l'ensemble des dangers qui nous menacent. Une préoccupation ne s'exprime pas sous forme de vigilance lorsque les individus acceptent de déléguer la gestion de l'incertitude à des tiers (le marchand, l'État, les scientifiques, les associations, etc.). La confiance dans les institutions est à cet égard une dimension critique. De ce point de vue, l'expérience de l'ESB est intéressante car elle peut nous aider à remettre en cause un lieu commun. On considère généralement que la « crise » de confiance est une tendance générale que l'on ne saurait contrecarrer. Or, les données disponibles en France (Tableau I) et au Royaume-Uni (37) montrent que, depuis 2000, le risque perçu baisse de façon très significative et que, parallèlement, la « confiance dans les autorités pour assurer la protection des personnes » s'améliore nettement. Concernant spécifiquement le problème de l'ESB, cela peut tenir au fait qu'à partir de 2002, les **informations** concernant à la fois l'épizootie bovine et les risques en santé humaine ont été plutôt rassurantes (il faudrait comprendre ce qui explique que ces informations ont eu cet effet). Cela peut aussi résulter de l'ensemble des réformes et des mesures adoptées qui tendent à définir une nouvelle politique de la sécurité sanitaire des aliments.

**Tableau I**  
**Évolution de la perception des risques alimentaires en France, 1999-2002**

Question posée	Réponses, en pourcentages d'opinions exprimées, pour chaque année			
	1999	2000	2001	2002
Les risques perçus sont-ils <b>élevés</b> (faibles) ?	<b>46,1</b> (17,4)	<b>56,6</b> (14,6)	<b>34,6</b> (24,8)	<b>24,2</b> (33,5)
Avez-vous confiance dans les autorités françaises pour assurer la protection des personnes : <b>oui</b> (non)	<b>28,6</b> (35,3)	<b>30,2</b> (37,8)	<b>33,5</b> (33,9)	<b>37,2</b> (27,1)
Vous dit-on la vérité sur les dangers pour la populations : <b>oui</b> (non)	n.d.	<b>24</b> (47,8)	<b>22,7</b> (43,4)	<b>28</b> (37,3)

n.d. : non défini

Source : Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), Perception des risques et de la sécurité, rapports d'enquêtes 2000, 2001, 2002

Parallèlement à ce crédit de confiance renouvelé, la sécurité sanitaire des aliments semble être reléguée au second plan des grands problèmes publics. Néanmoins, les invariants anthropologiques et les facteurs de vulnérabilité de notre société sont les constantes qui conditionnent le caractère problématique de la gestion des risques alimentaires. Préoccupation permanente, la sécurité sanitaire des aliments constitue donc un domaine où les crises sont susceptibles de se produire à une fréquence accrue.

## Les dimensions d'un nouveau régime de gestion des risques

D'un point de vue normatif, la définition des exigences en matière de sécurité sanitaire des aliments n'est pas évidente. Pour ce qui concerne les pays développés, le droit à une alimentation saine peut être considéré comme acquis. Pour autant, cela ne signifie pas une garantie de « risque zéro » car on bute alors sur deux obstacles :

- celui correspondant au fait que, s'agissant de matière vivante, la sécurité a un coût en termes de durée limite de consommation, organisation de la chaîne du froid, qualité des produits, disparition de petites structures de production, etc. ;
- celui qui correspond au fait qu'il est des dangers nouveaux que l'on ne connaît pas au moment de la mise sur le marché (risque de développement ou risque d'apparition de nouveaux agents pathogènes).

Subsiste donc un risque résiduel, difficilement prévisible, pour lequel la question de la responsabilité n'est pas encore claire. (Pour l'heure, le régime de la responsabilité du fait des produits exonère le « risque de développement ». Cette position est attaquée par les tenants d'une version forte du principe de précaution qui demandent que celui-ci s'applique non seulement pour les pouvoirs publics, mais aussi directement pour les acteurs privés.) Même dans le cas des pathogènes connus, comme *Listeria monocytogenes*, on sait que les épidémies de listériose, souvent liées à la consommation de produits carnés, résultent de l'ensemble des maillons de la filière de production et de distribution, mais aussi des comportements des consommateurs qui sont souvent à l'origine de ruptures de la chaîne du froid. On sait aussi que les conséquences de la maladie sont très variables selon que le malade est reconnu comme à risque ou souffrant d'une pathologie ou non (35). Le renforcement des régimes de responsabilité ne constitue donc pas forcément une piste d'action efficace. En France, où l'on est culturellement attachés à nombre de produits susceptibles de transmettre la listériose, l'effet de ce pathogène est limité par plusieurs mesures : surveillance vétérinaire, déclaration obligatoire de la listériose, normes d'hygiène renforcées, etc. Comme le propose le Directeur général de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), on pourrait aller plus loin et informer les personnes à risque du danger qu'elles courent en consommant ces produits, grâce à la présence d'un logo sur l'emballage (22).

L'investissement dans la **surveillance** est l'un des moyens les plus efficaces pour limiter les risques résiduels, en permettant de détecter les problèmes sanitaires et d'en déterminer l'origine de façon à maximiser les capacités d'une action préventive ciblée. Compte tenu de ce que l'on sait des zoonoses et de leur évolution, un tel effort fait intervenir, parallèlement, les services d'hygiène alimentaire et les services de protection de la santé

animale. L'expérience récente de l'épizootie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni conduit à pointer un aspect de la protection de la santé animale qui ne concerne pas directement la santé humaine mais qui est néanmoins crucial. Lors de l'épizootie de 2001, l'indigence des services de surveillance était telle que le ministère de l'Agriculture n'a pas pu donner avec précision le nombre des animaux infectés (5). Ainsi, l'abattage massif de plus de dix millions d'animaux, véritable carnage aux yeux des médias et du public, n'est pas une simple fatalité, mais résulte d'un sous-investissement chronique dans la surveillance vétérinaire. À une époque où le droit européen consacre le statut « d'être sensible » de l'animal, une telle façon d'agir n'est plus socialement acceptable. La surveillance est donc à la fois l'instrument de la réduction des risques résiduels pour l'homme et la base de méthodes acceptables de protection de la santé animale dans l'élevage industriel.

Nous avons évoqué l'**information** des consommateurs, qui est une dimension essentielle de leur participation active à la gestion des risques. N'est pas abordée ici la question de l'information sur des méthodes de production lorsque les risques qui leur sont liés ne sont pas prouvés (OGM, viande aux hormones, lait à la r-BST, etc.). On sait que certains pays souhaitent limiter le droit à l'information car ils considèrent qu'il s'agit d'une barrière non tarifaire aux échanges, alors que d'autres veulent l'étendre au nom du libre choix du consommateur. Cependant, comme le montre la seconde crise de l'ESB, une politique d'ouverture ne jure pas forcément la défiance à l'égard des institutions. L'information rassure car elle améliore les possibilités de choix des produits alimentaires. Mais en même temps, elle fait prendre conscience de certaines zones inconnues qui peuvent être des sources d'inquiétude (8). Il en est de même concernant la **transparence** qui a été érigée en principe de l'action publique, en France et en Europe, sous l'influence de la crise de l'ESB. Dans le régime traditionnel de gestion des risques, les décisions publiques étaient prises le plus souvent à l'insu du consommateur. Aujourd'hui, l'information est disponible en amont des décisions, puisque les avis des comités d'experts sont rendus publics en même temps qu'ils sont transférés aux gestionnaires du risque. Cette information peut faire l'objet de débats avant la prise de décisions, ce qui permet éventuellement d'améliorer la qualité des décisions en intégrant les préoccupations et les préférences des différentes parties prenantes. En même temps, les risques sont mieux surveillés et l'information sur les dangers est également accessible au grand public. Il se trouve donc que l'information sur les risques est surmultipliée, ce qui peut renforcer un sentiment d'inquiétude. On ne mesure peut-être pas assez les exigences fortes qui pèsent sur le consommateur et les apprentissages individuels et collectifs que ces exigences nécessitent afin que celui-ci s'adapte à ce nouveau régime. Les efforts de connaissance, d'implication et de participation qui lui sont demandés ne peuvent être réellement assumés que par des collectifs, les associations de consommateurs, qui devraient donc s'imposer comme un acteur central.

La **participation** des différentes parties prenantes à la gestion des risques est essentielle pour mieux adapter les décisions aux situations locales et pour en améliorer ainsi l'applicabilité et l'acceptabilité. L'information et la transparence constituent un premier pas, essentiel, vers la participation. Elle peut aussi s'exercer par diverses voies d'expression des consommateurs : auditions publiques, droit de saisine des agences de sécurité sanitaire, etc. En France, l'idée de « second cercle de l'expertise », composé de membres de la société civile et de représentants de groupes d'intérêt a été proposée ; ce second cercle débattrait en amont et en aval des avis rendus par le premier cercle – celui des experts – et remettrait son propre avis (27). Dans le domaine alimentaire, le Conseil national de l'alimentation (CNA) pourrait constituer ce second cercle. À titre expérimental, il est intervenu en 2001 dans le débat sur la mesure d'abattage total des troupeaux bovins atteints par l'ESB.

Les dispositions en matière d'information, de transparence et de participation ne devraient pas détourner des principes plus généraux qui guident la « bonne gestion des risques » (9) : la proportionnalité, la non-discrimination, la cohérence, l'examen des avantages et des charges résultant de l'action ou de l'absence d'action, l'examen de l'évolution scientifique. En effet, comme le montre l'analyse de l'expérience américaine, se détourner de ces principes a non seulement des conséquences en termes de coûts publics de la gestion des risques, mais aussi en termes de perte de crédibilité des institutions, compte tenu de la conscience qu'ont les citoyens ordinaires de l'incohérence et de la part d'arbitraire de ces systèmes de gestion (4, 18).

Ainsi, il apparaît que les exigences en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale doivent être pensées au moins autant en termes procéduraux qu'en termes substantiels. Dans le nouveau régime dont nous n'avons qu'esquissé les principales caractéristiques, s'impose la figure d'un consommateur citoyen actif, participant en amont des prises de décision. D'où l'importance centrale de l'information, de la transparence et de la participation. Cependant, une telle figure ne se décrète pas, mais elle doit se construire au cours du temps, par des apprentissages des différents acteurs, consommateurs, professionnels des filières, experts et décideurs publics. Cette démocratisation des risques ne doit pas entretenir l'illusion qu'en termes de gestion, seuls comptent les risques perçus et donc que tout est affaire de construction sociale. Au contraire, les caractéristiques du système socio-technique imposent un accroissement de l'investissement dans la recherche et dans la surveillance. S'impose également le respect d'un principe de cohérence et de proportionnalité, propre à tous les domaines de l'action publique. Ainsi, le changement de régime ne substitue pas la démocratie à l'expertise mais nécessite au contraire une nouvelle articulation entre les deux (19, 24).

## Conclusion

C'est ainsi sur des perspectives larges que nous devons conclure ce texte. Avec la « société du risque », l'épuisement des sources traditionnelles d'autorité conduit à compléter les formes de délégation traditionnelles par une participation active des consommateurs citoyens à la gestion des risques. Pour autant, comme le montre clairement la seconde crise de l'ESB, la figure traditionnelle du « consommateur irrationnel qu'il faut éviter d'affoler » a encore de beaux jours devant elle. D'un autre côté, on peut craindre les effets d'une forme populiste de démocratisation des risques, soumise aux effets d'opinion et au prisme des médias. On peut craindre encore un régime hybride, marqué par l'hypocrisie des experts et des décideurs qui disent savoir que le public est irrationnel et que les risques ne sont pas avérés, mais qui font tout de même semblant de prendre les préoccupations du public au sérieux.

Encore une fois, le régime de gestion des risques qui émerge actuellement nécessite une articulation nouvelle entre l'expertise et les parties concernées par la décision. Cette articulation passe par de nouvelles formes de délibération qu'il faut encore largement inventer. Le temps des apprentissages sociaux est donc absolument nécessaire pour que se construise progressivement la figure du consommateur qui constitue le pivot de ce nouveau régime de gestion des risques.

## Annexe

### Les Français, la qualité et la sécurité des aliments Enquête IPSOS, octobre 2000

#### 1. La table française : une fierté nationale

Ce premier volet rappelle l'attachement des Français à leur culture culinaire, qui a à la fois une dimension patrimoniale essentielle (tradition gastronomique, tradition de diversité, tradition agricole) et une fonction sociale (l'importance du repas comme lieu qui scelle l'unité familiale).

#### 2. Une exception française en danger : péril en la saveur

Les interviewés reconnaissent que depuis 10 ans la diversité des produits proposés s'est améliorée (77 %), tout comme les modes de conservation (73 %), la facilité de préparation des

repas (71 %), l'hygiène dans la production des aliments (66 %), ou les contrôles sanitaires qui se situent clairement parmi les améliorations ressenties (64 %). Toutefois, la praticité et la rapidité se font au détriment du goût des produits (32 % des Français pensent que le goût s'est amélioré, contre 30 % qu'il s'est dégradé) et accompagnent une modification de l'appréhension des repas (44 % des interviewés disent ne pas vouloir sacrifier le repas et y consacrent généralement du temps ; 37 % lui accordent de l'importance sans avoir beaucoup de temps à lui consacrer).

#### 3. L'appréhension des risques : fausse bouffe, malbouffe et disparition de la table

Les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments sont en tête des préoccupations des Français (45 % de citations) mais un cinquième (21 %) s'estime inquiet par les risques relatifs à une alimentation déséquilibrée et une proportion identique par la perte de la spécificité gastronomique française ; 11 % craignent prioritairement la dégradation du goût des aliments. Lorsque les interviewés parlent de risque, cette définition est liée à leur perception du « bien manger » qui s'articule autour de deux pôles :

– en majeur, le « manger sain » (consommation de produits frais, recherche d'équilibre nutritionnel, variété des aliments, complémentarité des nutriments, prohibition des excès de graisse comme de sucres) ;

– dans une moindre mesure, le manger « safe, sans risque » (sans engrais, sans colorant, sans additif). Ce second pôle comprend différentes dimensions : le risque d'intoxication (péremption, rupture de la chaîne du froid...) et la peur de l'empoisonnement (27 % de citations pour les organismes génétiquement modifiés, 23 % pour l'encéphalopathie spongiforme bovine, 21 % pour l'utilisation de produits chimiques ou d'hormones dans l'alimentation...). Cette peur de l'empoisonnement est nourrie par la peur de la malveillance des industriels peu scrupuleux ou celle de la négligence des chercheurs et des pouvoirs publics. Ces risques sont moins craints « pour soi » que pour les générations futures. Ils suscitent la peur des consommateurs qui ne disposent d'aucune latitude d'action à leur égard par manque d'information.

## The requirements of society in terms of the safety of food of animal origin – a reflection on the case of France

P.-B. Joly

### Summary

Are consumers obsessed by 'zero risk'? Is their relationship to food of animal origin irrational? The comments and reactions during the bovine spongiform encephalopathy (BSE) crisis that began in November 2000 certainly suggest so. However, sociological surveys conducted at the height of the crisis refute this impression: judging by individual perceptions, risk is not an obsession; it is only one of several aspects of people's relationship to animal products. Furthermore, concern about healthy eating is not new and, regarding meat specifically, it is linked to the fundamental ambivalence of our relationship to animal flesh. Taking these invariants into account, this paper aims to identify the specific characteristics of our contemporary societies that cause us to set requirements in terms of the safety of products of animal origin. We adopt the thesis of the vulnerability of our societies: a combination of various factors triggers crisis situations, the scale of which is often out of proportion to the gravity of the danger. Vulnerability is particularly acute with respect to food, because the volatility of consumer behaviour is at odds with the relative inflexibility of the livestock industry. Consequently, it is imperative to put an end to certain misconceptions, particularly the requirement of 'zero risk'. The requirements of our societies must be expressed in procedural rather than substantial terms. This leads us to explore the characteristics of a new system of risk management, based on the idea of the 'responsible consumer', who participates in decision-making.

### Keywords

Collective risk – Crisis – Food of animal origin – Food safety – Monitoring – Participation – Precaution – Risk society – Transparency – Vulnerability.



## Las exigencias de la sociedad en materia de seguridad sanitaria de los alimentos de origen animal – reflexiones a partir del caso francés

P.-B. Joly

### Resumen

La lectura de los comentarios y reacciones suscitados por la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina en noviembre de 2000 podría convencernos de que los consumidores persiguen con verdadera obsesión el objetivo ilusorio del "riesgo cero" y tienen una relación irracional con los alimentos de origen animal. Sin embargo, las encuestas sociológicas realizadas en plena crisis demuestran formalmente que no es así: el riesgo, desde el punto de vista de las percepciones individuales, no es obsesivo; es una de las dimensiones de la relación hombre-animal. Además, la preocupación por una alimentación sana no



es nueva y, en el caso concreto de la carne, está asociada a la ambivalencia fundamental de las relaciones con la carne de los animales. Teniendo en cuenta estas invariantes, se intentan identificar a lo largo de este texto las características específicas de nuestras sociedades contemporáneas que definen las exigencias en materia de seguridad sanitaria de los productos de origen animal. Hacemos nuestra la tesis de la vulnerabilidad de nuestras sociedades: la conjugación de distintos factores crea situaciones de crisis cuya amplitud no guarda a menudo proporción con la gravedad de los peligros. En lo que se refiere a la alimentación, la vulnerabilidad es tanto mayor cuanto que la volatilidad de los comportamientos del consumidor contrasta con la relativa inflexibilidad de los sistemas de producción. En este contexto, es imperativo acabar con determinados prejuicios, en particular con el de la exigencia del "riesgo cero". Las exigencias de nuestras sociedades deben pensarse en términos de procedimientos más que de sustancia. Esto nos conduce a explorar las características de un nuevo régimen de gestión de riesgos basado en la figura de un "consumidor ciudadano" que toma parte en las decisiones.

#### Palabras clave

Alimento de origen animal – Crisis – Participación – Cautela – Riesgo colectivo – Seguridad sanitaria – Sociedad del riesgo – Transparencia – Vigilancia – Vulnerabilidad.



## Bibliographie

1. Apfelbaum M. (dir.) (1998). – Risques et peurs alimentaires. Odile Jacob, Paris, 288 pp.
2. Barbier M. (2003). – La constitution de l'ESB comme problème public européen. Une interprétation à partir de l'étude de quelques configurations. *Rev. int. Politique comp.* (sous presse).
3. Beck U. (1992). – Risk society. Towards a new modernity. Sage, Londres, 272 pp.
4. Breyer S. (1993). – Breaking the vicious circle. Toward effective risk regulation. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 140 pp.
5. Campbell D. & Lee B. (2003). – Carnage by computer: the blackboard economics of the 2001 foot and mouth epidemic. *Social legal Studies*, **12** (sous presse).
6. Canu R. & Cochoy F. (2003). – La loi de 1905 sur la répression des fraudes : un levier décisif pour l'engagement politique des questions de consommation. Centre d'études et de recherche, Travail, organisation, pouvoir (CERTOP), Toulouse, 18 pp.
7. Chateauraynaud F. & Tornay D. (1999). – Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque. École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris, 476 pp.
8. Cochoy F. (2001). – Les effets d'un trop-plein de traçabilité. *La Recherche*, **339**, 66-68.
9. Commission des Communautés européennes (2000). – Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution. COM(2000) 1, Commission européenne, Bruxelles, 30 pp.
10. Draper A. & Green J. (2002). – Food safety and consumers: constructions of choice and risk. *Social Policy Admin.*, **36** (6), 610-625.
11. Ewald F. (1997). – Le retour du malin génie. Esquisse d'une philosophie de la précaution. In *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines* (O. Godard, édit.). Maison des sciences de l'homme & Institut national de la recherche agronomique, Paris, 99-126.
12. Ferrières M. (2002). – Histoire des peurs alimentaires. Du Moyen Âge à l'aube du xx<sup>e</sup> siècle. L'Univers historique, Seuil, Paris, 472 pp.
13. Fischler C. (1990). – L'omnivore : le goût, la cuisine et le corps. Odile Jacob, Paris, 414 pp.
14. Gaudillière J.P. (2001). – Échos d'une crise centenaire. *La Recherche*, **339**, 14-18.
15. Gide C. (1900). – La guerre entre commerçants et coopérateurs et l'évolution commerciale. Conférence pour la Société coopérative. *La Coopération*, 17 février 1900.
16. Godard O. (2001). – Risque théorique et risque réel. *La Recherche*, **339**, 86.

17. Godard O., Henry C., Lagadec P. & Michel-Kerjan E. (2002). – Traité des nouveaux risques : précaution, crise, assurance. Folio actuel, Gallimard, Paris, 620 pp.
18. Graham J.D. & Wiener J.B. (édit.) (1995). – Risk versus risk. Tradeoffs in protecting health and the environment. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 337 pp.
19. Hatchuel A. (2001). – Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique. In Expertise, débat public : vers une intelligence collective (F. Goux-Baudiment, E. Heurgon & J. Landrieu, édit.). Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 413 pp.
20. Hermitte M.A. & Dormont D. (2000). – Propositions pour le principe de précaution à la lumière de l'affaire de la vache folle. In Le principe de précaution (P. Kourilsky & G. Viney, édit.). La Documentation française, Odile Jacob, Paris, 341-386.
21. Hervieu B. & Viard J. (2001). – L'archipel paysan. La fin de la république agricole. Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 124 pp.
22. Hirsch M. (2002). – Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : faut-il craindre la transparence? Albin Michel, Paris, 295 pp.
23. Institut de protection et de sûreté nucléaire (ISPN) (2000). – Perception des risques et de la sécurité : résultats du sondage d'octobre 2000. ISPN, Fontenay-aux-Roses, 114 pp.
24. Jasanoff S. (1990). – The fifth branch. Science advisers as policymakers. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 320 pp.
25. Joly P.-B. (2001). – Les OGM entre la science et le public ? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques. *Econ. rur.*, **266**, 11-29.
26. Joly P.-B. (dir.) (2002). – BSE Saga in Europe. Lessons and perspectives. Final report. Concerted action BMH4-CT98-6057, BIOMED programme TSE Joint Call, Institut national de la recherche agronomique (INRA), Grenoble, 106 pp.
27. Kourilsky P. & Viney G. (2000). – Le principe de précaution. La Documentation française, Odile Jacob, Paris, 406 pp.
28. Lambert J.L. (1987). – L'évolution des modèles de consommation alimentaire en France. Tec & Doc, Lavoisier, Paris, 108 pp.
29. Laufer R. (1993). – L'entreprise face aux risques majeurs : à propos de l'incertitude des normes sociales. L'Harmattan, Paris, 320 pp.
30. Loewenberg S. (2003). – Precaution is for Europeans. *The New York Times*, 18 mai 2003.
31. Löfstedt R. & Frewer L. (1998). – The Earthscan reader in risk and modern society. Earthscan, Londres, 288 pp.
32. Mer R. (2001). – Vache folle : du rôle des médias en temps de crise... *Courrier Environ. INRA*, **43**, 79-92.
33. Phillips N., Bridgeman J. & Ferguson-Smith M. (2000). – The BSE Inquiry : the report, Vols 1-16. Her Majesty's Stationery Office (HMSO) Publications Centre, Londres ([www.bseinquiry.gov.uk/report/index.htm](http://www.bseinquiry.gov.uk/report/index.htm), consulté le 18 février 2003).
34. Poulain J.P. (2002). – Sociologies de l'alimentation. Sciences sociales et société, Presses universitaires de France, Paris, 286 pp.
35. Salvat G. (2002). – Écologie de *Listeria monocytogenes* dans les produits carnés. In Les risques alimentaires d'origine biologique : mythes et réalités. Institut français pour la nutrition, Paris, 176 pp.
36. Slovic P. (1987). – Perception of risk. *Science*, **236**, 280-285.
37. Sofres T.N. (2003). – Consumer attitudes to food standards – UK Report. Food Standard Agency, Londres, 176 pp. ([www.foodstandards.gov.uk/news/multimedia/pdfs/csas2002uk.pdf](http://www.foodstandards.gov.uk/news/multimedia/pdfs/csas2002uk.pdf), consulté le 24 juin 2003).
38. Vialles N. (1987). – Le sang et la chair. Les abattoirs des Pays de l'Adour. Maison des sciences de l'homme, Paris, 160 pp.