

**La gouvernance des risques alimentaires et la société du risque.  
Une approche à partir de la « saga de la vache folle »<sup>1</sup>**

Marc BARBIER  
INRA, Département SAD  
UMR SADAPT

---

<sup>1</sup> Je remercie Pierre-Benoit Joly pour sa confiance et sa contribution importante aux travaux que j'ai conduits sur « la vache folle » depuis maintenant plus de trois ans. Je remercie aussi Jacqueline Estades pour sa collaboration déterminante à nombreux d'entre eux ainsi qu'Yves Le Pape pour son sens critique. Remerciements également à Claire Marris, Alexis Roy et Elizabeth Rémy avec qui j'ai pu discuter de « vaches folles » et de risques. Merci enfin à Géraldine Froger pour ses remarques et sa patience.

Cette contribution s'appuie sur les travaux conduits sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au sein du programme européen BASES et plus largement sur ceux conduits dans le collectif de l'INRA sur les risques et la décision. L'existence des risques à travers les phénomènes de crises sanitaires ont fait l'objet d'une tentative de synthèse dans Barbier et Joly (2000a). La présente contribution s'appuie également sur la communication de barbier et Joly (2000b).

## INTRODUCTION

Le processus de développement qui emporte les sociétés qui se disent « modernes » dans d'incessantes transformations est l'un des objets fondateurs de la sociologie. Des premiers travaux de Mauss ou de Durkheim, de Weber puis de Giddens, se dégage cette idée que la distanciation spatio-temporelle est un moteur de ce processus (Lash et Urry, 1994), notamment par l'importance que représente la dissociation entre un ordre organique et un ordre mécanique dans l'organisation des relations humaines (différence entre communauté et société introduite par Tönnies et Weber). Souvent sur la base de l'existence de ces ordres, de nombreux travaux en sciences sociales sur les formes et les effets du « développement » dans les « pays en voie de développement ou sous-développés » ont apporté leur contribution à l'exploration des processus de développement de la modernité (Touraine, 1992). Notamment à partir d'une lecture critique des décalages entre les théories instituées du développement et les pratiques et les 'bricolages locaux', ces travaux explorent à certains égards notre propre condition de « moderne » si on adopte le renversement de perspective proposé par Louis Dumont (Dumont, 1985).

Aujourd'hui traversés par la prégnance de nombreuses formes de risques collectifs qui semblent être les sous-produits de la modernité, des chercheurs en sciences sociales interrogent l'ordre moderne notamment à partir de l'étude de ce que révèlent les risques et les situations de crises du fonctionnement de nos sociétés technicisées. Parmi ces risques, les risques alimentaires présentent un intérêt particulier du fait qu'ils ont la capacité de concerner rapidement des collectifs étendus du fait de l'industrialisation de la production et de la distribution alimentaire mais aussi plus fondamentalement parce que la fonction alimentaire revient au centre des préoccupations scientifiques et politiques en matière sanitaire. La notion de sécurité alimentaire ne se pose alors plus pour les sociétés industrielles en terme de quantité et de satisfaction des besoins, mais d'innocuité et de composition chimique des aliments.

Dans le cadre des activités du GEMDEV, nous pouvons alors penser qu'il est pertinent de rapprocher l'étude de ce qui se passe dans les « Pays – toujours – en Voie de Développement » du point de vue de la maîtrise des processus de développement et celle de ce qui se passe dans les sociétés post-industrielles du point de vue des conséquences des choix technologiques passés et des risques que peuvent représenter des technologies encore à l'état de prototype dans les processus d'innovation. Ces conséquences se manifestent à travers des pollutions et des risques environnementaux, des catastrophes industrielles et des risques majeurs, des épidémies et des risques sanitaires qui ont leur mode d'existence respectif, mais elles font également l'objet de délibérations politiques, de mouvements de contestation et y compris de changements dans l'ordre juridique avec l'émergence du standard de la précaution. Ce que Beck (1992) appelle l'avènement d'une société de risque reflète ainsi cette conscience d'une modernisation réflexive et cette émergence d'espaces de mobilisation propres au traitement de certains risques. Reste à essayer de mieux comprendre l'effet de la prégnance des risques collectifs sur les modes de gouvernement, et donc de s'interroger sur leur gouvernance. Il semble que les risques alimentaires puissent être de bons candidats pour ouvrir un tel axe de travail et de réflexion.

## I. QUELQUES ELEMENTS POUR PENSER LA GOUVERNANCE DES RISQUES ALIMENTAIRES

### 1. Problématiser l'existence des risques par rapport à « l'ordre moderne »

On peut considérer qu'un domaine tout à fait important pour l'étude de la modernité (beaucoup plus directement réflexive) est en pleine maturité avec le développement des travaux des *Sciences Studies*<sup>1</sup> qui ont énormément contribué à établir une vision dite réaliste de l'activité scientifique et technique, ainsi qu'à établir une lecture des modalités de l'action à distance que permet l'extension des réseaux de la techno-science (Latour, 1989). Cette connaissance de l'activité scientifique et technique qui aujourd'hui dépasse le cadre des cénacles de la sociologie des sciences tend à re-formater le référentiel des politiques de la recherche et de la technologie<sup>2</sup>, notamment grâce à l'affirmation de l'existence de différentes conceptions possibles de la dynamique de la science (Callon, 1993). Grâce aux études sociales sur la technique et la science, il devient plus aisé de comprendre comment les processus de développement de la modernité n'opèrent pas contre la tradition (même si les modernistes disent le faire) mais bien grâce et à travers des acteurs-réseaux qui se déploient en créant leur propre contexte (Latour, 1991), qui en quelque sorte crée des mondes.

Muni de cette description – qualifiée par certains de très nietzschéenne – nous pouvons alors problématiser la volonté de maîtrise des processus qui sont au cœur de la constitution moderne quand celle-ci trouve à s'exprimer à travers l'émergence des sciences de la gestion et du management. C'est ce que nous avons appelé le phénomène gestionnaire (Barbier, 1998) pour proposer de nommer ce processus historique qui voit le développement assez impressionnant d'une science du management et de l'organisation et, concomitamment, celui des techniques de la maîtrise et de l'ordonnement des activités humaines et techniques, d'abord au chevet de l'organisation taylorisée puis ensuite à travers leur lente institutionnalisation académique pour penser scientifiquement les processus de rationalisation peut-être jusqu'à la « dernière tonne de charbon »... Ce phénomène gestionnaire est aujourd'hui saisi par l'affirmation incontournable de la gouvernance, qu'il s'agisse d'ailleurs des organisations publiques ou des firmes privées (voir par exemple le programme de la *Kennedy School of Government* à Harvard intitulé « Visions of Governance in the 21st Century Project »). Nous allons maintenant revenir sur ce terme afin de pouvoir mieux définir le sens et le contenu d'une gouvernance des risques sanitaires liés à l'alimentation.

### 2. Gouvernance et limitations de la volonté de maîtrise

Le terme de gouvernance est issu de l'anglicisme « governance » désignant l'art et la manière de gouverner, c'est à dire l'exercice réfléchi et efficace d'une autorité légitime sur un domaine d'action. Le concept de gouvernance apparaît de plus en plus régulièrement dans les discours

---

<sup>1</sup> On renvoie ici au *Handbook* de Jasanoff et al. (1995) et à l'ouvrage très complet de Vinck (Ed.) (1991).

<sup>2</sup> On renvoie ici au travail important de Rip et al. (1995) qui représente une tentative importante d'établir des ponts entre différentes théories récentes du changement technique en sciences sociales et la politique de la technologie. Ce travail se poursuit en France avec ceux qui cherchent à définir les modalités d'une démocratie technique (Callon, 1998).

institutionnels et politiques dans un contexte où l'organisation des échanges, le développement des infrastructures de réseaux et la modernisation des systèmes politiques sont sensés « civiliser » l'ordre mondial. Comme le remarque Hewitt de Alcantara (1998) ce concept est notamment mobilisé depuis dix ans dans les débats sur le développement car il permet de renvoyer au traitement des problèmes politiques en dépassant le cadre de pensée qui fut établi autour de l'Etat providence et de sa critique. En matière de politique publique on assisterait ainsi à un passage de la référence de la notion de gouvernement à celle de gouvernance, indicateur d'une technicisation des modes de gouvernement et de la capacité à les renvoyer à des critères d'efficacité et des valeurs qui dépasseraient le strict cadre étatique. Notamment, ce passage signifierait l'extension du champ de l'action politique légitime au monde civique et donc au monde associatif, sachant que l'internationalisation de ce monde civique<sup>1</sup> apparaît comme un phénomène majeur des cinq dernières années, avec des liens aux questions qui nous préoccupent ici, à savoir celle de l'évaluation des risques liés à l'alimentation puisque l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (l'ESB) et les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) ont été en Europe des points de fixation de « causes publiques ». Selon nous, l'émergence de ce concept, dans la pensée économique<sup>2</sup> puis dans le jargon des relations internationales et des politiques publiques<sup>3</sup>, implique deux réalités qui définissent un certain genre de gouvernance aujourd'hui :

- D'une part, l'affirmation d'une maîtrise des affaires humaines grâce à la mobilisation de connaissances scientifiques et d'appareils de mesures auditables par un centre légitime en vertu d'une représentation démocratique des personnes.
- D'autre part, l'affirmation d'une limite à la maîtrise de celui qui gouverne légitimement, et donc l'acceptation de la négociation circonscrite aux domaines d'action de la légitimité et aux contenus de l'action.

Définie de façon positive, la limitation d'une volonté de maîtrise est une gouvernementalité<sup>4</sup> mesurée au double sens du mot : elle procède de la reconnaissance de la justesse d'une décision ou d'une action, c'est à dire d'un accord sur des règles (a priori tout n'est pas possible mais rien n'est déjà complètement déterminé), et elle procède d'une attention à la conservation d'un cadre de discussion des règles (a posteriori la réalisation d'une maîtrise n'est pas un accomplissement définitif ou forcément efficace de ce fait)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons ici à la structuration d'un espace public transnational (une cinquième internationale ?...) et à l'émergence d'un ordre politique global faisant écho à la mondialisation.

<sup>2</sup> Nous renvoyons ici aux travaux des institutionnalistes comme Williamson qui dans les années 70 popularisent à la suite des travaux de R.H. Coase, l'idée selon laquelle l'économie est basée sur deux formes de *governance* : celle du marché (avec en arrière plan l'idéal-type du modèle standard de la concurrence pure et parfaite) et celle de la firme (avec en arrière plan l'idéal-type de la firme multi-divisionnelle telle qu'elle est décrite par Chandler). Ce deuxième niveau conceptuel donnera naissance à la *corporate governance* (gouvernement d'entreprise).

<sup>3</sup> La notion de *corporate governance* enseignée d'abord dans les *Business Schools* a ensuite imprimé la formation des administrateurs des organismes publics, cherchant ainsi à définir une aire spécifique de règles de conduite de l'administration publique face aux intérêts privés et aux parties-prenantes de la vie politique et civique.

<sup>4</sup> ... c'est à dire l'ensemble des procédures et appareils tactiques qui assurent des formes spécifiques de pouvoir pris dans une relation d'assujettissement (Foucault, 1994).

<sup>5</sup> Nous avons bénéficié sur ce point de nombreuses discussions avec P.Y.Gomez. Voir le développement de cette approche de l'acte mesuré dans le gouvernement de l'entreprise qu'il propose dans Gomez (1996).

L'entrepreneur comme le Prince voudrait intégrer ainsi l'acceptation d'une certaine limitation de la maîtrise, bien sûr sur son environnement mais surtout sur l'organisation des ressources. L'usage grandissant du terme « gouvernance » marque très certainement une atténuation de la période du 'one best way' et des certitudes quasi balistiques quant au management stratégique des organisations, qu'il s'agisse de l'administration publique ou des grandes entreprises transnationales. De fait c'est la possibilité même de l'existence de plusieurs formes de gouvernements possibles qui focalise l'intérêt des décideurs publics et privés sur les questions de gouvernance.

Aujourd'hui la complexité de l'environnement dans lequel opère la tentative de pilotage d'une action collective organisée est largement intégrée – en tout cas dans les « évangiles managériaux » – comme un donné et non comme une limitation à l'exercice de la rationalité des choix. On assiste également à une sorte d'auto-limitation d'une gestion planifiée et globale du fait de la conscience que les actions de la maîtrise génèrent elles-mêmes des effets pervers ou imprévisibles. C'est alors plutôt l'idée d'un management tâtonnant et foncièrement procédural qui l'emporte aujourd'hui sur les styles plus guerriers des années 80. Nous allons essayer de défendre l'idée que le domaine de la gestion publique des risques collectifs est révélateur d'un certain type de gouvernance.

### **3. Les risques sanitaires : un domaine particulier de gouvernance**

L'avènement des risques dans le portefeuille et l'agenda des problèmes que les décideurs publics ou privés ont à traiter, a accompagné une série d'événements majeurs stigmatisant les effets de la société industrielle sur l'environnement et la santé. Ceux-ci, par la prégnance de leurs effets dans le champ de la mobilisation sociale, de la politique et de la réglementation, ont contribué à ancrer des discours critiques sur la modernité et le développement industriel dans une expérimentation collective des risques. On peut dégager trois sagas importantes : celle des risques industriels très marquée au départ par l'accident normal de Bhopal et culminant avec celui de Tchernobyl, celles des risques « naturels-anthropisés » à savoir de ces risques que l'activité humaine fait peser sur certains équilibres (qu'il s'agisse des *dust-bowls* du middle-west américain, des C.F.C. ou de l'effet de serre), et enfin celle des risques sanitaires avec l'irruption de nouveaux pathogènes dont l'épidémiologie révèle l'implication nécessaire des activités humaines à leur développement, le sida et l'ESB étant deux sagas très marquantes du fait de leur effets sur la structuration d'une conscience des risques collectifs.

C'est pour nous l'existence des deux propriétés que nous rappelions précédemment pour définir la gouvernance (volonté de maîtrise d'un centre et acceptation d'une limitation intrinsèque) qui permettent de parler gouvernance d'un domaine plus ou moins étendu des activités humaines. Ce que nous appelons ici « gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments » est alors doublement justifié. D'une part, parce qu'en instituant de la sécurité sanitaire on institue concomitamment les appareils à produire et à évaluer des risques, il y a donc bien une quête de maîtrise reposant sur une articulation entre pouvoir et savoir et entre pouvoir et appareil de maîtrise. La multiplication des comités d'experts est sur ce plan symptomatique, tout comme l'importance de l'expertise comme domaine d'étude des sciences

sociales<sup>1</sup>. Sur ce plan l'avènement d'une loi sur la sécurité sanitaire en 1998 et les conséquences qu'elle a entraînées en matière de dispositifs d'évaluation des risques et de recours à l'expertise représentent un début de transformation très forte de l'expertise administrative à la française (Restier-Melleray, 1990). L'ESB a été ainsi un dossier particulièrement emblématique pour ceux qui s'intéressent au fonctionnement de l'expertise à finalité politique (Joly et al., 1998) et au lien que les processus d'expertise entretiennent avec la question de la confiance (Estades et al., 2000). L'ESB a été également à l'origine d'un soubresaut dans le *design* des relations entre expertise et prise de décision au niveau européen (Theys, 1995). D'autre part, à partir du moment où – dans le cas de « maladies émergentes »<sup>2</sup> sur le plan épidémiologique – il est devenu indispensable de traiter en même temps des dispositifs de maîtrise des risques sanitaires et des mesures qu'appellent des décisions passées et/ou leur gestion problématique, alors il s'agit bien de l'acceptation d'une limitation radicale du gouvernement, ce qui génère des zones d'incertitude radicale sur le plan politique et ouvre un espace à la mobilisation sociale sur des aires délimitées d'action comme par exemple les nuisances des centres d'équarrissage ou sur des problèmes définis par des pratiques contestées (la consommation de bœuf dans les cantines scolaires). De la même façon concernant les OGM en France, nous constatons simultanément l'apparition d'une contestation, parfois illégale, de leur culture ainsi que la structuration d'espaces de concertation visant à donner une voie de sortie politique à cette contestation (Marris et Joly, 1999 ; Roy, 2001). Nous pouvons voir ici un traitement de l'incertitude radicale à la fois sur le plan politique et sur le plan de l'évaluation des risques.

Ce qu'il s'agit alors de questionner c'est la constitution d'une gouvernance particulière et symptomatique : celle des risques, qui met au centre de la question de la légitimité politique les relations entre science et décision. C'est pour cela que nous nous pencherons dans cette communication sur une certaine catégorie de risques, les risques sanitaires liés à l'alimentation, et, qu'à partir de la « saga de la vache folle » (ou « saga de l'ESB »), nous nous interrogerons sur la place d'un moment particulier avec le phénomène de crise que convoque la transmissibilité d'une maladie animale à l'homme (ou zoonose) quand celle-ci devient manifeste pour l'opinion publique à travers l'amplification de ce risque<sup>3</sup>.

#### 4. Un «matter of facts»

Nous allons tenter d'illustrer ici la façon dont la saga de la « vache folle » constitue une figure pertinente pour qualifier ce qu'on peut concevoir aujourd'hui comme relevant des problèmes de gouvernance de la sécurité alimentaire, principalement du fait de l'expérience collective extrêmement large qu'a permis et que permet encore l'incertitude sur la nature d'un agent pathogène. A la lumière de ce cas, nous tenterons ainsi de mettre en perspective un certain

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons ici aux travaux conduits en liaison avec le programme risques collectifs et situations de crises du CNRS piloté par C. Gilbert. Voir une problématisation de ces travaux dans Gilbert (1999).

<sup>2</sup> En France un Groupement d'Intérêt Scientifique a été récemment créé pour coordonner l'effort de financement public des recherches sur les Encéphalopathies Spongiformes Subaiguës Transmissibles (ESST). De la même façon au niveau Européen les recherches font l'objet de financements importants.

<sup>3</sup> Nous renvoyons ici à la façon dont Renn (1992) conçoit l'amplification des risques comme un effet de système d'un jeu d'acteurs et d'arènes, et pas uniquement comme le résultat d'une audience des couvertures médiatiques.

nombre de problématiques de recherche liées à l'existence d'une gouvernance des risques dans ce domaine particulier et de définir en conclusion des pistes de travail possibles.

Nous ne nous attarderons pas ici sur la crise de mars 1996 qui a mis au centre des débats européens et nationaux la transmissibilité de l'ESB à l'homme, la responsabilité des décideurs publics (notamment britanniques et européens) ainsi que les mesures d'embargo et d'élimination des tissus à risques<sup>1</sup>. La deuxième crise de l'ESB que la France a traversé durant l'année 2000 a introduit des éléments nouveaux : le procès du rôle des médias dans la crise, les fondements de l'irrationalité du public et l'instauration d'une situation économique dramatique dans les filières d'élevage (et surtout celle de l'élevage allaitant).

Qui pouvait prévoir qu'une deuxième crise de l'ESB en France aurait plus de conséquences que la première, tant du point de vue économique que politique ? Qui aurait pu prévoir l'émergence d'un mouvement social portant sur l'alimentation carnée dans les cantines scolaires ? Qui enfin aurait pu prévoir que la France aurait à subir des embargos unilatéraux alors que les mesures contre l'ESB sont loin d'avoir été prises plus tardivement qu'ailleurs, et plutôt même plus vite voire au delà même de certaines mesures européennes ? Plutôt que de rechercher dans le passé des signaux qui auraient pu fonder une autre politique de gestion des risques, il s'agit ici de mettre en évidence comment la deuxième crise de l'ESB permet de caractériser quelques dimensions importantes de la gouvernance des risques sanitaires quand celle-ci doit en passer par le traitement de deux problèmes majeurs : tout d'abord celui de l'évaluation rétrospective d'une politique des risques conduite sous l'égide d'un référentiel qui a changé entre temps, et ensuite celui d'une politique de la représentation des risques du fait du partage et de son impossible dépassement en situation de crise entre « risque réel défini par les experts » et « risque perçu par les profanes »<sup>2</sup>.

## **II. LA DYNAMIQUE DE LA DEUXIEME CRISE DE L'ESB D'OCTOBRE 2000**

### **1. Un contexte**

En suivant la saga de l'ESB de très près, on peut repérer dans la genèse de cette deuxième crise d'octobre 2000, trois événements saillants sur un fond d'attention grandissante à l'ESB (Barbier et Joly, 2000b).

La crise a pris appui sur un contexte formé par une succession de questions importantes sur la gestion de l'ESB, questions qui ont maintenu l'attention du public tout au long de l'année 2000. Tout d'abord, il faut garder à l'esprit la période de négociation sur la levée de l'embargo européen sur les viandes britanniques fin 1999 et son maintien par la France au nom d'un consensus large autour de la précaution (Joly et Barbier, 2001). Ensuite il faut signaler l'augmentation significative de cas d'ESB en 1999 et en 2000 qui attestait d'une

---

<sup>1</sup> Les travaux pionniers de Torny sont ici la référence majeure. On pourra également consulter les travaux produits dans le cadre du programme BASES (<http://www.upmf-grenoble.fr/inra/serd/BASES/indexfr.htm>).

<sup>2</sup> Voir la lecture très pertinente de Rémy (1997) sur cette distinction.

véritable épizootie de cas dit NAIIFS pour Nés Après l'Interdiction des Farines expliqués longtemps de façon assez laconique comme le résultat de possibles contaminations croisées (12 cas d'ESB au premier trimestre 2000, 30 cas en 1999, alors que les farines sont interdites pour les bovins depuis juillet 1990). Puis, il ne faut pas perdre de vue les mesures de précaution prises durant l'année 2000 avec l'interdiction de la pratique du jonglage (ou jonchage) durant de l'abattage des bovins, et le retrait de l'iléon des bovins (et ses conséquences sur la production de l'andouillette). Enfin rappelons la mise en place d'un programme d'épidémiosurveillance active sur plus de 40 000 animaux dans l'ouest de la France début juillet qui a, lui aussi, retenu l'attention du public et peu à peu fait apparaître de nouveaux cas d'ESB dans le cheptel abattus d'urgence, tout en établissant finalement que la détection clinique des cas par le réseau d'épidémiosurveillance tendait à sous-estimer la prévalence de l'ESB (Barbier, 2001b).

La France a ainsi montré un consensus très large de toutes les formes de représentations contre la levée de l'embargo et au nom de la précaution. Rares ont été les personnes qui ont émis l'idée que le bœuf britannique arrivant en France dans le cadre du schéma d'exportation contrôlé par la commission européenne pouvait être aussi peu risqué que les vaches de réforme française... Cependant, dans ce contexte d'attention prononcée à l'ESB sous l'égide de la précaution, de nombreuses questions ont vu le jour dans les milieux professionnels, tant sur l'abattage systématique des troupeaux infectés que sur les contrôles des fabricants de l'alimentation animale. Des citoyens, des consommateurs et des associations ont été également très attentifs aux décisions publiques et à leur application, que ce soit au niveau des cantines scolaires, au niveau des sites d'équarrissage ou des établissements de transformation des farines voire enfin au niveau de la mise en œuvre du programme d'épidémiosurveillance active.

## **2. Le dé-confinement des problèmes posés par la gestion des risques**

Ainsi des événements saillants en octobre 2000 ont été générateurs du dé-confinement de problèmes posés par la gestion des risques liés à l'ESB, problèmes déjà bien constitués et portés par des acteurs impliqués, que se soit au titre de leur fonction sociale et professionnelle ou de leur mobilisation civique. Les médias n'ont été ainsi que des amplificateurs de déclarations ou d'effets d'annonce, qu'il s'agisse de l'expression publique d'un juge, d'un Directeur des Services Vétérinaire (DSV), d'une enseigne de distribution ou d'un responsable politique, civique ou professionnelle.

Il y a eu tout d'abord l'annonce de la relaxe par un tribunal correctionnel d'un directeur d'entreprise de fabrication d'alimentation animale. La plainte émanait d'un éleveur qui avait attaqué ce fabricant pour présence de protéines animales dans une alimentation destinée aux ruminants. Cette relaxe a été motivé par la nullité de l'expertise, car la procédure de prélèvement n'était pas jugée conforme et la sensibilité des analyses ne permettait pas d'établir avec certitude la présence de telle protéine dans ces aliments. A la suite de ce jugement la presse a pointé qu'il n'était donc pas certain que les aliments pour ruminants soient effectivement conformes à la réglementation et, qui plus est, qu'un seuil de tolérance pouvait être admis au nom de la sensibilité des analyses. Avec cette affaire a été ainsi portée à

l'agenda la question d'une interdiction complète des farines animales, accompagnée du questionnement de l'évaluation de la gestion des risques de contamination croisée.

Il y a eu ensuite la découverte, à l'entrée d'un abattoir, d'un bovin présentant des signes neurologiques permettant de suspecter cliniquement l'ESB. Ce bovin a fait l'objet d'un test de dépistage de la présence de la protéine prion pathologique qui s'est avéré positif, cela après être entré dans la procédure habituelle d'abattage sanitaire. Par la suite il s'en est suivi l'inculpation de l'éleveur-négociant propriétaire du bovin incriminé pour tentative de fraude suite au déplacement de l'animal d'un lot vers un autre. Assez immédiatement et avec grand battage publicitaire, des distributeurs ont mis en place des mesures de précaution en cherchant à rappeler tous les produits carnés issus des animaux qui avaient fait partie du troupeau auquel avait appartenu l'animal infecté. Ainsi, contrairement à ce que prévoit la police sanitaire avec l'abattage systématique des bovins d'un troupeau présentant un cas confirmé d'ESB, dans cette situation particulière, des animaux qui auraient normalement dû être consignés et euthanasiés sont passés dans la chaîne alimentaire. Ce deuxième événement a eu un impact majeur dans la formation d'une incertitude sur la qualité sanitaire des viandes bovines.

Il y a eu enfin l'annonce d'un troisième cas possible en France de la forme humaine de l'ESB. Cette annonce dans la presse, a précédé de peu des « images fortes » de la personne atteinte du variant de la maladie de Creutzfeld-Jakob et des difficultés posées par la prise en charge thérapeutique. Ces images ont « fait mouche », au sein d'une émission télévisée sur la chaîne hertzienne M6 qui a très nettement institué l'agenda des problèmes publics posés par l'ESB<sup>1</sup>. Cette émission très regardée a ainsi fortement contribué à légitimer l'expression des inquiétudes des parents d'élèves et des consommateurs face aux incertitudes que présentent encore cette maladie tant du point de vue de l'évaluation des risques que de leur gestion.

### **3. L'état de crise**

De cette quasi-institution de l'ESB comme problème public majeur, il en a résulté la crise que nous vivons actuellement. Crise économique tout d'abord, avec des éleveurs dont la raison d'être est remise en cause économiquement et une filière de production soumise à une baisse sans précédent de la demande (40% à la 2<sup>e</sup> semaine de crise contre 25% en 1996 ; source panel SECODIP, 2000). L'appréciation des conséquences d'une telle crise de l'élevage reste aujourd'hui suspendue à la consolidation d'un programme d'aide économique jusqu'à ce que la confiance revienne. Crise de confiance dans la représentation ensuite puisque la décision sur l'interdiction complète des farines animales a mis en lumière la difficulté de coordonner la décision et la gestion de ses conséquences. Cette décision a également pris en défaut le cadre sur lequel s'était appuyée la réglementation française avec l'interdiction complète des abats à risques depuis 1996 et l'interdiction des farines animales, en 1990 aux bovins puis en 1994 à tous les ruminants. Avec l'interdiction des farines, la prise en charge politique de la crise a ainsi de facto imposé une objection forte à ce cadre établi par les experts des ESST. Du même

---

<sup>1</sup> Emission du 6 novembre 2000 « 20:50 Vache folle : La grande peur. Soirée spéciale présentée en direct par B. de la Villardière, proposée par P. Leibovici, B. de la Villardière et Aymar du Chatenet. Cette émission sera suivie le 10 novembre d'une journée spéciale sur France-Inter avec un programme de 6 heures consacré à l'ESB.

coup les relations entre expertise scientifique et décision publique sont, elles aussi, interrogées (Godard, 2001 ; Joly et Barbier, 2002).

Si l'on peut essayer de faire abstraction de ce genre de crise qui arrive au sein d'une situation d'incertitude établie et reconnue, l'actualité des risques alimentaires pose une question de fond, qui est aussi un véritable enjeu pour les sciences sociales. Comment expliquer en effet un décalage entre l'accentuation de la gestion des risques alimentaires et l'intensité de l'expression de « peurs alimentaires » ? Si l'on compare l'incidence des risques alimentaires, on observe qu'ils sont beaucoup plus faibles en France (de l'ordre de 70 cas par an pour 60 millions d'habitants) qu'aux Etats-Unis (entre 6000 et 10000 cas par an pour 250 millions d'habitants). Comment expliquer alors que les débats sur les risques sont plus importants en France qu'aux Etats-Unis ? Ne s'agit-il que de la performance des médias français ? Comprendre cet état de crise consiste alors à essayer de comprendre le caractère collectif et socialement construit des risques collectifs.

### **III. UNE APPROCHE SOCIOLOGIQUE DES PROBLÈMES POSÉS PAR UNE CRISE SANITAIRE**

#### **1. L'intensification du traitement des risques sanitaires**

D'après les données disponibles, l'impact des risques sanitaires sur la morbidité humaine est devenu très faible dans les pays industrialisés, et les méthodes industrielles de gestion des risques semblent indiquer que jamais nous n'avons bénéficié d'une alimentation aussi sécurisée qu'aujourd'hui. Alors comment expliquer que les risques alimentaires préoccupent de plus en plus l'opinion publique, les politiques et les médias ?

Ce décalage entre l'importance politique de la sécurité sanitaire des aliments et l'impact des risques alimentaires pose ainsi des questions importantes tout simplement parce que l'alimentation est devenue un problème politique. En ce sens les risques collectifs sont tout particulièrement des enjeux de gouvernance. Et dans ce cadre, comme d'ailleurs d'un point de vue sociologique, il est alors extrêmement difficile de s'en tenir à l'existence d'une différence radicale entre les avis rationnels des experts s'exprimant dans la décision publique d'un côté, et les points de vue irrationnels du public s'exprimant dans des comportements d'achat après un formatage médiatique de l'autre. Une première caractéristique de la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments est justement d'interroger la pertinence d'une séparation simplificatrice entre « raison des experts » et « déraison des profanes » (telle qu'elle est proposée dans le tableau I ci-dessous). Les procédures de mobilisation de l'expertise en matière d'évaluation des risques doivent progressivement évoluer vers une plus grande prise en compte de ceux qui vont être amenés à mettre en œuvre, à subir ou tout simplement à comprendre leur gestion.

**TABLEAU I – MODE DE RAISONNEMENT DES EXPERTS ET DES PROFANES : DEUX APPROCHES DIFFERENCIEES**

<b>MODE DE RAISONNEMENT DES EXPERTS</b>	<b>MODE DE RAISONNEMENT DES PROFANES</b>
Confiance dans les méthodes scientifiques et expérimentales	Confiance/méfiance dans la politique et dans les procédures démocratiques
Référence à l'autorité scientifique	Référence aux coutumes et aux traditions
Expertise étroite et réductionniste	Expertise large qui inclut des analogies et des précédents historiques
Les risques sont dépersonnalisés	Les risques sont personnalisés
Considération des statistiques et des probabilités	Impact des risques sur la famille ou sur la communauté
Universalité des savoirs	Importance des savoirs locaux
Les controverses scientifiques se clôturent en fonction du prestige scientifique des protagonistes	Les positions dans les controverses scientifiques sont indépendantes du prestige scientifique
Les impacts qui ne peuvent pas être étudiés ne sont pas pris en compte	

Source : Plough et Krimsky (1997) ; adapté.

## **2. Les apports d'une approche des risques comme phénomène collectif**

L'étude du comportement individuel face aux risques est certes importante, mais insuffisante lorsqu'on souhaite expliquer justement la façon dont leur gouvernance s'appuie sur un classement des dangers dans la société et sur la façon dont ils font l'objet d'une attention différenciée du public. Il faut alors dépasser une lecture marquée par l'individualisme méthodologique et tenter d'analyser la dynamique constitutive de l'émergence d'un risque collectif comme problème public, et notamment la dimension sociale de cette dynamique. Trois éléments doivent alors être pris en compte :

- Tout d'abord, les dispositifs et appareils qui permettent de construire un risque et de le rendre perceptible. Dans de nombreux cas, la présence d'un facteur de risque n'est pas détectable sans une instrumentation (techniques d'analyse, capteurs, etc.), sans une collecte de données (études épidémiologiques notamment) et sans un traitement des données (analyse des risques). A cet égard, le rôle des réseaux d'épidémiosurveillance est crucial. De leur niveau de précision et de leur vitesse de fonctionnement dépendent la capacité de réaction face à un risque potentiel ou face à des pathologies émergentes. Mais le fait de chercher à identifier des risques jouent en retour sur la construction de leur perception au-delà des réseaux d'épidémiosurveillance. Ainsi l'impression d'être exposé au risque peut grandir du fait de la vigilance accrue que permet l'évolution de ces réseaux.
- Il faut également prendre en compte l'ensemble des « relais » qui contribuent à amplifier ou à diminuer la perception des risques. Le rôle des médias est important, mais il ne faut pas le surestimer. A la suite des travaux de Lemieux (2000), l'idée d'une construction médiatique de toutes pièces des affaires est l'exception. En général, les médias interviennent sur un terrain déjà préparé : on connaît l'existence du problème dans un espace semi-public ou public, et c'est parfois l'absence de traitement adéquat qui incite les lanceurs d'alerte à livrer des informations sensibles à la presse, à dé-confiner un problème pour le rendre public et ainsi forcer son traitement (Torny, 1996). La plupart des

informations utilisées par les journalistes sont souvent transmises par des personnes qui suivent ces dossiers dans les administrations, les entreprises ou les associations. Si les médias ont ainsi contribué à amplifier la crise de la vache folle et la controverse sur les OGM, dans ces deux cas, ils ne se sont véritablement intéressés à ces sujets qu'à partir du moment où ils faisaient l'objet d'une forte attention du public. Accuser alors les médias d'être les fossoyeurs de la filière bovine relève d'une méconnaissance du travail des journalistes.

- Le rôle des responsables politiques et de décideurs publics enfin est essentiel, car leurs réactions aux phénomènes d'amplifications étant observées, ils peuvent avoir des stratégies de minimisation des risques. S'ils donnent l'impression que la vérité est cachée pour protéger des intérêts économiques, l'information sur le danger sera amplifiée, et le secret sera considéré comme l'indicateur d'une défaillance globale du système. Que le gouvernement anglais ait si longtemps nié la possibilité de la transmission de l'ESB à l'homme afin de ne pas perturber l'économie de la filière bovine est probablement l'un des facteurs qui explique l'amplitude de la crise de la vache folle à partir de mars 1996. Il n'est donc pas rare que, par leurs réponses (en termes de décision ou de stratégie de communication), les politiques amplifient la saillance d'un problème, allant même dans certains cas jusqu'à provoquer des crises. Prendre alors à partie les médias c'est confondre le message et le messager.

Dans la crise de l'ESB de 2000, on peut se poser la question de savoir comment le qualificatif de « psychose collective » s'est imposée. Dans le tohu-bohu des déclarations des hommes politiques et des présidents de syndicat, comment s'étonner que le consommateur choisisse de manger du poulet plutôt qu'un steak haché et s'inquiète de ce que les cantines scolaires donnent à manger à ses enfants. Rien de plus raisonnable dans tout cela, même si les conséquences d'une désaffection brutale pour ces produits sont hélas catastrophiques pour les filières bovines<sup>1</sup>. Comment ne pas voir qu'à force de répéter que le public est irrationnel, les décideurs publics et privés peuvent se prendre à croire à la métaphore de la « psychose collective » et que, par le jeu de différents relais, cette fiction devient progressivement une sorte de réalité sociale...

Ainsi considérer les risques comme des phénomènes sociaux, ce n'est pas chercher à comprendre des comportements individuels face à une palette de risques mais bien comment les risques sont construits, comment se constituent des problèmes publics qui parviennent à atteindre l'agenda politique selon un itinéraire parcourant des configurations comme celles décrites par Chateauraynaud et Tornay (1999). Enfin se fait de plus en plus jour, la question de l'évaluation de la gestion des risques, d'une part à travers des enquêtes publiques ou des commissions ad-hoc, d'autre part parce que les parties prenantes de la gouvernance des risques collectifs sont à l'affût des dysfonctionnements. La gouvernance des risques sanitaires est devenue en l'espace de quelques années un véritable domaine du champ politique et certainement un enjeu pour la démocratie à travers la mise en débat de l'organisation de l'expertise scientifique à finalité politique. Cette mise en débat nous semble opérer après que la crise de l'ESB puis les problèmes posés par l'évaluation des risques liés à l'utilisation des

---

<sup>1</sup> 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.

OGM aient fortement transformé notre rapport à l'alimentation qui s'est pour ainsi dire politisé.

### 3. Un cadre socio-cognitif critique vis à vis de l'alimentation

La notion de cadre socio-cognitif<sup>1</sup> permet de comprendre comment, dans une séquence d'événements, se forment progressivement des schémas d'interprétation qui vont orienter le sens donné aux nouvelles informations. Pour l'alimentation, le précédent de la vache folle joue un rôle clé. La crise de la vache folle est très présente à l'esprit des consommateurs français, comme le montrent les résultats de groupes de discussion menés en 1998 et 1999 : dans les évocations spontanées sur les OGM, l'expression « *c'est comme la vache folle ...* » revient très souvent (Joly et al., 2000). Les auteurs identifient comme suit les principaux éléments du cadre structurant qui a commencé à se forger à l'issue de la crise de l'ESB en 1996 et qui fonde – semble-t-il – la perception commune des risques alimentaires aujourd'hui :

- L'alimentation comme source de risque.
- Le sacrifice de la santé publique sur l'autel des profits économiques.
- La perte de confiance dans les institutions de contrôle.
- Le manque de recul sur les risques à long terme et le sentiment d'une fatalité.
- L'industrialisation de l'agriculture et de l'alimentation.
- La transformation du monde en laboratoire expérimental par les « apprentis sorciers ».

Il s'agit d'un cadre socio-cognitif, au sens où cette grille d'interprétation est une ressource partagée par un grand nombre d'acteurs (acteurs publics, entreprises, médias et pas seulement les consommateurs) pour rendre raisonnable les situations dans lesquelles ils se trouvent face à la manifestation de plus en plus construite et médiatisée des risques sanitaires. A travers la fréquence des alertes sanitaires (vache folle, dioxine dans le poulet, coca cola, *listeria*,...), la similitude des explications et des mises en cause qui mobilisent ce cadre est toujours frappante. Elle amène alors à reconsidérer certaines questions de politiques publiques sous un jour nouveau, si l'on veut bien laisser de côté une explication par l'irrationalité du public.

Depuis les années 60, la distance s'est accrue entre l'agriculture et le consommateur. L'actualité des risques sanitaires alimentaires traduit une remise en question de cette distance et par la même du caractère inéluctable de cette mutation agro-industrielle qui voit l'opposition forte entre vie urbaine et vie rurale. Le consommateur porte un intérêt de plus en plus soutenu aux conditions de production des aliments. Les données disponibles montrent que si la consommation de viande « de bataille » s'effondre, la consommation de viandes sous label, de viandes tracées ou encore les ventes directes de producteurs aux consommateurs se maintiennent, voire se développent. Ainsi, alors que l'utilisation des farines animales dans l'élevage était conçue par les ingénieurs des années 60 et 70 comme un facteur d'amélioration des conditions d'hygiène (généralisation de l'équarrissage) et de production plus économe (recyclage), la crise de la vache folle la fait apparaître sous un nouveau jour : d'un point de

---

<sup>1</sup> Les politologues parlent volontiers de référentiel en matière de politique publique, sachant que la composition de ce cadre dans le discours est souvent décrite par le terme de « répertoire ».

vue symbolique, elle correspond à la transformation de la vache en carnivore et, concrètement, c'est une source de risque liée au recyclage des pathogènes et au développement des zoonoses. Ce qui allait de soi paraît soudain complètement inacceptable, « un complètement inacceptable » qui aura tout de même mis plus de 10 ans à le devenir depuis que leur rôle dans l'épidémie d'ESB a été montré.

#### **4. Les leçons d'une expérience collective de la gestion problématique des risques liés à l'ESB**

A travers l'expérience collective d'une gestion difficile et controversée de la deuxième crise de l'ESB en France, la perte de confiance dans la représentation politique ou dans les produits alimentaires pose bien des problèmes pour une gestion des risques et des crises. Au-delà du problème d'un retour à la confiance dans la viande bovine, il s'agit bien de penser en retour cette expérience collective de la crise qui a été traversée en France. Or cette expérience est faut-il le souligner, très douloureuse pour le secteur de l'élevage et particulièrement pour l'élevage allaitant.

Parce que de nouveaux cas de la variante bovine de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (vCJD) sont à redouter malgré une stagnation de la courbe de ces cas dans l'année 2000, parce que rien ne dit avec certitude que l'ESB disparaîtra avec la mort du cheptel né avant 1996, parce qu'il est possible que l'ESB existe chez les ovins en étant « masqué » par la tremblante, il semble important de revenir sur ce que nous savons déjà de la gestion de l'ESB en France. Cela devrait permettre ainsi de poursuivre le travail commencé à travers cette deuxième crise, à savoir conduire une évaluation de la gestion de l'ESB à l'image de ce que les Anglais ont commencé au sein de leur agence sanitaire (la *Food Safety Agency*).

On peut commencer par reprendre à cette fin le rapport de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB remis à l'assemblée nationale en janvier 1997. On doit peut-être aussi envisager de traiter politiquement – voire pénalement – le fait qu'il y ait eu une exposition passée aux risques de transmission à l'homme de l'ESB bien plus forte que ce qu'elle pourrait être aujourd'hui. En tous les cas, communiquer pour rassurer le consommateur-citoyen n'est pas une réponse suffisante face à l'ampleur qu'ont pris les problèmes publics liés à l'existence de l'ESB en France, face aux malheurs redoutés par beaucoup que peut receler la possible multiplication des cas de vCJD.

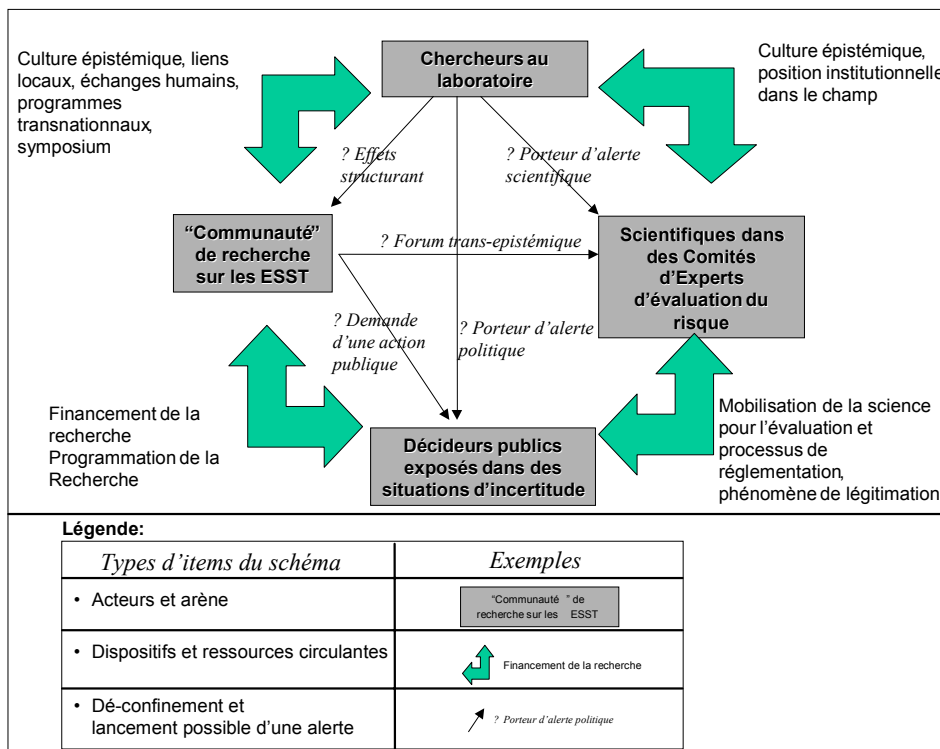
La loi de 1998 sur la sécurité sanitaire a très fortement innové dans l'organisation de l'administration, de la gestion et de l'évaluation des risques en France notamment en instituant un système de veille et d'alerte sanitaire (avec le Comité national de la sécurité sanitaire (CNSS) et l'Institut de veille sanitaire (IVS)) et un système d'agences de sécurité sanitaire dans trois domaines : la santé, l'alimentation et l'environnement<sup>1</sup>. A la suite des propositions du rapport Kourilsky et Viney (1999) sur l'organisation de l'expertise en deux cercles, il faut très certainement poursuivre et mettre en place des dispositifs plus démocratiques de la

---

<sup>1</sup> Voir le travail de Guillon (2000) qui compare les systèmes français, européen et nord-américain

conduite de l'expertise pour la décision publique, mais aussi très certainement de son évaluation. Pour cela une connaissance plus précise des relations entre Recherche et Décision publique s'impose (voir figure 1 ci-dessous), sachant qu'il ne faut pas négliger que l'exigence de transparence peut également avoir des effets négatifs quant à la mise sur agenda de problèmes impliquant des asymétries d'information ou la préservation d'un secret industriel par exemple. Il se peut d'ailleurs que l'auditabilité du processus d'expertise soit aussi, voire plus importante, que la transparence des débats.

**FIGURE 1 – RELATIONS ENTRE RECHERCHE ET DECISION EN SITUATION D'INCERTITUDE**



Cela dit, construire le vrai dans les laboratoires, établir le raisonnable dans les arcanes des relations entre experts et gouvernants, et communiquer au public en vue de le rassurer, semblent constituer un principe de gouvernance, certes peu transparent mais surtout peu enclin à la réactivité en cas de situation d'incertitude. C'est en tous les cas ce que tend à montrer l'analyse comparée de différentes saga de l'ESB dans trois pays européens (Barbier, 2001a). A travers cet épisode de la crise d'octobre on peut souligner que les comportements des consommateurs et des parents d'élèves comme ceux des éleveurs et autres professions de la filière viande ont illustré qu'ils avaient bien perçu que risque réel et risque théorique sont deux choses très différentes quand une incertitude plane sur la fiabilité des systèmes de contrôle de la gestion des risques. Aussi, ce que les médias et ceux qui les fustigent appellent « psychose collective » nous semble être plutôt la manifestation de la perversité des écarts entre le discours de la précaution d'un côté, et les pratiques politico-administratives de l'autre. Il ne s'agit pas de condamner ce discours, ni encore moins le travail ardu des décideurs et des

scientifiques. Il s'agit simplement de se rendre compte que certains dysfonctionnements des réseaux de production et de distribution agro-alimentaires peuvent parfois engendrer des crises sanitaires en conduisant le public à s'interroger sur la compétence ou la probité de ceux qui sont en charge de la sécurité sanitaire quand le discours de la maîtrise du contrôle des risques est pris en défaut. Les décideurs publics, les chercheurs et les acteurs économiques doivent aujourd'hui composer avec cette interrogation de la société civile qui n'est que légitime pour faire exister, en pratiques, la démocratie dans les choix en matière d'évaluation et de gestion des risques collectifs. Des interrogations similaires sur les OGM existent (Marris, 2001). Elles concernent la capacité voire la volonté des décideurs d'entendre l'expression, il est vrai confuse, du public (les jeux d'amplification médiatique ne facilitant pas l'écoute).

## **CONCLUSION : LA GOUVERNANCE DES RISQUES SANITAIRES COMME OBJET DE RECHERCHE**

En s'inscrivant dans l'agenda aujourd'hui ouvert des recherches sur les risques et les situations de crise (Gilbert, 1999), notre tentative d'exploration de la gouvernance des risques sanitaires dans le cadre de la saga de l'ESB permet de proposer quelques axes de recherches pour considérer cette gouvernance comme objet. Nous sommes conscients d'avoir à faire avec l'ESB à une situation inédite, et c'est bien en ce sens qu'elle peut permettre de raisonner des configurations et des cadrages politiques en matière de gestion et d'évaluation des risques alimentaires, à la manière dont les accidents industriels ont rendu – hélas – possible la pensée sur les risques technologiques majeurs et ont permis concomitamment de fonder une réglementation de ces risques. Nous proposons trois axes candidats que nous développons ensuite à la lumière de l'ESB : (1) les appareils à produire et à évaluer les risques, (2) les amplificateurs de risques que sont les médias et la fonction de leur ambiguïté constitutive, et (3) les phénomènes particuliers que constituent les crises comme mode de transformation de la gouvernance.

### **1. Les appareils de gouvernance des risques sanitaires**

L'existence des risques est d'abord l'activation du système de veille sanitaire avant d'être un problème médiatique et économique. C'est donc la prise en charge par ce système qui filtre en quelque sorte l'ensemble des signaux qui se dégagent des procédures de routines de la veille sanitaire, qu'il s'agisse des contrôles réalisés par les DSV pour vérifier l'absence de pathogènes par analyse biologique de prélèvement ou des résultats du suivi épidémiologique. La réactivité du système de veille est un élément crucial de la sécurité sanitaire et de la prévention de l'extension épidémique d'agents pathogènes par des aliments maintenus en circulation. Ainsi dans le cas de *listeria* comme dans le cas de la police sanitaire pour le retrait de bovins suspectés, le déclenchement de la procédure de retrait d'aliments ou d'animaux suspectés suppose en amont le fonctionnement du système des d'acteurs de l'épidémiologie-surveillance en charge de l'élaboration de l'information. Ainsi une décision de retrait prise fondamentalement dans l'incertain par rapport à la connaissance de l'extension épidémique,

est un acte politique qui n'est pas le résultat simplement du fonctionnement des réseaux d'épidémiosurveillance mais aussi de la façon dont les pouvoirs publics voire des acteurs économiques mobilisent l'information qui provient de ces réseaux dans le cadre d'une gouvernance des risques (Barbier, 2001b).

## **2. L'ambiguïté de la fonction des médias comme propriété de la gouvernance des risques**

On vient de voir qu'il est important de considérer que la définition d'un risque est une construction socio-technique qui est l'aboutissement d'un processus par lequel le risque est objectivé (et au sens littéral devient un objet dans l'agenda d'une politique publique). Prendre au sérieux la thèse de la construction des risques en dehors d'un schéma opposant rationalité des experts et irrationalité du public, c'est alors considérer que le risque est le produit du fonctionnement d'un jeu d'acteurs dans des arènes délimitées. A travers la deuxième crise de l'ESB nous avons pu constater comment les médias constituent l'acteur relais controversé d'une transformation profonde de la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi si les alertes sont sensées servir d'abord à la prévention du risque pour la population, elles apparaissent aussi à travers leur effet comme l'expression d'une transformation du contexte même de la gouvernance du risque sanitaire.

Ainsi le traitement des risques alimentaires devient pour les transformateurs de l'industrie agro-alimentaire un risque économique majeur car faire face à une brusque notoriété négative d'une marque suppose un investissement coûteux et de longue haleine qui implique que l'entreprise concernée soit solide sur le plan financier. Du côté de l'ESB les conséquences économiques de la deuxième crise pour le monde de l'élevage ont été – et restent – dramatiques (réduction d'activité des abattoirs de 50%, effondrement de la consommation de viande avec un repli de plus de 50% (Source SECODIP, 2000) et néanmoins maintien des prix de détail pour la viande)<sup>1</sup>. Les professionnels de l'élevage ont largement décrié et condamné le fait que les médias aient une influence si forte sur le consommateur quand une information prétendue secrète ou tout simplement dé-confinée est rendue publique. Cette intensification de la sécurité sanitaire des aliments qui se matérialise par une attention pour la protection du consommateur, repose sur une politique visant une plus grande traçabilité et des discours qui tendent à généraliser la référence à la précaution même quand il s'agit simplement de prévention. L'influence des médias constitue ainsi parfois une épée de Damoclès dont les autorités sanitaires peuvent parfois se servir pour imposer un certain discours. Mais de façon beaucoup plus générale, cette capacité des médias à amplifier, ou au contraire à contenir<sup>2</sup>, des risques réels fait à la fois partie des moyens d'une gouvernance des risques mais est aussi le facteur complètement imprévisible de celle-ci. C'est selon nous à partir de la reconnaissance de cette ambiguïté et non d'un procès des médias que peut se construire une gouvernance plus démocratique des risques.

---

<sup>1</sup> En ce sens, la deuxième crise de l'ESB - en tous les cas France - a eu un impact beaucoup plus profond et des modalités de maintien très différents de ceux décrits pour la crise de 1996 (Coll., 1999).

<sup>2</sup> Le procès des médias est toujours fait dans le sens d'un sur-dévoilement et peu au contraire dans celui d'une absence de mobilisation vis à vis de certains problèmes pourtant portés par des collectifs établis et nombreux.

### 3. Les crises comme modalités de changement de référentiel

On voit se dégager à travers l'exemple de la gestion des risques liés à l'ESB que la question de la gouvernance des risques alimentaires est loin d'être une simple affaire d'expertise, de bonne décision et de formation des profanes. Elle implique aussi des transformations de référentiel ou de cadre pour les politiques publiques et il s'agit donc bien ici d'une gouvernance dans le sens où nous l'avons définie en deux points. Les exigences de sécurité sanitaire des aliments requièrent une véritable politique publique de l'alerte dès la moindre suspicion, ce qui implique l'existence et la réactivité des systèmes de veilles sanitaires. Pourtant le domaine de la gouvernance des risques ne peut exclure l'existence de crises, d'affaires ou de réflexions plus mesurées qui sont autant de moments où la complexité de la gestion des risques se fait fortement sentir.

Concernant plus spécifiquement le secteur agricole, la crise de la vache folle a joué un rôle fondamental dans l'institutionnalisation des risques sanitaires. Certes, la notion de risque alimentaire n'est pas nouvelle et on se souvient de différentes crises qui ont pu affecter tel ou tel produit, notamment les fromages au lait cru. Cependant, la crise de l'ESB encore fort présente dans les esprits<sup>1</sup> constitue une expérience collective de premier ordre. Il semble qu'elle a permis de re-penser conjointement la défense d'une certaine qualité de l'alimentation avec une certaine conception des modes de production des aliments (Apfelbaum, 1998). Elle a permis des débats contradictoires sur l'alimentation, et a rendu plus tangible la distance entre l'image des produits alimentaires – souvent entretenue par les responsables marketing à grand renfort de naturalité et de ruralité – et la réalité des systèmes de production et de transformation alimentaire. Elle a joué un rôle déterminant dans la réforme de l'organisation de la sécurité sanitaire en Europe en 1997 et en France en 1998. Les controverses et le règlement récent du contentieux autour de la levée de l'embargo sur les viandes britanniques montrent que la gouvernance des risques sanitaires est une réalité de la construction européenne. Un travail sur la longue période reste à fournir pour comprendre avec plus de recul ce qui s'est passé avec la « vache-folle ». Des leçons sont donc encore à tirer pour la gouvernance des risques alimentaires.

#### BIBLIOGRAPHIE

APFELBAUM M. (s.l.d. de), 1998, *Risques et peurs alimentaires*, Odile Jacob, Paris.

BARBIER M., 1998, *Pratiques de recherche et invention d'une situation de gestion d'un risque de nuisance. D'une étude de cas à une recherche-intervention*, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle pour le Doctorat ès Sciences de Gestion de l'Université Jean Moulin Lyon 3.

BARBIER M., 2001a, « The socio-technical construction of risk through the set-up of epidemiological watch. A comparative approach of European case studies », Communication au *19th Congress of the European Society for Rural Sociology*, Dijon, France, 3-7 septembre.

---

<sup>1</sup> Voir les débats autour de la levée de l'embargo sur la viande bovine anglaise en novembre/décembre 1999 (Joly et Barbier, 2001).

- BARBIER M., 2001b, *Le réseau d'épidémiologie des ESST, Institutionnalisation, dynamique de fonctionnement et mises à l'épreuve*, INRA, Grenoble : ACC3. Contrat INRA B.1632.
- BARBIER M. et P.B. JOLY, 2000a, « Sécurité alimentaire : quelle gestion des risques et des crises ? Quels enseignements pour l'agriculture ? », *Déméter 2001, Economie et stratégies agricoles*, Armand Colin, Paris.
- BARBIER M. et P.B. JOLY, 2000b, « La Sécurité alimentaire à l'épreuve de la crise de l'ESB. Obsession du risque ou émergence d'une démocratie des risques ? », Communication aux 7<sup>o</sup> Journées des Rencontres Recherches Ruminants, 6 et 7 Décembre 2000, Paris : La Villette.
- BECK U., 1992, *Risk Society. Towards a new modernity*, Sage, London.
- CALLON M., 1993, Four models for the dynamics of science, *In : Science, Technology and Society Handbook*, Sage Publications, Los Angeles.
- CALLON M., 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, 9, pp.63-73.
- CHATEAURAYNAUD F. et D. TORNAY, 1999, *Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Edition de l'EHESS, Paris.
- COLL., 1999, *Marchés en crise : la viande bovine en Europe*, Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales n°50.
- DUMONT L., 1985, *Homo aequalis I, genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, Paris.
- ESTADES J., BARBIER M. et E. REMY, 2000, « Le comité d'expert comme dispositif de production de confiance dans la gestion publique des risques : le cas de l'ESB », *In : Aubert F. et J.P. Sylvestre (s.l.d. de), Confiance et Rationalité*, INRA Editions, Paris.
- FOUCAULT M., 1994, *Dits et Ecrits*, Tome IV, Gallimard, Paris.
- GILBERT C., 1999, « Les pouvoirs publics et la sécurité sanitaire. Risques sanitaires et sciences humaines et sociales : quelques pistes de recherche », *Revue française des Affaires Sociales*, 1, pp. 9-20
- GODARD O., 2001, *Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique des demandes sociales, leçons de méthodes tirées de l'affaire de la vache-folle*, Cahier n°2001-009, Ecole Polytechnique, CNRS, Laboratoire d'Econométrie, 33 p.
- GOMEZ P.Y., 1996, *Le gouvernement de l'entreprise, modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion*, InterEditions, Paris.
- GUILLON F., 2000, « Sécurité alimentaire : quelle gestion des risques et des crises », *Déméter 2001, Economie et stratégies agricoles*, Armand Colin, Paris.
- HEWITT DE ALCANTARA C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, 15.
- JASANOOF S., MARKLE G.E., PETERSEN J.C. et T. PINCH, 1995, *Handbook of Science and Technology Studies*, Sage Publications, London.
- JOLY P.B., LE PAPE Y. et E. REMY, 1998, « Quand les scientifiques traquent les prions. Le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle », *Annales de Mines – Entreprise et Responsabilité*, 9, pp. 86-95.
- JOLY P.-B., ASSOULINE G., KREZIAK D., LEMARIE J. et C. MARRIS, 2000, *L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France*, INRA, Grenoble.
- JOLY, P.B. et M. BARBIER, 2001, « Que faire des désaccords entre comités d'experts ? Les leçons de la guerre du bœuf », *Revue Risques*, 47, pp. 87-94.

- JOLY, P.B. et M. BARBIER, 2002, « Séparation de l'évaluation et de la gestion des risques. Les leçons de la « guerre du bœuf », Communication à la Conférence interdisciplinaire *L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude*, CNRS, Ecole Polytechnique, CIRANO, Paris, 10-11 Janvier 2002, 17 p.
- KOURILSKY P. et G. VINEY, 1999, *Le principe de précaution*, Rapport au premier ministre, Odile Jacob, Paris.
- KRIMSKY S. et D. GOLDING (eds.), 1992, *Social theories of risk*, Praeger Publishers, Westport.
- LASH S. et J. URRY, 1994, *Economies of Signs and Space*, Sage, London.
- LATOUB B., 1989, *La science en action*, La Découverte, Paris.
- LATOUB B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, Paris.
- LEMIEUX C., 2000, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Métailié, Paris.
- MARRIS C., 2001, « Public views on GMOs : deconstructing the myths. Stakeholders in the GMO debate often describe public opinion as irrational. But do they really understand the public ? », *EMBO Reports*, 2(7), pp. 545-548.
- MARRIS C. et P.-B. JOLY, 1999, « Between Consensus and Citizens : Public Participation in Technology Assessment in France », *Science Studies*, 12(2), pp. 3-32.
- PLOUGH A. et S. KRIMSKY, 1987, « The emergence of risk communications studies : Social and Political Context », *Science, Technology and Human Values*, 12(3), pp. 4-10.
- REMY E., 1997, « Comment dépasser l'alternative entre risques réel et risque perçu ? », *Annales des Mines*, pp. 27-34.
- RENN O., et al., 1992, « The social amplification of risk : theoretical foundations and empirical applications », *Journal of Social Issues*, 48(4), pp.137-160.
- RESTIER-MELLERAY C., 1990, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue Française de Sciences Politiques*, 40, pp. 546-585.
- RIP A., MISA T.J. et J. SCHOT (eds.), 1995, *Managing technology in society, The approach of constructive technology assessment*, Pinter, London.
- ROY A., 2001, *Les experts faces aux risques : le cas des plantes transgéniques*, PUF/Le Monde, Paris.
- THEYS J., 1995, « Decision-making on a European scale : what has changed in the relation between science, politics and expertise ? », *Science and Public Policy*, 22 (3), pp. 169-174.
- TORNY D., 1996, « 'Vaches Folles' et maladie de Creutzfeld-Jakob : dissémination des réseaux et protection du territoire », *Alertes, affaires et catastrophes : logique de l'accusation et pragmatique de la vigilance*, Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la 5<sup>o</sup> séance, CNRS, Paris.
- TOURAINÉ A., 1992. « Qu'est ce que le développement ? », *L'année sociologique*, 42, pp. 45-85.
- VINCK D. (s.l.d. de), 1991. *Gestion de la recherche*, De Boeck, Bruxelles.