

Introduction

Mai-juin 2011 : plus de 4 100 personnes, de seize pays, sont touchées par une épidémie d'origine alimentaire due à une bactérie, *Escherichia coli* O104:H4. Les malades souffrent de crampes abdominales et de diarrhées, parfois sanglantes. Pour un petit nombre de patients, on constate des atteintes aux reins, un syndrome hémolytique urémique (SHU). Le foyer de l'épidémie est situé en Allemagne, avec plus de 3 150 cas et 48 des 50 décès comptabilisés au 1^{er} juillet. Pendant près d'un mois, les autorités sanitaires allemandes font la chasse à la bactérie, afin de retrouver l'origine de la contamination. Successivement, les concombres, les tomates, la salade, importés d'Espagne sont mis en cause puis disculpés. La chute de la consommation de légumes est sensible dans toute l'Union européenne et certains pays tiers, comme la Russie, suspendent leurs importations, tandis que d'autres, comme le Canada, renforcent les contrôles. Les analyses épidémiologiques puis bactériologiques incriminent finalement des graines germées, sans exclure d'autres foyers de contamination ou une propagation interhumaine de la maladie.

Par son ampleur, cette crise met en évidence les principaux enjeux et limites de la gestion des risques dans une économie mondialisée.

Tout d'abord, l'origine de cette crise est inhabituelle et elle pose des questions scientifiques. Certes *Escherichia coli* est une bactérie bien connue : elle est fréquente dans le tube

digestif des ruminants (qui en sont porteurs sains), donc particulièrement surveillée à l'abattoir. La transmission à l'homme se fait par la consommation d'aliments contaminés (viande hachée crue ou mal cuite, lait cru par exemple). En revanche, les cas de contamination par des végétaux sont plus rares, même si les États-Unis (épinards) et le Japon (pousses de radis) y ont déjà été confrontés.

Les souches d'*Escherichia coli* sont nombreuses et la plupart sont sans danger. *Escherichia coli* O157:H7 est bien identifiée comme pathogène (souvent en cause dans les intoxications dues à la viande) mais on connaît moins bien *Escherichia coli* O104:H4, qui est en cause dans l'épidémie du printemps 2011 et se révèle particulièrement virulente et adaptée à l'homme. Or, la recherche de la souche de la bactérie a été un des éléments de la dynamique de la crise. En effet, les premiers légumes soupçonnés, les concombres, l'ont été sur la base d'études épidémiologiques et d'analyses établissant la présence d'E. coli, avant que des analyses complémentaires ne montrent que la souche ne correspondait pas à celle qui avait infecté les malades. La recommandation d'éviter de consommer des concombres, des tomates et des salades a donc été donnée sur la base d'informations exactes, mais incomplètes. Lorsque des informations supplémentaires ont innocenté les légumes en cause, la chute des ventes avait déjà provoqué une crise agricole.

Cette crise montre par son ampleur que la circulation des produits agricoles sur des marchés très étendus peut entraîner la contamination d'un grand nombre de personnes sur une vaste zone et sur une courte période. En moins d'un mois, on compte des cas dans seize pays ; l'Espagne et les Pays-Bas ont été soupçonnés d'être à l'origine de la contamination en

Allemagne ; les répercussions économiques touchent toute l'Europe. Ce constat conduit à interroger les instruments de surveillance de la qualité sanitaire dans une économie mondialisée et donc la fiabilité de la traçabilité. Très répandue dans le secteur de la viande depuis la crise de la vache folle, la traçabilité a semblé achopper sur les chaînes d'approvisionnement très complexes du secteur des fruits et légumes, où les déconditionnements et les reconditionnements sont nombreux, et touchent des lots provenant de producteurs, voire de pays différents.

Enfin, cet épisode a mis en évidence les difficultés de la gestion et de la communication dans des contextes de crise. Lorsque les autorités sanitaires allemandes mettent en cause les concombres espagnols, elles disposent de données convergentes : toutes les victimes ont déclaré avoir mangé des tomates, des concombres et de la salade crus, et les échantillons de concombres prélevés à Hambourg sont tous porteurs de la bactérie. De plus, une étude épidémiologique menée à partir de 46 patients interrogés entre le 29 mai et le 2 juin et comparés à un groupe témoin de 2 100 personnes appariées par âge, sexe et région montre que les concombres ont été mangés par 75 % des malades, mais seulement 50 % du groupe témoin. Afin d'éviter de nouveaux cas de contamination, les responsables allemands décident de communiquer ces résultats et d'incriminer la consommation de concombres. Ils seront obligés de revenir sur cette annonce avant d'identifier finalement les graines germées comme source de contamination. Ces informations ont donné lieu à une controverse quant à la stratégie de communication de crise, car elles ont entraîné une baisse de la consommation de légumes et donc des conséquences économiques pour les producteurs de ces filières.

Énigme sur la pathogénicité de la bactérie *Escherichia coli* O104:H4 pour les experts et les autorités sanitaires, incertitudes sur l'origine de la contamination qui conduit à des annonces incomplètes, chute des ventes dans le secteur des légumes, mise en cause des décisions des autorités en Allemagne et au niveau européen, incidents diplomatiques entre États membres de l'Union européenne : en quelques semaines, une bactérie méconnue a remis en cause tout le système d'expertise et de sécurité sanitaire des aliments en Europe.

Cet épisode met en évidence l'extrême intrication des dimensions scientifique, économique et politique de la *sécurité sanitaire des aliments*, une notion souvent confondue avec celle de *sécurité alimentaire*. La sécurité alimentaire fait référence à la disponibilité et à l'accès à de la nourriture en quantité et en qualité suffisantes. Garantir la sécurité alimentaire suppose que chaque individu dispose d'une nourriture adéquate et soit à l'abri de la faim. La sécurité sanitaire des aliments, pour sa part, renvoie à la prévention et à la gestion des maladies provoquées par les denrées alimentaires. Pour l'Organisation mondiale de la Santé, « *La sécurité sanitaire des aliments englobe toutes les mesures destinées à proposer des aliments aussi sûrs que possible. Les politiques et les mesures appliquées en la matière doivent porter sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation.* »

Dans l'histoire, la sécurité alimentaire comme la salubrité des aliments ont continuellement constitué une préoccupation importante des gouvernants. À partir du XIX^e siècle, l'enjeu sanitaire donne naissance à des lois pour le contrôle de la salubrité de la viande et la lutte contre la fraude, puis

l'encadrement réglementaire est progressivement élargi à d'autres enjeux : ensemble des denrées animales et végétales, produits transformés, aliments issus des biotechnologies, etc.

Ce sont les modalités de gouvernement de la sécurité sanitaire des aliments qui sont au cœur de notre livre. De façon générale, le texte fait référence à la notion de *régulation* de la sécurité sanitaire des aliments qui permet d'englober l'ensemble des activités de gestion des risques, menées aussi bien par les acteurs publics (situés à différents niveaux d'intervention) que privés (consommateurs, acteurs économiques). Cette notion est préférée à celle de réglementation, plus restreinte, qui concerne l'activité des pouvoirs publics, et souvent uniquement celle du gouvernement.

Cependant, le regard n'est pas dirigé vers la phase de décision et d'élaboration des programmes gouvernementaux ou les stratégies des entreprises, mais vers la façon dont les normes publiques ou privées de sécurité sanitaire des denrées alimentaires prennent corps sur le terrain. Notre perspective privilégie une approche par le bas, qui consiste à examiner comment les acteurs de terrain (producteurs, experts, agents des services de contrôle, consommateurs) produisent la sécurité sanitaire, ainsi que les ressources et les contraintes qui sont les leurs. Cette approche permet notamment de mettre en évidence la distorsion qui peut exister entre les principes et les instruments élaborés de façon théorique et la multitude des situations locales dans lesquelles ils sont mis en œuvre. Un second parti pris de la recherche consiste à placer au centre de l'analyse des situations ordinaires de production de sécurité sanitaire plutôt que des crises dues aux denrées alimentaires. Cela ne signifie pas que les crises sont ignorées, mais qu'elles

sont systématiquement re-contextualisées dans le paysage d'ensemble de la sécurité sanitaire des aliments.

Dans cette perspective, notre livre expose d'abord les fondements historiques de l'action publique en matière de salubrité des aliments. Il envisage ensuite la déclinaison contemporaine de cette régulation dans le secteur de la viande (partie 1), avant d'aborder le secteur des fruits et légumes, où l'intervention de l'État est plus distante et où le marché joue un rôle déterminant (partie 2). Dans l'Union européenne, la cohabitation de la régulation de marché et de la régulation étatique a été théorisée par la notion de corégulation. Le livre examine les principes et la mise en œuvre concrète de cette conception (partie 3). Enfin, nous abordons les questions scientifiques et le rôle de l'expertise dans le secteur de l'alimentation (partie 4).

Les données présentées dans ce livre ont été recueillies au cours des cinq dernières années dans le cadre de plusieurs enquêtes de terrain menées dans toute la France. Ces recherches ont concerné le travail des agents de l'État en matière d'hygiène des aliments, le contrôle de la qualité sanitaire dans une filière de maraîchage, la production de la sécurité sanitaire dans les abattoirs. Conformément aux principes méthodologiques qui guident cette recherche, les extraits d'entretiens sont rendus anonymes car ils visent à illustrer des situations courantes qui concernent toujours plusieurs acteurs.

Les mots ou expressions suivis d'un astérisque sont définis en fin d'ouvrage, où l'on trouve également une liste de sigles.

Chapitre 1

Entre commerce et hygiène : l'émergence du modèle français de salubrité des aliments

Que les denrées alimentaires qui nourrissent les Français soient saines fait partie depuis très longtemps des préoccupations des autorités, comme l'a montré *l'Histoire des peurs alimentaires*, de Madeleine Ferrières. Néanmoins, les formes d'intervention de l'État que nous connaissons aujourd'hui sont nées à la fin du XIX^e siècle, autour de deux enjeux principaux : la salubrité des viandes et la répression des fraudes et falsifications.

Comment la salubrité des viandes devint une affaire de vétérinaires

Au cours du XVIII^e siècle, on constate un essor de la consommation de viande, sensible dans les villes, notamment à Paris. La viande s'impose progressivement comme une denrée alimentaire du quotidien et fait l'objet d'une attention plus suivie de la part des autorités.

Le contrôle sanitaire des corporations d'Ancien Régime

Sous l'Ancien Régime, l'abattage des animaux et la préparation de la viande ont lieu dans des tueries situées à proximité des étals des bouchers. Ces derniers achètent les bêtes vivantes dans des marchés à l'extérieur des villes, puis ils les conduisent

dans une étable située à côté de leur étal. Ce circuit permet à chacun de vérifier la bonne santé des animaux qui sont ainsi amenés et contribue à l'information des acheteurs. Il permet également de préparer la viande selon les besoins et de gérer au mieux le stock à une époque qui ne dispose pas de moyens de conservation de la viande fraîche. Les bouchers sont donc les principaux acteurs de la salubrité des viandes.

À Paris, au XVIII^e siècle, la corporation rassemble entre 200 et 240 membres. Certains sont des commerçants prospères, qui disposent de réseaux de clientèle importants, tandis que d'autres sont de petits détaillants à la cheville*, qui vendent de la viande abattue par d'autres bouchers, avec des marges très faibles. L'organisation en corps de métier permet le contrôle de l'apprentissage et de l'accès à la maîtrise, donc garantit la transmission de normes et de valeurs dans le travail. Le contrôle des maîtres bouchers s'exerce depuis l'achat du bétail aux marchés jusqu'à la vente sur les étals autorisés. La salubrité de la viande est jugée à sa couleur et à son odeur, selon le savoir-faire professionnel et l'expérience. Elle repose également sur la chasse aux usurpateurs, soit tous les vendeurs qui n'appartiennent pas à la corporation.

Les autorités municipales surveillent le commerce et pourchassent les bouchers qui exercent hors de la guilde. C'est dans ces circuits qu'on trouve la viande de seconde main, comme la viande de veaux mort-nés, et des viandes corrompues, parfois vendues cuites afin d'en dissimuler l'état. Les deux institutions, corporation et ville, agissent de façon plus ou moins coordonnée. Ainsi, un maître boucher assiste-t-il la police lorsque cette dernière procède à des arrestations de marchands itinérants. Les maîtres bouchers sont là en qualité d'expert : ils constatent le délit, par exemple vendre du cheval