HAL
open science

Les "loupés" de l'Europe aujourd'hui: décider à plusieurs de la sécurité alimentaire : l'UE dans l'embarras

Cyril Madar, Cécilia Tejedor

To cite this version:

Cyril Madar, Cécilia Tejedor. Les "loupés" de l'Europe aujourd'hui: décider à plusieurs de la sécurité alimentaire : l'UE dans l'embarras. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2000. hal-01908477

HAL Id: hal-01908477

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908477

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE DES MINES DE PARIS

Corps Techniques de l'Etat

Mémoire de fin d'études

ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DES
MINES
BIBLIOTHÈQUE
IE 1 [423]

LES "LOUPÉS" DE L'EUROPE AUJOURD'HUI

Décider à plusieurs de la sécurité alimentaire : l'UE dans l'embarras

Consultation
sur place

Cyril MADAR - Cécilia TEJEDOR
Promotion 1997

Pilote : Dominique DRON - INRA
Terrain : Michel GUILBAUD - SGCI

[2000]

REMERCIEMENTS

Nous adressons nos vifs remerciements à l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées pour réaliser ce mémoire.

Plus particulièrement, nous tenons à remercier chaleureusement :

M. Loïc EVAIN pour sa disponibilité et sa patience à répondre à l'ensemble de nos questions,

MM. Michel GUILBAUD et ZUNINO qui nous ont permis d'accéder aux documents nécessaires à la réalisation de cette étude,

M. Thierry CHALUS pour les informations qu'il nous a fournis,

Mme MORHANGE dont les notes d'historiques de l'affaire de la vache folle furent très éclairantes,

MM. Dominique DORMONT et Marc SAVEY pour l'éclairage et la mise en perspective de ce travail,

Mme Dominique DRON « pilote » de ce mémoire dont le soutien et les conseils nous furent précieux.

Thèse

La multiplication des crises sanitaires nous amène à nous poser la question suivante : la politique de sécurité alimentaire européenne est-elle un loupé ?
Nouveau domaine de compétence de l'Union, la prévention du risque sanitaire préoccupe fortement les citoyens car leur santé est au cœur des décisions.
La Communauté a d'abord été prise au dépourvu devant la complexité de cette matière et l'intrusion du citoyen a servi de révélateur des dysfonctionnements de l'organisation.
Les institutions européennes ont dû prendre en compte ces exigences et se moderniser.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES 3
INTRODUCTION 6
1ère partie : La sécurité alimentaire dans l'Union, un nouveau défi 7
1. Les compétences et procédures prévues par les traités 7
a- Une prise en compte progressive 7
b- Une compétence partagée 8
c- Les procédures institutionnelles 9
2. Une matière à haute spécificité 12
a- La complexité technico-scientifique 12
b- La sensibilité de l'opinion publique 12
3. Une prise de décisions encore plus délicate 13
a- Expertise scientifique et incertitudes : faut-il agir avant de comprendre ? 13
b- La pression de l'opinion publique 15
2ème partie : l'affaire de la vache folle 16
1. D'une maladie animale à un problème de santé publique 16
a- Généralités sur les encéphalopathies spongiformes 16
b- La genèse de la crise 17
2. Une accumulation d'incertitudes et de conflits 24
3. Deux cadres décisionnels spécifiques en France et en Europe 26
4. Les avatars de l'interdiction des MRS 29
5. La crise de la levée de l'embargo 35
a- L'instauration de l'embargo 35
b- L'adoption du schéma technique 35
c- La décision communautaire de levée de l'embargo et le refus français 36
d- L'échec des négociations 36
3ème partie : Les "loupés" à la loupe 38
1. D'inévitables raisons économiques 38
2. Les marches glissantes de l'expertise 39
a- Recherche et veille sanitaire 39
b- Quand demander une expertise ? 41
c- La structure des comités et le profil des experts 42
d- La formulation des questions 45
e- La frontière évaluation/gestion 47
3. Principe de précaution et gestion de l'opinion publique 48
a- Le principe de précaution dans l'Union Européenne 49
b- Un principe d'application délicate 50
c- Un principe à dimension internationale 51
4. Les contrôles : de la bonne application des décisions 52
5. L'information du public 53
a- La communication des risques 53
b- L'étiquetage pour permettre au consommateur de faire son choix 54
c- Les tourments de l'Europe en matière de communication : l'exemple du chocolat 55
6. Retour sur les procédures institutionnelles 56
7. Un succès européen: la recherche sur les ESST 58
4ème partie : Des nouvelles du front... 59

1. Une nouvelle étape dans la crise de la levée de l'embargo : le contentieux 59
2. Les MRS et l'étiquetage 60
3. La directive transversale sur les Encéphalopathies Spongiformes Transmissibles 61
4. Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire : les leçons de la crise 63
a- Une politique "de la ferme à la table" 63
b- Des responsabilités mieux définies 64
c- Les contrôles 64
d- La dimension internationale 65
e- L'Autorité alimentaire européenne 65
5ème partie : Il n'y a pas que la vache folle 68
1. Les organismes génétiquement modifiés 68
a- Les facteurs d'inquiétude 68
b- Les textes européens 69
c- La procédure d'autorisation 69
d- Les problèmes rencontrés 70
2. Les phtalates 70
a- Chronologie 70
b- La polémique 71
3. Trois affaires menaçant la santé publique : une mine d'ennuis pour l'Europe 72
CONCLUSION 73
ANNEXES 74
1. Les décisions sur l'interdiction des MRS 74
2. Schéma technique d'exportation britannique (DBES) 74
3. Avis de l'Afssa du 30 septembre 1999 74
4. Avis du CSD du 29 octobre 1999 74
5. Avis de l'Afssa du 6 décembre 1999 74
6. Liste des personnes rencontrées 74
7. Bibliographie 74

SIGNIFICATION DES ACRONYMES ET SIGLES UTILISES

Afssa	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
ATNC	Agent Transmissible Non Conventionnel
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CSD	Comité Scientifique Directeur *en anglais : Scientific Steering Committee*
CSV	Comité Scientifique Vétérinaire *comité scientifique avant la création du CSD*
CVP	Comité Vétérinaire Permanent *en anglais Standing Veterinary Committee* *comité de régulation assurant le contrôle des États membres sur les décisions de la Commission dans le cadre de la procédure de « comitologie ». Il est composé de hauts fonctionnaires des services vétérinaires représentant leur pays.*
DBES	Date Based Export Scheme *Schéma d'exportation basé sur la date : nom du cadre législatif fixant les modalités de reprise des échanges entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union européenne.*
DSANCO	DG Politique des consommateurs et Protection de leur Santé
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
ESST	Encéphalopathie Spongiforme Subaiguë Transmissible
EST	Encéphalopathie Spongiforme Transmissible
FVO	Farines de Viandes et d'Os
MCJ	Maladie de Creutzfeldt-Jakob
MRS	Matériels à Risques Spécifiés
NAIF	Né Après l'Interdiction des Farines
nv – MCJ	nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob
OAV	Office Alimentaire et Vétérinaire
OIE	Office International des Epizooties

INTRODUCTION

Le grand historien Jacques Le Goff a écrit : « *L'Europe a un nom depuis vingt-cinq siècles, mais elle en est encore au stade de projet.* » Et c'est à ce stade – non pas d'un seul, mais de nombreux projets – qu'elle restera probablement encore longtemps. Car c'est ainsi que procède l'action créatrice de la politique, au sens élevé du terme, à laquelle nous devons les passages décisifs de la construction européenne. Mais il faut justement avoir des projets et des visions stratégiques, aujourd'hui particulièrement, car l'Europe paraît s'égarer : incertitudes sur le cours de l'euro, perspective d'un très grand élargissement de ses frontières et premiers signes d'une crise de confiance de la part de ses citoyens.
Ces lignes sont le début de l'article de Giuliano Amato, président du conseil italien, paru dans le Monde du 25 mai 2000. Nous les citons ici car elles illustrent parfaitement la situation de l'Europe aujourd'hui.
L'intitulé de ce mémoire est un peu péremptoire : « *les loupés de l'Europe, aujourd'hui* ». Qu'entendons nous donc par « loupés » ? Le dictionnaire apporte une partie de la réponse :
Loupé n.m *Fam* Erreur, ratage
Ratage n.m. Action de rater ; échec
Rater v.t. 1. Manquer une cible, un but. 2 . Ne pas mener à bien une action, ne pas réussir ce qu'on entreprend.
Pour détecter les loupés de l'Union Européenne, il s'agirait de voir si dans les actions qu'elle met en œuvre, elle parvient à atteindre les objectifs fixés dans les traités ou dans les politiques communes. La question qui se pose ensuite est d'analyser la cause des échecs de l'Union Européenne. Autrement dit, est-ce du fait de sa structure administrative complexe ou, est-elle confrontée à des problèmes d'une telle complexité que, à 15 ou à un seul, on ne pourrait les résoudre sans inévitablement commettre des erreurs ? De plus, s'ajoute la relativité de l'erreur ou du loupé : s'il y a loupé pour le citoyen, il n'en est peut-être pas de même du point de vue des institutions. Finalement, on pourrait se demander si ces loupés sont dus à une conscience européenne qui se refuse à naître ? Ce propos peut être nuancé si au lieu de loupés, on parle de « tâtonnements » avec une Europe qui recherche sa propre définition.
Au cœur de ces questions repose celle de l'origine des désaccords entre les pays. C'est pourquoi nous avons choisi de nous consacrer à l'analyse des processus de prise de décisions. Pour cela, il nous fallait choisir un thème de recherche. La protection de la santé des consommateurs est apparue comme un domaine de prédilection pour cette étude car, par son actualité, il est révélateur des difficultés de l'Europe aujourd'hui. Ainsi, la crise de confiance des citoyens évoquée par M. Amato est particulièrement présente dans le domaine de la sécurité alimentaire : les récentes affaires de vache folle, dioxines, OGM et listeria l'ont démontré. Plus particulièrement et compte-tenu à la fois de son actualité et de sa longue histoire, nous avons choisi d'examiner l'affaire de la vache folle.

1ère partie : La sécurité alimentaire dans l'Union, un nouveau défi

La place de la protection de la santé des consommateurs au sein des préoccupations nationales et communautaires n'a cessé de croître dans tous les États membres de l'Union Européenne, tandis que les attentes des citoyens dans ce domaine se renforçaient et se faisaient plus pressantes. Si notre nourriture n'a objectivement jamais été aussi sûre qu'aujourd'hui, les consommateurs ont en revanche le sentiment que le nombre et l'ampleur des crises sanitaires ont atteint un niveau inquiétant, phénomène sans doute largement amplifié par une sur-médiatisation de ces affaires. Nombreux sont ceux qui estiment que le souci de sécurité alimentaire a cédé le pas devant des intérêts purement économiques, et que la course incontrôlée au profit a conduit à recourir à des techniques de production faisant planer une réelle menace sur leur santé, parfois même "contre nature".

Une telle situation a abouti à un discrédit profond des pouvoirs publics aux yeux des citoyens, et au développement d'une image d'incompétence voire de complaisance vis à vis des procédés agricoles et industriels dénoncés par les associations de consommateurs et les médias. Le Conseil Européen de Luxembourg, en décembre 1997, a été l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement de manifester la dimension politique privilégiée qu'ils conféraient à la sécurité alimentaire, et d'afficher l'impulsion majeure qu'ils entendaient donner à cette matière.

1. Les compétences et procédures prévues par les traités

a- Une prise en compte progressive

La construction européenne a été à l'origine très orientée économiquement, même si les projets de ses pères fondateurs étaient beaucoup plus ambitieux. Devant l'échec des tentatives successives d'intégration globale, la méthode qui avait été privilégiée était la constitution de solidarités économiques de fait, dans l'espoir de rendre impossible et impensable tout nouveau conflit européen, philosophie parfaitement illustrée par la déclaration Schuman du 9 mai 1950. L'intégration européenne est dominée par la doctrine libérale, qui trouve son expression dans la réalisation d'un grand espace économique permettant de s'affranchir des entraves pesant sur les échanges commerciaux, et dont l'Union Economique et Monétaire représente l'aboutissement. Des préoccupations de nature différente sont cependant progressivement venues élargir les compétences de l'Union Européenne, dans un souci de rapprochement par rapport aux attentes des citoyens.

Le Traité de Rome ne fait pas état explicitement de la protection des consommateurs parmi les missions confiées à la Communauté Européenne. Toutefois, il faut noter que la garantie d'un niveau élevé de sécurité alimentaire a d'emblée constitué un objectif fondamental de la politique agricole commune (PAC), et que la CEE disposait ainsi d'un cadre juridique justifiant ses interventions dans ce domaine.

L'Acte unique européen et les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont progressivement érigé la protection de la santé des consommateurs en compétence à part entière de l'Union Européenne, en la dégageant notamment de la PAC. Cette compétence est partagée avec les États membres, en ce sens que les actions de la Communauté, telles que définies par les articles 152 ("santé publique") et 153 ("protection des consommateurs"), « *appuient et complètent les politiques nationales* », afin de « *promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs et de la santé humaine* ». Ce

souci doit nécessairement entrer « *en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté* ».

Comme le font remarquer certaines organisations syndicales professionnelles ou de défense des intérêts des consommateurs, si ces articles assignent des objectifs à l'Union Européenne en matière de sécurité alimentaire, ils sont en revanche muets sur les moyens qui doivent être affectés à ce domaine d'action. Le "niveau élevé de protection" auquel il est fait allusion dans les textes est par ailleurs une notion très subjective, entrant souvent en conflit avec des considérations d'ordre socio-économiques, et nécessitant donc qu'un compromis soit à chaque fois trouvé entre coût et bénéfice pour la société.

b- Une compétence partagée

Les décisions adoptées par l'Union Européenne relativement aux deux articles précités sont soumises au principe de subsidiarité tel que défini à l'article 5, et doivent donc être justifiées par la valeur ajoutée que représente en terme d'efficacité une intervention communautaire par rapport à des actions nationales isolées. Cela signifie que les États membres conservent la responsabilité de la politique de prévention du risque alimentaire, et que ce n'est qu'en cas d'insuffisance des dispositifs nationaux que la Communauté peut et doit apporter son soutien. L'article 153 stipule que les États membres ont le droit de « *maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes* » pourvu qu'elles soient « *compatibles avec le présent traité* ».

C'est au niveau de cette restriction que se situe le cœur du problème: l'exigence de libre circulation des marchandises attachée au marché unique limite radicalement la marge de manœuvre dont disposent les 15 pays de l'Union Européenne pour garantir aux consommateurs le niveau de protection qu'ils estiment adéquats. La gestion individuelle du risque alimentaire par les États membres est totalement impossible, car hautement incompatible avec les règles imposées par l'Union Économique et Monétaire. Si les traités prévoient qu'il s'agit d'une compétence partagée, dans la pratique, seules des mesures adoptées au niveau européen permettent efficacement de se dégager des obligations qu'impose le respect des règles du marché unique. En effet, seule la Communauté est habilitée à accorder des dérogations au principe de la libre circulation des marchandises, dont les produits agricoles. Ce conflit entre préoccupations de santé publique et souci d'éviter les entraves aux échanges commerciaux se retrouve aussi au niveau international, comme l'illustre le procès remporté par les États-Unis sur l'Union Européenne à propos du bœuf aux hormones: il n'est désormais plus possible pour un membre de l'OMC d'interdire arbitrairement l'entrée dans son territoire d'un produit dont il juge le niveau de risque associé excessif.

Par ailleurs, le risque alimentaire ignore de plus en plus souvent les frontières du fait de l'importance des échanges, si bien que des actions nationales individuelles ne sont plus guère adaptées à la réalité du commerce européen, mais aussi mondial. Lorsqu'une menace pour la santé publique apparaît ou qu'une crise se déclare dans un État, elle est fortement susceptible de concerner aussi les autres pays de l'Union, soit que le produit incriminé y ait aussi été commercialisé, soit que le procédé de fabrication mis en cause y ait aussi été appliqué. La mise en commun des données, moyens et efforts que permet le traitement du problème à l'échelle européenne augmente les garanties d'un succès rapide dans la prévention ou l'éradication des facteurs de risque pour la santé des consommateurs.

La sécurité alimentaire relève ainsi bien davantage de la compétence communautaire que ne pourraient le laisser entendre le principe de subsidiarité et les articles 152 et 153. Désireuse

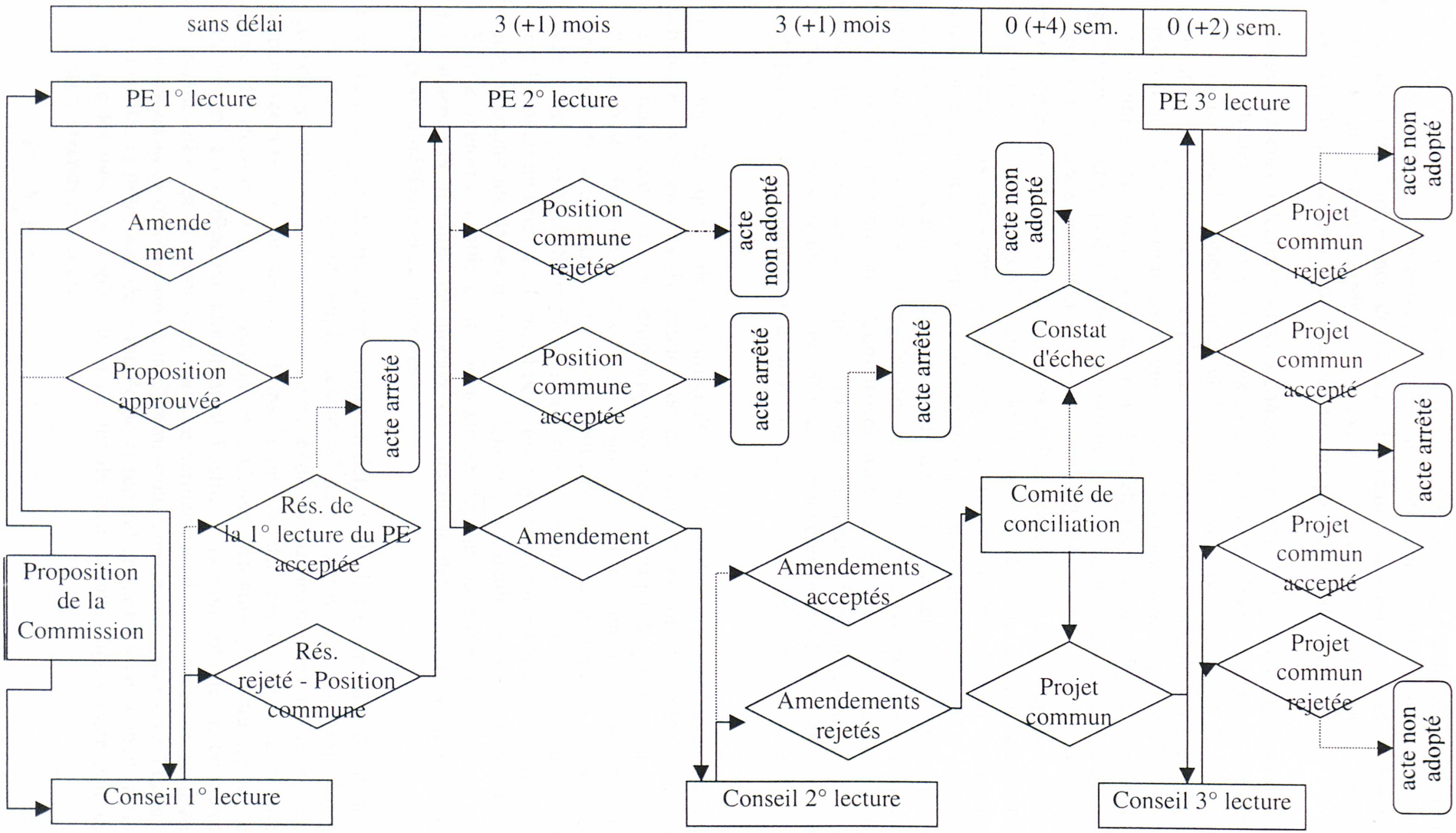
de se montrer plus proche des préoccupations des citoyens, l'Union Européenne ne peut de toute manière qu'accorder une place croissante à la protection de la santé des consommateurs, compte tenu des attentes très fortes que ceux-ci expriment en la matière. Soumise régulièrement au contrôle et parfois aux critiques du Parlement européen, organe de représentation démocratique des citoyens de l'Union au sein des institutions, sur l'efficacité de sa politique de sécurité alimentaire, la Commission ne s'est jamais retranchée derrière le fait que d'après les traités cette question relevait prioritairement de la responsabilité des États membres.

c- Les procédures institutionnelles

Les textes adoptés sur la base des articles 152 et 153 suivent la procédure de codécision, définie à l'article 251. La codécision a été instaurée par le traité de Maastricht et vise à associer davantage le Parlement au processus décisionnel, en lui conférant le pouvoir d'arrêter les actes communautaires conjointement avec le Conseil. Le principe de fonctionnement de cette procédure complexe est décrit sur le schéma ci-après. Le point de départ est une proposition de la Commission, présentée au Parlement et au Conseil. Tout au long du processus, cette proposition ne pourra être modifiée qu'avec l'accord de la Commission ou à l'unanimité des membres du Conseil. Le Parlement peut soit approuver le texte en l'état, soit proposer une série d'amendements s'il l'estime nécessaire. Le Conseil se prononce sur le résultat de cette première lecture du Parlement. S'il l'accepte, l'acte est arrêté; dans le cas contraire, il adopte une position commune qui est soumise au Parlement en deuxième lecture. Le Parlement peut rejeter cette position commune, auquel cas l'acte est considéré non adopté, l'accepter, et l'acte est alors arrêté, ou reproposer des amendements au Conseil. Dans ce dernier cas, si le Conseil statue favorablement sur ces amendements, l'acte est adopté, sinon, un comité de conciliation comprenant à parité des représentants du Parlement et du Conseil, en présence de la Commission, est réuni. S'il débouche sur un constat d'échec, l'acte n'est pas adopté; s'il parvient à élaborer un projet commun, celui-ci est soumis en troisième lecture au Parlement et au Conseil. L'acte n'est arrêté que si les deux organes approuvent le projet commun.

La procédure de codécision permet donc au Parlement, assemblée élue, de s'opposer à l'adoption d'un acte juridique vis à vis duquel il n'est pas favorable lorsque ses résolutions n'ont pas été acceptées et après que les tentatives de conciliation avec le Conseil ont échoué. Elle peut de ce fait être considérée comme étant plus démocratique que le schéma initialement appliqué dans la Communauté et qui faisait du Conseil le seul détenteur du pouvoir législatif. Elle présente par contre l'inconvénient d'être plus lourde à mettre en œuvre, et surtout plus lente: selon le cheminement suivi par la proposition de la Commission, la procédure peut durer jusqu'à 24 mois, avec le risque d'aboutir à un rejet total du texte. La tendance dans l'Union est à l'élargissement du champ d'application de la codécision, qui place le Parlement et le Conseil à pied d'égalité dans l'adoption des actes juridiques, et répond ainsi aux revendications des parlementaires désireux de prendre part au processus législatif à la hauteur de la légitimité que leur confère leur élection au suffrage universel.

Procédure de codécision



Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, les actes juridiques comportant des dispositions relatives à la santé publique et à la protection des consommateurs devaient être rattachés à une autre compétence de l'Union. La plupart des directives et règlements présents aujourd'hui dans le droit européen pour prévenir le risque alimentaire ont été adoptés dans le cadre de la politique agricole, domaine ne relevant pas de la codécision.

La procédure de codécision décrite ci-dessus concerne en outre la législation primaire, c'est à dire les actes juridiques autonomes. Ces textes contiennent généralement les éléments essentiels de la matière qu'ils réglementent, et leur mise en œuvre nécessite la prise de mesures d'application plus concrètes et explicites, qui constituent la législation secondaire. L'article 211 prévoit que c'est la Commission qui « *exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit* ». A quelques exceptions près, le Conseil délègue l'application des actes qu'il adopte à la Commission, en soumettant cette exécution à certaines modalités, regroupées sous le nom de procédures de comités ou "comitologie". Un comité, formé de représentants des États membres et d'un porte-parole de la Commission ne prenant pas par aux votes, est chargé d'examiner les projets de décisions de la Commission. Cette procédure permet aux États membres de conserver un certain contrôle sur la manière dont la Commission exerce les compétences d'exécution qui lui ont été confiées. Ce contrôle est variable selon le type de comité prévu par l'acte de base auxquelles se rapportent les mesures. Certaines directives comportent également des clauses de sauvegarde, qui prévoient la possibilité pour un État membre ou la Commission d'adopter des mesures d'urgence pour faire face à une situation exigeant une réponse rapide sous peine d'un préjudice grave; ces mesures doivent être soumises aussitôt que possible au comité compétent. Enfin, les textes de base autorisent parfois la Commission à amender certains articles par la voie de la comitologie.

En matière de santé publique et de protection des consommateurs, les prérogatives des comités encadrant les compétences d'exécution de la Commission sont très étendues; ces comités sont dits de réglementation. La Commission soumet son projet de décision au comité prévu par l'acte de base. Si celui-ci émet à la majorité qualifiée un avis favorable, la Commission peut adopter sa décision; dans le cas contraire, le texte remonte au Conseil, et quatre issues sont alors possibles. Si le Conseil accepte le texte à la majorité qualifiée, la Commission peut l'adopter en l'état. Le Conseil peut aussi approuver une version modifiée du projet de décision, à l'unanimité de ses membres, ou à la majorité qualifiée avec l'accord de la Commission. Si une majorité simple contre le texte se dégage, le projet de décision est abandonné. En l'absence de minorité de blocage ou lorsque le délai prévu est dépassé, la Commission a la possibilité d'arrêter ses mesures.

La procédure du comité de réglementation permet en définitive à la Commission d'exécuter une décision dès lors qu'une majorité simple au Conseil ne s'y oppose pas. La comitologie offre l'avantage d'être de mise en œuvre rapide, ce qui explique que les clauses de sauvegarde aient généralement recours à cette solution. Dans la plupart des cas en effet, le comité approuve le projet de décision de la Commission, et le Conseil n'a ainsi pas à statuer sur la question. Le Parlement est cependant globalement hostile à la comitologie, notamment lorsque l'acte primaire relève de la codécision; dans ce dernier cas, il souhaite avoir aussi un droit de regard sur les mesures d'exécution de la Commission. Une décision du Conseil datant du 28 juin 1999 modifie la procédure de comitologie et répond en partie à ce souhait, mais elle ne concerne que les mesures d'application d'actes de base adoptés après cette date et faisant référence aux nouvelles procédures.

2. Une matière à haute spécificité

Outre le privilège de figurer désormais parmi les priorités de l'Union Européenne, la protection de la santé des consommateurs nécessite aussi un traitement tout à fait particulier, conséquence du caractère doublement spécifique de ce domaine d'action : la place que tiennent à la fois l'expertise scientifique et l'opinion publique dans les choix politiques.

a- La complexité technico-scientifique

La complexité des dossiers relevant de la prévention du risque alimentaire dépasse de plus en plus souvent largement les compétences des responsables politiques et de leurs services techniques. Les décideurs doivent pourtant intégrer l'ensemble des éléments de nature à influencer leurs choix, et ce dans un souci à la fois d'efficacité et de légitimité. Le traité d'Amsterdam précise d'ailleurs expressément que les actions de la Communauté doivent tenir compte de l'ensemble « *des données scientifiques et techniques disponibles* ». Les actions prises en vue d'assurer ou de renforcer la sécurité des aliments s'accompagnent souvent de contraintes pour les opérateurs agricoles et industriels comme pour les consommateurs (interdiction de mise sur le marché de certains produits, augmentation des coûts de production entraînant une hausse du prix de vente...), et entrent parfois en conflit avec les règles de libre échange du marché unique ou de l'OMC. L'acceptabilité de ces mesures passe en grande partie par l'existence d'une assise scientifique justifiant les effets négatifs qu'elles induisent. De plus, en cas de contentieux, l'approche qui prévaut aujourd'hui est de privilégier des avis scientifiques par rapport à des standards plus flous de qualité trop variables d'une culture à l'autre; c'est cette démarche qui est suivie par exemple dans les litiges au sein de l'OMC.

Les décideurs se trouvent de ce fait régulièrement dans l'obligation de recourir à des structures d'appui scientifique et technique, destinées à leur apporter leurs lumières sur les points nécessitant une expertise externe. La consultation de ces organes d'expertise leur permet de gérer au mieux les affaires qu'ils ont à traiter en disposant ainsi d'une couverture plus étendue du dossier, et apporte une caution supplémentaire à leurs décisions. L'assistance qu'apportent ces instances est toutefois limitée par l'état des connaissances disponibles et très souvent, des incertitudes parfois gigantesques subsistent, qui ne sauraient pourtant pas justifier une absence de mesures préventives, comme le prévoient les textes européens invoquant le principe de précaution.

b- La sensibilité de l'opinion publique

Les citoyens européens sont de plus en plus inquiets et exigeants vis à vis de tout ce qui touche à leur santé. Les raisons de ce changement de comportement sont multiples. Il s'agit tout d'abord d'une évolution générale des sociétés modernes, qui rejettent catégoriquement la notion de fatalité, et refusent de se résigner à reconnaître leur impuissance face aux aléas de l'imprévu. Ce fait est largement illustré par la recherche systématique d'un coupable lorsqu'un incident survient, surtout s'il a entraîné mort d'homme. Admettre que personne n'est véritablement responsable revient à accepter que certains aspects de notre existence échappent à notre contrôle. Par rapport au monde rural, notre cadre de vie porte de manière croissante la trace de notre propre activité, nous évoluons dans un environnement artificiel car fortement façonné par et pour l'homme. En particulier les aliments que nous consommons sont devenus complexes, souvent très éloignés des produits naturels dont ils sont issus; notre nourriture nous apparaît en tout état de cause davantage le résultat d'une activité humaine que le fruit d'un processus biologique naturel. Il découle logiquement de ce rapport à notre alimentation que dans l'inconscient collectif le risque associé à la consommation d'un produit ne peut être que la conséquence d'une action humaine, facteur sur lequel nous avons prise.

Les crises récentes ont par ailleurs profondément ébranlé la confiance des consommateurs dans le progrès technique et ont engendré un climat de méfiance vis à vis du secteur agro-alimentaire. Par souci de rentabilité, des procédés jugés aberrants par la société auraient été employés, des poulets nourris à l'huile de vidange aux vaches rendues carnivores. L'utilisation de la science par les producteurs ne semble plus aller dans le sens d'un gain de bien-être pour la société mais au contraire servir des intérêts purement personnels sans que ne soit pris en considération l'impact pour la santé publique.

Enfin, l'inquiétude des consommateurs est entretenue par les médias qui, conscients de l'intérêt porté à tout ce qui touche à leur nourriture par leurs auditeurs, multiplient les émissions consacrées à ce thème. Ce phénomène aboutit au final à une sorte de cercle vicieux dont chaque tour renforce encore davantage l'appréhension face au risque alimentaire.

La classe politique n'a pas été épargnée par ces nombreuses affaires auxquelles il faut rajouter en France le scandale du sang contaminé. Le sentiment général est que trop de légèretés et de négligences ont été commises, et que l'intérêt économique l'a trop souvent emporté sur le souci de prévention du risque alimentaire.

Les questions de santé publique intéressent par conséquent au plus haut point les citoyens européens, et comme cela vient d'être expliqué, leur sensibilité au risque alimentaire a considérablement augmenté au cours des dernières années. Le développement de l'information destinée au grand public sensibilise les consommateurs aux risques encourus, bien avant que les scientifiques aient pu élucider la totalité des interrogations relatives au sujet. Les responsables politiques savent que tout nouveau scandale mettant en jeu la santé des consommateurs leur serait fatal, et qu'une attention toute particulière s'exerce sur chacune de leurs décisions en la matière. Aucune marge de tolérance ne leur est accordée, et le droit à l'erreur paraît exclu.

3. Une prise de décisions encore plus délicate

Décider à plusieurs n'est pas une tâche aisée, surtout lorsque les protagonistes ont des intérêts divergents et sont issus de cultures différentes. Cette difficulté a accompagné l'Union Européenne tout au long de son histoire, et constitue en quelque sorte une caractéristique intrinsèque de sa nature. L'importance des enjeux économiques présents dans le secteur agro-alimentaire est déjà à elle seule une source intense de désaccords profonds et durables entre les États membres. La conjonction des deux facteurs évoqués dans le paragraphe précédent contribue cependant à rendre le processus de décision encore plus délicat en matière de sécurité alimentaire.

a- Expertise scientifique et incertitudes : faut-il agir avant de comprendre ?

Le poids croissant que sont appelées à prendre les considérations scientifiques dans les choix politiques nécessite la définition de structures et de pratiques adéquates, garantissant une réponse satisfaisante face au risque alimentaire. Les responsables politiques ont besoin que ces données scientifiques leur soient fournies sous une forme qu'ils soient en mesure de mettre en balance avec les autres critères entrant en ligne de compte (économiques, sociaux, diplomatiques...), de sorte que leurs choix soient adaptés à la situation globale. Il est essentiel également qu'ils conservent la maîtrise de la phase de décision concluant le recensement des données du problème, tout simplement parce que c'est leur rôle et qu'ils sont censés être les plus aptes à s'acquitter de cette fonction. L'expertise scientifique ne doit constituer que le

point de départ du processus de décision, et n'a en aucun cas vocation à affranchir les politiques de la responsabilité de leurs choix.

Ce principe est classiquement résumé par l'idée que les scientifiques sont chargés de l'évaluation des risques tandis que les décideurs assurent la gestion des risques. C'est cette approche qui prévaut aujourd'hui dans l'Union Européenne comme dans le reste du monde. Le Codex Alimentarius, instance internationale rattachée à l'O.N.U., préconise une procédure d'analyse du risque en trois temps.

La première étape est l'évaluation des risques, processus à base scientifique au cours duquel est procédé successivement à l'identification des dangers (quels sont les agents susceptibles de provoquer des effets adverses pour la santé), la caractérisation des dangers (quel est l'effet sur l'organisme en fonction de la dose), l'évaluation de l'exposition (quelle est la dose d'ingestion probable par catégorie de population), et la caractérisation des risques (synthèse des étapes précédentes découlant sur une estimation du risque encouru, avec le cas échéant mention de l'incertitude).

La deuxième étape est la gestion des risques, au cours de laquelle différentes politiques sont envisagées et mises en balance en se basant sur l'évaluation des risques réalisée mais aussi sur d'autres types de facteurs (socio-économique, commerciaux, politiques...). Cette phase débouche sur le choix de la réponse jugée optimale compte tenu de l'ensemble des éléments disponibles, et sur l'adoption d'un corpus de mesures destinées à prévenir ou éradiquer le risque et de procédures de contrôle visant à s'assurer de la bonne application de ces mesures par les acteurs concernés.

La troisième étape est la communication sur les risques, comportant notamment l'explication des fondements des décisions prises.

Un des points fondamentaux de cette démarche est la stricte séparation de l'évaluation et de la décision, phases respectivement technico-scientifiques et politiques. Il appartient aux seuls décideurs de choisir le niveau de risque qu'ils jugent acceptable, c'est à dire de réaliser l'arbitrage entre le souci de ne pas entraver l'innovation et les libertés individuelles d'une part et la préoccupation de protéger les consommateurs d'autre part, arbitrage éminemment politique. Une bonne politique de protection des consommateurs repose donc aussi sur la qualité de l'articulation évaluation/gestion, en sus de la valeur propre de ses deux volets.

Malheureusement, la frontière expert/décideur à laquelle renvoie cette distinction n'est pas aussi claire qu'on pourrait le souhaiter, et représente, comme toute interface, une source potentielle de difficultés. C'est d'autant plus le cas lorsque l'incertitude est grande, ce qui est très souvent observé en matière de sécurité alimentaire, compte tenu de l'intensité de l'innovation technologique dans le domaine agro-alimentaire. L'application rigoureuse du schéma précédent devient dans ce cas nettement plus délicate tant chaque étape est entachée d'imprécisions et comporte des zones d'ignorance. L'expertise scientifique se soldera alors non pas par un avis tranché sur les dangers associés à un nouveau produit ou procédé, mais par une estimation, souvent qualitative, des risques potentiels envisagés. Autrement dit, la réponse à une question du type "tel produit ou procédé présente-t-il un risque" ne sera pas binaire, mais se présentera plutôt sous la forme de l'évocation au conditionnel d'une possibilité de risque avec une pondération plus ou moins précise en fonction du degré d'incertitude. Un avis de ce type ne facilite évidemment pas le travail du politique, qui est a fortiori encore moins légitime que l'expert pour se prononcer sur la question, et qui de surcroît aurait préféré pouvoir s'appuyer sur une assise scientifique solide pour répondre ensuite de ses choix devant une société qui n'admet pas le doute au plan scientifique comme politique dès lors que sa sécurité est en jeu.

La gestion du risque en situation d'incertitude scientifique est régie par le principe dit de précaution, principe pouvant donner lieu à bien des interprétations possibles. La manière dont ce principe est appliqué est en particulier conditionnée par le contexte socio-culturel qui entoure la classe politique au moment de la prise de décision. Lorsque les fondements des positions adoptées par les États membres sont tangibles et objectifs, le consensus ne se dégage déjà pas toujours aisément. Quand des éléments incertains, subjectifs, culturels, voire irrationnels entrent en considération, cette tâche devient encore plus ardue, et le dialogue se complique considérablement tant il devient alors difficile pour chaque état de comprendre les motivations des autres.

b- La pression de l'opinion publique

La construction européenne repose amplement sur les concessions que chaque État membre accorde en l'échange de la conviction qu'il est globalement gagnant, et qu'il s'agit en fin de compte d'un jeu à somme positive. Il serait en effet utopique d'envisager une Union Européenne dont chaque pas serait jugé favorablement par tous, et le recours de plus en plus fréquent au vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité illustre bien que l'avantage que procure l'appartenance à l'Union s'accompagne aussi de contraintes. Ce mécanisme fonctionne d'autant mieux que les représentants des États membres dans les organes inter-étatiques sont en position de céder du terrain lorsqu'ils l'estiment nécessaire afin d'éviter un blocage et de parvenir à un consensus général.

Cette nécessité d'une certaine souplesse s'oppose à la rigidité qu'entraîne l'intransigeance dont témoignent les consommateurs vis à vis des responsables politiques pour tout ce qui touche à leur santé. La société est à la fois très attentive, unie et exigeante en matière de risque alimentaire, à la différence de la plupart des autres domaines d'action de l'Union Européenne qui suscitent un intérêt beaucoup plus faible chez l'opinion publique et obéissent aux clivages politiques classiques. L'opinion publique n'est en aucun cas disposée à accepter que l'on sacrifie la santé publique en faveur d'autres critères, surtout dans le cadre de compromis économiques manifestes avec les autres États dans une Union Européenne dont beaucoup ont le sentiment de devoir déjà supporter davantage de contraintes qu'ils n'en retirent de bénéfices.

2ème partie : l'affaire de la vache folle

1. D'une maladie animale à un problème de santé publique

La maladie de la vache folle scientifiquement nommée ESB défraye la chronique depuis 1996 et plus particulièrement en France depuis 1999, date de son refus de lever l'embargo sur la viande bovine britannique. Avant de retracer la chronologie des évènements menant jusqu'à cette étape, il convient de préciser ce que l'on sait sur l'ESB, l'ATNC et autres prions...

a- Généralités sur les encéphalopathies spongiformes[1]

Les encéphalopathies spongiformes sont des maladies dégénératives du système nerveux central, actuellement incurables. Elles sont connues depuis le 18ème siècle, époque à laquelle a été identifiée la tremblante du mouton et de la chèvre. L'encéphalopathie spongiforme des bovins ou ESB, aussi appelée « maladie de la vache folle », a été identifiée en 1986.
Quelques exemples d'encéphalopathies spongiformes rencontrées chez l'homme et l'animal sont listés ci-dessous :

Espèce	Nom et année de découverte
Petits ruminants : mouton, chèvre	Tremblante connue depuis 1732
Ruminants sauvages d'Amérique du Nord	Maladie de dépérissement chronique, connue depuis 1967
Bovins	ESB identifiée en 1986
Homme	▪ Maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) connue depuis 1920 ▪ Syndrome de Gertsmann-Straüssier-Scheinker découvert en 1936 ▪ Kuru Maladie rencontrée chez le peuple traditionnel Foré en Papouasie Nouvelle Guinée, étudiée par Gadjusek, en 1957 ▪ Insomnie Fatale Familiale rapportée pour la première fois en 1985 ▪ Nouvelle variante de la MCJ (nv-MCJ) apparue au Royaume-Uni en 1995.

Les encéphalopathies spongiformes ont des caractéristiques communes :

- elles ont une période d'incubation longue (5 ans en moyenne chez les bovins), en regard de la durée de vie de l'espèce animale considérée ;
- elles présentent une atteinte incurable du système nerveux central (cerveau et moelle épinière)
- elles sont dues à un agent de nature inconnue appelé « Agent Transmissible Non Conventionnel », ATNC ; ce dernier serait :
  - de nature protéique ;
  - très résistant, en particulier aux méthodes de désinfection classiques (javel, chaleur) et aux procédés de dégradation des protéines ;
  - capable de se multiplier au sein de l'organisme et de se concentrer au niveau du cerveau : en phase clinique, lorsque la maladie se manifeste par des troubles

[1] Ces informations sont issues de la brochure du CIV : L'Essentiel à savoir sur l'ESB [1]

neurologiques et comportementaux, on retrouve l'infectiosité due à l'agent, concentrée au niveau du système nerveux central ;

- capable de ne déclencher aucune réaction immunitaire telle la formation d'anticorps : actuellement, il n'y a toujours pas de moyen simple de diagnostic de l'ESB lorsque les animaux vivants sont en incubation ;

- elles sont transmissibles au sein de la même espèce, et parfois, non systématiquement, d'une espèce à l'autre. Pour l'ESB, deux voies de transmission ont été identifiées : la voie alimentaire et la voie maternelle (contamination mère-veau).
- Le diagnostic de confirmation d'une encéphalopathie spongiforme se fait par examen microscopique du cerveau lors d'une autopsie. Les lésions caractéristiques de ce type d'affection donnent aux tissus un aspect d'éponge d'où le qualificatif spongiforme.

L'ESB ne se voit que sur l'animal vivant, il n'y a pas de lésions visibles sur la carcasse.

La théorie du prion

L'agent des encéphalopathies spongiformes n'a toujours pas été identifié. Cependant, de multiples recherches suggèrent que cet agent soit un prion, particule protéique infectieuse. Ce prion serait la version modifiée d'une protéine fabriquée par l'organisme de manière naturelle, et dénommée « Protéine Prion cellulaire », ou PrPc. La PrPc est surtout exprimée par les neurones. Son rôle physiologique n'est pas connu. Selon la théorie du prion, lors d'une infection, le cycle de la PrPc va être altéré par l'introduction dans l'organisme de prions d'origine extérieure, capables d'induire une modification pathogène des PrPc : les PrPc, changées en PrPrés (« rés », comme résistante) acquièrent, comme le suggère leur nom, une résistance aux mécanismes cellulaires de dégradation des protéines.
Les PrPrés vont transmettre leur modification pathogène, en transformant les PrPc saines. L'accumulation des PrPrés provoquera progressivement la mort des neurones, à l'origine des lésions cérébrales de spongiose.

b- La genèse de la crise

Dans l'historique suivant, les décisions européennes sont en caractères gras.

En novembre 1986, la maladie apparaît au Royaume-Uni. Le laboratoire vétérinaire central britannique identifie une vache présentant des symptômes neurologiques atypiques. Des examens du cerveau permettent d'identifier des lésions caractéristiques de la Tremblante du mouton (alors très répandue en Grande-Bretagne). Ces travaux suggèrent que cette maladie constitue une nouvelle forme d'encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible.

En avril 1987, les premières études épidémiologiques réalisées concluent que l'apparition de la maladie est liée à l'incorporation dans la ration alimentaire des ruminants de farines d'origine animale (ovins et bovins essentiellement) non parfaitement décontaminées lors de leur fabrication. Les aliments incriminés contenaient des Farines de Viande et d'Os (FVO), introduites en tant que complément protéique dans la ration des bovins.
Ces farines fabriquées à partir de produits d'équarissage[2], avaient permis jusqu'alors la valorisation de produits animaux, non consommés par l'homme, mais de qualité nutritionnelle intéressante (apport de protéines, de sels minéraux et de vitamines). On peut noter que le premier ouvrage de zootechnie en français évoquant l'utilisation de ce type d'alimentation date de 1885 ! Cette pratique a donc au moins un siècle et fut adoptée avec l'argument qu'il s'agissait d'une façon économe d'utiliser des sources de protéines de haute qualité, tout en

[2] Le terme « équarissage » désigne l'activité de collecte et de transformation des cadavres d'animaux et des produits d'origine animale non destinés à la consommation, en vue de leur destruction ou de leur réutilisation comme matière première dans certaines industries.

protégeant l'environnement... La technique s'est affinée au cours du temps notamment en termes d'efficacité, de toxicité et de stérilisation. Le système fonctionnait bien au moment du boom de l'alimentation animale industrielle des années 50-60. Puis, dans les années 80, en invoquant des arguments de protection de l'environnement et des travailleurs (problème de sécurité industrielle liés aux manipulations de solvant), la décision a été prise de modifier la durée du traitement des farines et la température maximale afin d'améliorer la qualité de protéines et de réduire les consommations énergétiques. Ainsi, au Royaume-Uni, entre 1980 et 1981, le procédé de fabrication des FVO a été modifié. Cette modification a consisté à supprimer une étape de traitement chimique : l'extraction des graisses de ces farines par un solvant. Dès lors, il n'a plus été nécessaire de pratiquer l'étape suivante de chauffage, destinée à évaporer toute trace résiduelle de solvant. La suppression de cette étape semble avoir empêché l'inactivation de l'agent de l'ESB. L'incorporation dans les FVO des cadavres d'animaux d'élevage a entraîné l'introduction de l'agent de l'ESB dans l'alimentation animale.

En 1988, un ensemble de mesures est pris par le Royaume-Uni sur cette maladie (déclaration obligatoire, interdiction d'utilisation des farines animales...)

Le 28 juillet 1989, la Commission interdit l'exportation de vaches anglaises nées avant le 18 juillet 1988 ou de vaches suspectées d'ESB (décision 89/469).

Le 1er mars 1990, la CEE limite les exportations de bovins britanniques aux animaux de moins de 6 mois ne descendant pas de vaches suspectées d'ESB.
Le 9 avril, la décision 90/200 ordonne notamment de consigner et d'abattre séparément tous les bovins suspects d'ESB, d'examiner leur cerveau pour mettre éventuellement en évidence l'ESB et, en cas de confirmation de la maladie, de détruire leur carcasse et leurs abats. La décision interdisait en outre l'expédition vers les autres États membres de certains tissus et organes de bovins âgés de plus de 6 mois nés au Royaume-Uni.
Le 8 juin, la Commission modifie la décision 89/469/CEE relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni et la décision 90/200/CEE établissant des exigences supplémentaires pour certains tissus et organes en ce qui concerne l'encéphalopathie spongiforme bovine. Ces modifications forment la décision 90/261 qui demande notamment au Royaume-Uni d'utiliser pleinement des fiches informatisées pour l'identification des animaux.
Le 9 juin, le contrôle sanitaire des autorités britanniques est renforcé à la suite de la décision 90/261/CEE.
Entre temps, le 7 juin, le comité vétérinaire de la Communauté européenne estime que , en l'état des connaissances, les animaux atteints d'ESB ne sont pas dangereux pour la santé humaine. D'autre part, on découvre un premier cas d'encéphalopathie spongiforme chez un chat, à Bristol.
Deux mesures sont prises en France cette année :

- l'arrêté du 24 juillet 1990 interdit d'utiliser des FVO et des protéines animales, sauf produits laitiers, volailles, ovoproduits et poissons pour l'alimentation des bovins.
- En décembre 1990, l'ESB est ajoutée à la liste des maladies à déclaration obligatoire et un réseau de surveillance est mis en place pour repérer les cas d'ESB et empêcher que ls animaux concernés n'entrent dans la chaîne alimentaire.

Le 2 mars 1991, un premier cas de vache folle est signalé en Bretagne.
Au Royaume-Uni, le premier cas d'ESB chez une vache née après l'interdiction des farines animales est rapportée.

L'arrêté du 3 juillet 1992 en France interdit l'utilisation de tissus classés à risque (aliments dérivés du bœuf) dans les médicaments. Un autre arrêté interdit l'utilisation de ces tissus à risque dans les compléments alimentaires et les produits destinés à l'alimentation infantile.

En 1993, on atteint 800 cas d'ESB par semaine au Royaume-Uni. Deux éleveurs laitiers britanniques dans lesquels des cas d'ESB avaient été identifiés meurent de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

En 1994, du point de vue législatif, l'Union européenne prend deux mesures importantes :

- **Le 27 juin : interdiction des protéines issues de tissus de ruminants dans l'alimentation des ruminants sur tout le territoire de l'UE sauf le Danemark (94/381) ;**
- **Le 27 juillet, la décision 94/474 interdit d'exporter les veaux britanniques âgés de plus de 6 mois, impose au Royaume-Uni la destruction des abats spécifiés (cervelle, moelle épinière, thymus, amygdales, rate, intestins). Cette décision abroge les décisions 89/469/CEE et 90/200/CEE.**

Le grand nombre de cas d'ESB chez des bovins nés après l'interdiction des farines animales suggère une transmission verticale mère-veau. Cette hypothèse n'est pas confirmée par le Ministère de l'agriculture britannique.
En France, l'arrêté du 20 décembre 1994 étend l'interdiction d'emploi des FVO à tous les ruminants. De plus, de 1990 à 1994, les animaux reconnus atteints d'ESB étaient abattus et leur carcasse détruite par incinération. Quant aux autres animaux du troupeau, ils étaient marqués (perforation de l'oreille), de manière à les repérer à l'abattoir pour que leurs abats potentiellement à risque[3] soient saisis puis détruits par incinération. En 1994 et depuis lors, lorsqu'un diagnostic d'ESB est confirmé dans un troupeau, c'est l'ensemble du troupeau sui est abattu et toutes les carcasses sont détruites par incinération.

En 1995, plusieurs agriculteurs britanniques sont victimes de la MCJ, qui prend une nouvelle forme en s'attaquant à des sujets plus jeunes.
Le 14 décembre, le Royaume-Uni met en place des contrôles supplémentaires pour éviter l'entrée dans la chaîne alimentaire d'agents potentiellement infectieux, les prions.

1996 est l'année de la crise à proprement parler.
Le 20 mars, le ministre de la santé britannique informe le public que dix personnes ont été atteintes par une forme de la MCJ (MCJ atypique ou nv-MCJ) dont huit ont déjà trouvé la mort. La possible transmission de l'ESB à l'homme est ainsi annoncée : cette déclaration suscite un vent de panique en Europe.
Le 22 mars, la France et d'autres pays décident un embargo sur les importations de viande bovine et d'animaux vivants britanniques. Plus précisément en France, l'arrêté du 21 mars 1996 interdit l'importation sur le territoire national des bovins, des viandes, des produits d'origine animale préparés à partir de viandes de bovins abattus au Royaume-Uni.
Le 27 mars, l'Union Européenne met en place un embargo total sur tous les bovins et leurs produits dérivés en provenance du Royaume-Uni (96/239).
Plusieurs pays de l'Union se munissent d'un système de reconnaissance national de la viande bovine.

[3] La tremblante des ovins et caprins a été prise comme modèle pour définir les tissus infectieux de bovins : cervelle, moelle épinière, rate, amygdales, thymus, intestins.

Le 4 avril, Londres s'engage à éliminer tous les bovins de plus de 30 mois suivant les dispositions du conseil agricole européen. Cette mesure concerne 9 millions d'animaux soit un tiers du cheptel britannique.
En mai, un premier cas nv-MCJ est signalé en France.
Le 20 mai, le comité vétérinaire permanent de l'UE refuse la levée partielle de l'embargo sur les produits bovins (ce qui impliquera une politique d'obstruction des institutions européennes par les britanniques).
Le 11 juin 1996, une décision de la Commission lève, sous conditions, l'embargo sur les gélatines, le suif[4] et le sperme de bovins britanniques.
L'arrêté du 28 juin interdit en France l'incorporation des cadavres d'animaux dans les farines animales qui restent autorisées dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons.
L'arrêté du 8 juillet 1996 étend l'interdiction d'utiliser certaines protéines animales dans l'alimentation des ruminants à toutes les farines, poudres d'os, et protéines animales (y compris volailles, poissons...) à l'exception du lait et des produits laitiers.
La vache folle touche le secteur ovin et caprin (le mouton pourrait contracter l'ESB par voie orale). La tremblante est rajoutée à la liste des maladies à déclaration obligatoire en France et des mesures de police sanitaire sont mises en œuvre puisque la possibilité d'un passage de l'ESB aux ovins n'est pas exclue.
Le 17 juillet, le Parlement européen constitue une commission d'enquête sur la gestion de la crise de la vache folle par la Commission.
Le 22 juillet : les experts de l'Union Européenne préconisent l'arrêt de la consommation de certains abats ovins et caprins.
Des mesures sont prises par Londres pour éviter la transmissions de la maladie à l'agneau ou au mouton.
Le 18 juillet, des paramètres minimaux de traitement des déchets de mammifères sont imposés : taille des particules 50 mm, 133°C, 3 bars durant 20 minutes (décision 96/449 applicable au 1er avril 1997)
Le 24 octobre, la revue Nature publie une étude britannique qui a découvert une similitude dans les signatures biochimiques des protéines prions pathologiques de l'ESB et de la variante atypique de la MCJ. Cette découverte constitue un argument fort quant à la possibilité d'une transmission de l'ESB à l'homme.

En Février 1997, le Parlement Européen d'après le rapport de la commission d'enquête adopte une résolution soulignant les responsabilités de la Commission dans la gestion de la crise de l'ESB et formulant des demandes d'amélioration. Une motion de censure contre la Commission est rejetée.
Cette commission d'enquête révèle, entre autres, l'exportation illégale de FVO depuis le Royaume-Uni vers la France, la Suède et le Portugal. De plus, le 30 septembre 1997, la Commission confirme l'existence d'un trafic de viande bovine en provenance du Royaume-Uni vers l'Europe et les pays tiers.
Le 1er avril 1997, certains services de la Commission concernés par l'ESB sont réorganisés.
Ainsi, la crise de la vache folle a entraîné une modification des institutions qui a consisté à séparer les pôles réglementation, qui sont restés rattachés à la Direction Générale (DG) Agriculture, des pôles scientifiques et contrôle : ces structures ont été placés sous la direction de la DG Politique des consommateurs et Protection de leur Santé (ou DGSANCO).
Inspiré des conclusions de la commission d'enquête, le nouveau cadre institutionnel pour la sécurité alimentaire sera défini dans le traité d'Amsterdam avec les articles 152 (santé publique) et 153 (protection des consommateurs).

---

[4] suif :graisse de ruminants.

Bilan

De 1981 à 1988, les FVO, d'utilisation courante au Royaume-Uni, ont véhiculé l'agent de l'ESB. Ces sept années de recyclage de l'agent de l'ESB expliquent l'ampleur que va prendre la maladie dans ce pays (Cf. tableau 1 ci-après).

De plus, l'exposition du cheptel britannique a été d'autant plus importante que les FVO pouvaient représenter jusqu'à 8% de la ration des bovins alors qu'en France, le niveau d'incorporation n'a pas excédé 1,5 à 2% de la ration.

Enfin, les symptômes de l'ESB n'étant à ce jour détectables que sur l'animal vivant ont compromis la fiabilité des visites ante mortem effectués par les services vétérinaires affectés à l'abattoir. Ceci explique pourquoi, en France, un certain nombre de cas n'ont pas été déclarés du fait de la méconnaissance de la maladie. Ces sous-déclarations se sont produites durant la période 1988-1992.

Cette maladie partie du Royaume-Uni a pris une tournure dramatique lors de l'établissement, en 1996, de la forte présomption établissant la transmission de la maladie à l'homme. En effet, la barrière inter - espèces était alors supposée infranchissable...même si, dès 1990, le passage de la maladie de la vache folle au chat aurait pu constitué un signal d'alarme.

De plus, cette crise illustre le contexte actuel d'internationalisation des risques. Aujourd'hui, la plupart des risques sanitaires significatifs se développent dans un contexte non strictement national.

Les tableaux ci-dessus permettent de se rendre compte de l'ampleur prise par la maladie en Europe et de l'évolution des cas de nv - MCJ supposée associée à l'ESB.

Il est devenu important de suivre l'évolution du nombre de cas de la nv – MCJ pour tenter d'évaluer le risque que représente l'ESB pour l'homme.

Pays	jusqu'en 1987	1988	1989	1990	1991	**1992**	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	**Total**
Royaume-Uni	442	2 473	7 166	14 294	25 202	**37 056**	34 839	24 290	14 475	8 090	4 335	3 197	2 279	187	**178 315**
Mesures prises au RU		Interdiction des farines		Retraits des abats à risques du circuit de l'alimentation animale						Début du plan d'abattage des bovins de plus de 30 mois.					
Allemagne						1*		3*			2*				**6***
Belgique											1	6	3	2	**12**
Danemark						1*								1	**2**
France					5		1	4	3	12	6	18	31***	14	**94**
Irlande (Rép.)			15**	14**	17**	18**	16	19**	16**	74	80	83	95	35	**482**
Italie								2*							**2***
Luxembourg											1				**1**
Pays-Bas											2	2	2		**6**
Portugal				1*	1*	1*	3*	12	14	29	30	106	170	29	**396**
UE sauf UK			**15**	**15**	**23**	**21**	**20**	**40**	**33**	**115**	**122**	**215**	**301**	**81**	**1 001**
Total UE	**442**	**2 473**	**7 181**	**14 309**	**25 225**	**37 077**	**34 849**	**24 330**	**14 508**	**8 205**	**4 457**	**3 412**	**2 580**	**268**	**179 316**
Suisse				2	8	15	29	64	68	45	38	14	50	17	**350**

Tableau 1 : cas confirmés d'ESB au 31 mars 2000

Légende :

* animaux importés

** chiffres incluant des animaux importés (5 en 1989, 1 en 1990, 2 en 1991 et 1992, 1 en 1994 et 1995)

*** comprend un cas importé

Sources statistiques :

Jusqu'en 1996: *Office International des Epizooties (OIE)*

après 1996 : *Système de Notification des Maladies Animales pour les EM complété par le rapport mensuel ESB élaboré par le Royaume-Uni ; OIE pour les autres pays*

NB : Ce tableau, élaboré par Arnaud Roulet, est extrait du document de suivi intitulé « Encéphalopathie Spongiforme Bovine et la Tremblante ovine et caprine », rédigé par le ministère de l'agriculture et disponible en ligne sur le site du ministère.

	Suspicions/confirmations		Répartition des cas confirmés de MCJ				
	Suspicions de MCJ	Total des cas confirmés de MCJ	MCJ Sporadique (origine inconnue)	MCJ familiale (origine génétique)	Iatrogène*		nv – MCJ***
					hors HC Cont.**	HC Cont**	
France	780	378	324	43	7	51	1
Royaume-Uni	660	301	241	16	21		23

Tableau 2 : étude des cas de MCJ survenus en France et au Royaume-Uni, du 1/1/92 au 31/12/97.

*Iatrogène : transmission inter - humaine liée à des actes médico-chirurgicaux

** HC Cont : Hormone de Croissance Contaminée d'origine extractive humaine

*** nv - MCJ : Nouveau Variant de la MCJ, seule forme suspectée d'avoir un lien avec l'ESB.

D'après INSERM U 360 Paris et National – CJD Surveillance Unit Edimbourg

Au 31 août 1998, 6 cas supplémentaires de nv- MCJ ont été détectés au Royaume-Uni.

2. Une accumulation d'incertitudes et de conflits

L'affaire de la vache folle illustre la complexité du domaine de la sécurité alimentaire : incertitudes scientifiques, impact inégal selon les pays, contexte de crise de confiance de l'opinion publique qui est de plus en plus intéressée à ce qui se trouve dans son assiette ; elle réunit tous les éléments susceptibles d'entraver le processus de prise de décision, à tous les niveaux.

a- Des incertitudes importantes

De nombreuses interrogations subsistent autour de l'ESB et de la nv – MCJ.

La première concerne le mode de transmission de la maladie: plusieurs voies ont été identifiées.

La voie alimentaire via les FVO fut suspectée en 1988 (soit 2 ans après le début de la maladie) par les Anglais qui débutèrent les recherches. L'origine de la maladie sera prouvée scientifiquement dans des articles en 1991 et 1992[5] : la modification du procédé de fabrication des farines au Royaume-Uni et la présence d'un foyer important de tremblante chez les ovins, amènent à penser, compte-tenu de l'utilisation de cadavres d'ovins pour la fabrication des FVO servant à l'alimentation des bovins et de la perméabilité de la barrière inter – espèces, que les farines sont l'un des facteurs de transmission de l'agent de l'ESB.

L'interdiction des FVO intervient au Royaume-Uni le 18 juillet 1988. Cependant, des bovins nés au cours du 2ème semestre 88 sont atteints d'ESB. Ils seront appelés BAB (born after the ban) ou en français NAIF (né après l'interdiction des farines). Leur nombre considérable pose la question de l'existence d'autres voies de transmission.

Plusieurs hypothèses ont été formulées :

- La contamination croisée existant entre les aliments destinés aux porcs et volailles et ceux destinés aux bovins. Ce mode de transmission expliquerait une grande partie des cas NAIF entre 1991 et 1993[6].
- La transmission mère veau. L'étude précise des cas nés à partir de 1994 permettra de préciser l'éventuelle influence de cette voie de transmission[6].

Cependant, l'existence d'une troisième voie de contamination ne peut être écartée compte tenu de la décroissance plus lente que prévue des cas d'ESB au Royaume-Uni (estimations réalisées dans le cadre du schéma d'exportation basé sur la date [DBES] ayant permis la

[5] D'après Marc Savey dans un entretien à la revue ESPRIT réalisé en novembre 1997

reprise des échanges au niveau communautaire) et de la montée du nombre de cas en France (14 cas recensés depuis le début de l'année jusqu'au 10 avril 2000[6]).
De plus, à l'heure actuelle, il n'est pas possible de détecter la maladie durant la période d'incubation.
Les mécanismes possibles de développement de la forme humaine de l'ESB, la nv- MCJ restent inconnus. En ce qui concerne le nombre des victimes, il a été déclaré à la conférence internationale sur les maladies émergentes qui s'est tenue à Atlanta en mars 1998, qu'au Royaume-Uni le nombre de personnes atteintes par la nouvelle maladie pourrait se situer entre quelques centaines et 80 000 cas selon que la période d'incubation était de 10 ou 25 ans. Un tel écart illustre la méconnaissance de l'impact réel qu'aura la nv - MCJ sur la santé publique.
L'imprécision sur les modes de transmission de l'ESB et la méconnaissance de la nv - MCJ placent la communauté scientifique dans une situation inconfortable car elle n'est pas en mesure de quantifier le risque encouru par les citoyens/consommateurs.

b- Une incidence variable

Les chiffres présentés dans le tableau 1 montrent que l'incidence de la maladie diffère considérablement d'un pays à l'autre. Hors Royaume-Uni, ce sont l'Irlande, le Portugal et la France qui constituent les foyers où la maladie est la plus active. Loin derrière, la Belgique et les Pays-Bas sont relativement peu touchés. L'Allemagne n'a jamais déclaré de cas autochtones. Cette différence d'impact est l'un des facteurs clés intervenant dans l'attitude politique des pays, à la fois dans la prise de décision dans les instances communautaires et vis à vis de leur opinion publique. Ainsi, la présence de cette « maladie honteuse » ou non, sous-tend le rapport de force qui se crée dans la prise de décision à plusieurs au niveau communautaire. L'étude de cas sur les MRS est une illustration de ce constat.

c- La crise de confiance de l'opinion publique

L'absence de réponse exhaustive des experts scientifiques notamment sur les modes de transmission de l'ESB et sur l'impact de la maladie humaine sur la santé publique ne peut qu'ébranler la confiance des citoyens/consommateurs dans les pouvoirs publics et les décideurs. Les récentes affaires de la listéria et des OGM renforcent ce sentiment de méfiance latent dans l'opinion publique.
Ainsi, le livre intitulé « Le progrès en procès » par Daniel Boy, sorti en 1999, illustre parfaitement la méfiance de l'opinion publique vis à vis de la science. L'auteur explique pourquoi « *toutes les promesses des biotechnologies, celle des aliments transgéniques est la moins désirée du public européen (...). Il manque à ce progrès un élément fondamental qui constituait la cheville ouvrière entre science et société : la fonction d'utilité.* »
Ainsi, « *l'un des ressorts fondamentaux de l'acceptation des innovations est une équation risque/utilité (...). Qu'une invention suscite l'incompréhension quant à sa valeur d'utilité et présente un facteur de risque potentiel et elle donne lieu à un rejet motivé.* »
Le consommateur européen ne voit pas pourquoi l'industrie agricole utilise des farines animales dans l'alimentation des ruminants. Il ne voit pas non plus en quoi les aliments transgéniques sont nécessaires. Le risque désormais attaché à la consommation de viande de bœuf (même si aujourd'hui, aucun cas de transmission de l'ESB à l'homme par la viande a été identifié : ce sont les aliments dérivés issus du système nerveux central qui sont susceptibles de véhiculer l'ATNC) a considérablement sensibilisé l'opinion publique sur la question de l'alimentation. Comme l'a montré le succès de la conférence citoyenne sur les Organismes

[6] D'après ministère de l'agriculture : l'encéphalopathie spongiforme bovine et la tremblante ovine et caprine, document de suivi 10/04/00

Génétiquement Modifiés (OGM), le consommateur souhaite contrôler le contenu de son assiette.

d- Des intérêts économiques divergents

Le consommateur souhaite savoir ce qu'il mange afin de s'assurer que le contenu de son assiette ne contient aucun risque pour sa propre santé. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans cet exercice, tout comme les professionnels de l'alimentation. Le consommateur est en mesure d'exercer sur ces derniers une pression implicite afin qu'ils fournissent un produit de qualité et sans danger. En effet, il peut boycotter un produit qu'il juge risqué et provoquer ainsi la ruine des professionnels. On se souvient de Perrier qui avait retiré toutes les bouteilles en circulation du fait d'une contamination au benzène, plutôt que de voir son produit boycotté et son image de marque ternie de manière irrémédiable.

En France, l'impact de l'ESB s'est traduit en 1996 par une baisse de la consommation de viande de bœuf de 8%. Ainsi la mise en place du label viande française n'avait pas pour seul but l'information du consommateur mais aussi celui de regagner sa confiance. Pourtant, ces exigences de sécurité alimentaire paraissent contradictoires avec celles de prix compétitifs. En effet, si le consommateur souhaite voir les deux réunis, le professionnel doit constamment équilibrer ce couple [sécurité alimentaire, prix] sans céder l'un au profit de l'autre. Cette conciliation n'est pas aisée et est source de conflits avec les attentes des consommateurs. A titre d'illustration, on rappelle que dans l'affaire de la vache folle, l'origine du changement du mode de fabrication des FVO est issu de la volonté économique de réduire les coûts de consommation d'énergie et de gagner du temps dans le processus industriel de fabrication.

3. Deux cadres décisionnels spécifiques en France et en Europe

a- Le cadre législatif européen

Les clauses de sauvegarde

La législation communautaire comprend la législation primaire adoptée par le Conseil seul ou en codécision avec le Parlement européen et la législation d'exécution adoptée par la Commission en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés.

Trois directives transversales, de premier niveau, régissent les contrôles dans le secteur vétérinaire et zootechnique :

- Les directives 89/662[7] et 90/425 relatives aux contrôles vétérinaires de certains animaux vivants et produits, applicables dans les échanges intracommunautaires ;
- La directive 97/78 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers.

Ces directives indiquent la procédure à utiliser pour leur mise en application ou leur modification : il s'agit de la procédure de « comitologie » associant Commission, Comité Vétérinaire Permanent et Conseil.

En outre, chacune de ces directives prévoient des clauses de sauvegarde : ce sont des mesures qui permettent d'autoriser une dérogation aux règles communautaires dans des circonstances exceptionnelles. Leur libellé est le suivant : « *dans l'attente des mesures à prendre (...), l'État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des établissements concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire.* »

L'ensemble des mesures prises en matière d'ESB l'a été dans le cadre de ces clauses de sauvegarde.

[7] La numérotation comporte deux parties : d'abord l'année (1989) puis le numéro de la directive (662)

Le rôle du Parlement

Le traité d'Amsterdam de 1997 prévoit que les décisions en matière de santé publique et de protection des consommateurs (articles 152 et 153 du Traité) doivent être adoptées en codécision avec le Parlement. Cependant les directives transversales énumérées ci-dessus sont fondées sur l'article 43 (ancienne numérotation, il s'agit de l'article 37 dans la nouvelle numérotation) relatif aux lignes directrices en matière de politique agricole commune. Cet article stipule que « *sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler.* »

Par conséquent, le Parlement européen ne donne qu'un avis sur ces directives. De plus, les mesures exécutoires de ces directives étant prises via la comitologie, le Parlement européen est théoriquement absent du processus de prise de décision. Cependant, un *modus vivendi* à propos de la procédure de comitologie a été conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, le 20 décembre 1994 (*Modus vivendi* 95/C 293/01). Cet accord interinstitutionnel vise à permettre au Parlement européen de conserver une influence sur les mesures d'exécution des actes adoptés selon la procédure de codécision. Il prévoit que la commission compétente du Parlement européen doit recevoir tout projet d'acte d'exécution soumis par la Commission, en même temps que le comité prévu dans l'acte de base. La Commission devra informer le Parlement des suites qu'elle entend donner à ses propositions, à chaque fois qu'elle sera en désaccord avec le comité ou que ce dernier n'aura pas donné d'avis. Le Conseil s'engage à tenir le plus grand compte de l'avis du Parlement européen.

Ce mode de consultation du Parlement dans la procédure de comitologie a été institutionnalisé dans la modification de cette procédure intervenue en juin 1999.

Le cadre législatif en matière d'ESB associe donc clauses de sauvegarde et comitologie.

b- Les structures d'expertise scientifique concernées en Europe et en France

Au cœur des désaccords entre États membres sur l'affaire de la vache folle, l'expertise scientifique joue un rôle prépondérant. Aussi nous a-t-il semblé intéressant de comparer les structures et leur saisine au niveau communautaire et en France.

Avant la réforme des institutions intervenue en 1997 suite à la commission d'enquête du Parlement européen, les comités scientifiques, les organismes de contrôle et la structure législative étaient rattachés à la Direction Générale Agriculture. Les conflits entre intérêts économiques et avis scientifiques ont créé des abus où certains scientifiques n'étaient pas indépendants des intérêts économiques. Ainsi, le comité scientifique vétérinaire chargé jusqu'en juin 1997 de se prononcer sur les questions scientifiques vétérinaires était composé d'un certain nombre d'experts représentant leur pays d'origine. La commission d'enquête parlementaire sur l'ESB avait dénoncé des pressions exercées par les agriculteurs britanniques sur les instances scientifiques en place à l'époque.

Les décisions 97/404 du 10 juin 1997 et 97/579 du 23 juillet 1997 instituent un comité scientifique directeur (CSD) et des comités scientifiques placés sous la tutelle de la DGSANCO. L'office alimentaire et vétérinaire (OAV) en charge des contrôles est également rattaché à cette direction. Seul le pôle législatif restera à la DG Agriculture jusqu'en septembre 1999 où il a finalement été rattaché à la DGSANCO.

Pour l'ESB, le CSD s'appuie sur le groupe ad hoc EST/ESB (Encéphalopathie Spongiforme Transmissible/Encéphalopathie Spongiforme Bovine) pour rendre ses avis.

En France, les décisions prises en termes de sécurité alimentaire doivent faire l'objet d'une consultation de l'Afssa (Agence française de sécurité sanitaire des aliments). Issue du décret d'application du 29 mars 99 répondant à une loi de juillet 98, elle est placée sous trois ministères de tutelle : consommation, santé, agriculture, et peut être saisie par n'importe

lequel d'entre eux. La loi précise que toutes les questions ayant trait à l'évaluation des risques en terme de sécurité alimentaire nécessiteront obligatoirement l'avis de l'Afssa.
L'Afssa s'appuie sur les avis du Comité Interministériel sur les ESST (Encéphalopathie Spongiforme Subaiguë Transmissible) aussi appelé comité Dormont du nom de son président, pour rendre ses avis en matière d'ESB.
Le tableau récapitulatif ci-dessous compare les structures françaises et européennes.

	FRANCE	UNION EUROPEENNE
Nom	**Afssa**	**CSD**
Origine	Décret d'application du 29 mars 99 répondant à une loi de juillet 98. Placé sous les trois tutelles des ministères de la consommation, la santé et l'agriculture, le directeur général est nommé par décret interministériel.	Décision 97/404 du 10 juin 1997. Les avis scientifiques sont fournis par huit comités scientifiques sectoriels (*alimentation humaine, alimentation animale, mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique, plantes, santé et bien-être des animaux, produits cosmétiques et produits non alimentaires, médicaments et dispositifs médicaux, toxicité, écotoxicité et environnement*)
Composition	L'agence compte cinq directeurs dont 2 sont nommés sur proposition du directeur général et sous réserve d'acceptation par les ministères de tutelle. Les trois autres sont nommés directement par le directeur général. L'effectif est chargé de fournir un appui scientifique et technique. Il se compose de 860 personnes dont 700 en laboratoire. Une vingtaine sont spécialistes des ESST.	Les membres des comités sont choisis après évaluation rigoureuse de leur excellence scientifique dans leur domaine de compétence. Leur indépendance est garantie par la stricte application des déclarations d'intérêts. Ces experts ont un statut communautaire et travaillent à titre personnel. Au sein du CSD, la question des ESST est traitée à part par le groupe ad hoc EST/ESB. Ce groupe ad hoc compte une vingtaine de membre dont 4 ou 5 experts des ESST (Dominique Dormont en fait partie).
Fonctionnement	La loi précise que toutes les questions ayant trait à l'évaluation des risques en terme de sécurité alimentaire nécessiteront l'avis de l'Afssa obligatoirement. Le directeur répond à la question posée par les ministères de tutelle en s'appuyant sur des comités d'experts comme le comité interministériel sur les ESST animé par Dominique Dormont. Crée en avril 96, il répond aux demandes de ses trois ministres de tutelle : consommation, santé, agriculture. Il compte 24 membres, sa création n'a jamais fait l'objet d'un texte officiel. L'Afssa a également incorporé le CNEVA (Centre National d'Etudes Vétérinaire) qui était sous la tutelle du ministère de l'agriculture.	Pour certains textes législatifs relatifs à la sécurité alimentaire, la Commission est tenue de consulter un comité scientifique avant de présenter des propositions pouvant avoir une influence sur la santé publique. Dans le cas de la vache folle, le CSD s'appuie sur le groupe ad hoc EST/ESB. Le CSD n'est pas lié par l'avis du groupe ad hoc.

Tableau 3 : Les structures scientifiques françaises et européennes.

Le système français est différent en ce sens que les projets de textes réglementaires sont soumis à l'instance d'évaluation pour appréciation de leur impact sur le risque et avis scientifique.

Le cadre décisionnel étant précisé et les éléments de contexte étant fournis, nous allons aborder plus spécifiquement deux dossiers relatifs à l'affaire de la vache folle :

- L'étude de la décision visant à interdire les Matériels à Risques Spécifiés (MRS), qui symbolise les désaccords entre les pays.
- La levée de l'embargo sur la viande bovine britannique. Depuis août 99, la France est en situation de violation d'une décision européenne.

4. Les avatars de l'interdiction des MRS

Très tôt, les scientifiques sont parvenus à l'idée que certains tissus étaient plus susceptibles que d'autres de véhiculer l'agent infectieux et de transmettre l'ESB. En agissant à leur niveau, il semblait qu'il fût possible de réduire sensiblement le risque de transmission. Le 21 octobre 1996, le Comité scientifique vétérinaire (CSV) avait recommandé que ces tissus dénommés MRS soient retirés de toutes les chaînes alimentaires (humaine ou animale) des pays ou régions dans lesquels un risque potentiel avait été identifié. Ces tissus comprenaient alors essentiellement, pour les bovins, ovins et caprins de plus de 12 mois, la cervelle, la moelle épinière et les yeux ainsi que la rate des ovins et des caprins.

Le 3 décembre 1996, la Commission élabore une proposition visant à interdire toute utilisation des MRS. Suivant la procédure de comitologie, le CVP examine la proposition et ne rend pas d'avis conforme. La décision remonte au Conseil Agriculture du 17 décembre, qui la rejette.

Le 16 juillet 1997, la Commission réitère sa proposition. Bien que plus de pays y soient favorables au sein du CVP, le texte remonte au Conseil du 22 juillet qui n'arrive pas à se mettre d'accord dans les délais fixés. En l'absence de majorité simple contre le texte, la Commission a la possibilité d'adopter sa mesure : c'est la décision 97/534. Le fait que la décision soit prise ne signifie pas qu'elle entre en vigueur immédiatement.

Le 16 décembre 1997, la Commission propose au CVP un report de l'entrée en vigueur de la 97/534 de trois mois. Le CVP émet un avis conforme.

Le 4 mars 1998, la Commission fait une nouvelle proposition dont l'objet est d'élargir la liste des MRS, d'introduire des dérogations pour les produits pharmaceutiques et cosmétiques, et d'effectuer un retrait des MRS différencié en fonction du risque géographique (situation de chaque pays en fonction du nombre de cas d'ESB déclarés). Le CVP ne peut se rallier à cette proposition. Le Conseil des 16 et 17 mars la rejette et demande à la Commission de proposer avant le 1er avril 1998 un texte visant à reporter l'entrée en vigueur de la 97/534.

Le 27 mars 1998, la Commission réitère la proposition précédente, légèrement amendée.

Devant les difficultés soulevées par le texte au sein du CVP, elle retire sa proposition et soumet une abrogation de la 97/534 au CVP. Celui-ci ne rend pas d'avis conforme. Le Conseil du 31 mars modifie la mesure en votant à l'unanimité le report de l'entrée en vigueur de la 97/534 au 1er janvier 1999.

Le 2 décembre 1998, la Commission propose de restreindre le champ d'application de la 97/534 au domaine alimentaire et aux engrais. La proposition poursuit également l'idée d'un retrait des MRS différencié par pays en fonction du risque géographique. Le texte ne reçoit quasiment aucun soutien au sein du CVP. Le Conseil des 14 et 15 décembre rejette le texte et adopte à l'unanimité un nouveau report de la 97/534 au 31 décembre 1999.

Le 6 décembre 1999, la Commission propose une abrogation de la 97/534 et une adaptation des mesures en fonction du risque géographique. Un classement des pays est élaboré. Devant les difficultés soulevées par le texte, la Commission le retire et propose un nouveau report de l'entrée en vigueur de la 97/534 de trois mois. Le CVP ne rend pas d'avis conforme : la

plupart des délégations souhaitaient un report plus important. Le Conseil du 14 décembre adopte à la majorité qualifiée un report de 6 mois de la 97/534 au 30 juin 2000.

Le tableau récapitulatif ci – après retrace le chemin parcouru par cette décision et illustre les revirements de position des pays (un résumé plus détaillé des décisions est en annexe 1).

Nature	Date	CVP	Conseil
Proposition de la Commission	3/12/96	Seuls la France et le Royaume-Uni sont pour.	Vote de 10 EM contre le texte dont l'Espagne et l'Autriche.
Décision 97/534	16/7/97	L'Espagne et l'Autriche se rallient aux pays qui soutiennent le texte. Le Portugal et la Finlande votent contre.	Le Portugal et la Finlande votent pour le texte !
Décision 97/866 *Report de 3 mois de 97/534*	16/12/97	Seul le Royaume-Uni vote contre.	Pas d'intervention
Proposition de la Commission *Elargissement liste, dérogation cosmétiques et produits pharmaceutiques, ppe de régionalisation*	4/3/98	3 délégations soutiennent le texte (Suède, Espagne, Grèce). La France vote contre.	Seuls 3 délégations sont pour : la Finlande remplace la Grèce dans le trio de soutien au CVP. La France vote contre.
Proposition de la Commission *La précédente amendée, puis abrogation 97/534*	27/3/98	France, Royaume-Uni et Portugal sont contre l'abrogation.	Adoption à l'unanimité (Décision 98/248) du report de la 97/534 au 1er janvier 99.
Proposition de la Commission *Restriction de la 97/534 à l'alimentaire et aux engrais, retrait MRS différencié*	2/12/98	Le Royaume-Uni s'abstient. La France vote contre.	Rejet de la proposition et adoption à l'unanimité (Décision 98/745) du report de la 97/534 au 31 décembre 1999
Proposition de la Commission *Abrogation 97/534, adaptation des mesures en fonction de l'incidence déclarée. Difficultés d'où report pour 3 mois*	6/12/99	6 délégations soutiennent ce texte (dont le Royaume-Uni et le Portugal). La France vote contre.	Adoption mesure à la majorité qualifiée (vote contre du Portugal) pour un report de 6 mois, au 30 juin 2000.

Tableau 4 : Le cheminement de la décision 97/534

A ce stade de l'étude, les interrogations suivantes se font jour :

Le rôle de la France. Pourquoi ne soutient-elle pas la proposition de la Commission du 4 mars 1998 ? Est-ce du au fait qu'elle a pris un arrêté national en novembre 1997 interdisant l'importation, l'exportation, les échanges intra-communautaires, la mise sur le marché et la cession à titre gratuit des MRS et de ce fait, estime que c'est suffisant ?

L'attitude de la Commission envers les États membres. Pourquoi a-t-elle proposé un report de l'entrée en vigueur de la 97/534 ?

Les revirements de la Finlande, de l'Espagne, du Portugal, de l'Autriche et de la Grèce.

Le soutien quasi permanent du Royaume-Uni et les désaccords entre les pays. Proviennent –ils du coût des mesures à mettre en œuvre pour interdire les MRS ? Ceux qui n'ont pas déclarés de cas partagent-ils ce souci ?

L'accès aux comptes-rendus de la Représentation Permanente Française des réunions du Conseil et du CVP nous permet de donner un autre éclairage sur la chronologie des évènements.

Le Conseil du 17 décembre 1996 : la Commission veut « laver plus blanc que blanc »

Cette réunion commence traditionnellement par une explication de la Commission sur sa proposition. Cette dernière invoque le principe de précaution pour pousser les ministres de l'agriculture des États membres à adopter sa proposition.

Les États membres ne se laissent pas convaincre et le principal reproche fait à la Commission est d'être allée au-delà des recommandations du CSV (d'où l'expression d'un des membres du

Conseil : « laver plus blanc que blanc ») en interdisant les MRS partout au lieu de régionaliser les mesures. Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Finlande et le Danemark sont pour une régionalisation des mesures. A cette époque, tous ces pays sont indemnes d'ESB. L'autre argument invoqué par ce groupe est la dérogation faites aux pays tiers : ces mesures ne s'appliquent pas pour les pays extérieurs à l'Union. Or les États membres indemnes de cas souhaiteraient avoir le statut de pays tiers dans cette proposition.
Le Portugal, avec pourtant un nombre de cas en augmentation, refuse de retirer du marché certains organes d'ovins et de caprins.
Dans l'autre camp, la Suède, qui n'a aucun cas d'ESB, invoque le principe de précaution pour expliquer son soutien.
La France insiste sur la nécessité d'uniformisation des mesures car le risque potentiel est partout. Elle indique sa crainte que le Conseil ne soit accusé de déresponsabilisation face à un problème majeur de santé publique. Enfin, le gouvernement français se déclare soutenir toute proposition basée sur le principe de précaution.
Le Royaume-Uni insiste sur l'uniformisation des règles (ce qui n'est pas coutume) et indique avoir agi selon le principe de précaution dès les années 80.
L'Irlande indique sa réticence à appliquer la mesure aux petits ruminants mais elle se montre soucieuse de la santé du consommateur : elle soutient la proposition.
La Commission reprend alors la parole pour indiquer d'une part la relativité de l'indemnité des pays et d'autre part que ce sont les règles du GATT qui imposent la dérogation accordée aux pays tiers. Elle rappelle que le retrait des MRS des cosmétiques vient d'être approuvé à l'unanimité (décision 97/1 du 10 janvier 1997) alors que les États membres s'apprêteraient à maintenir ici leur utilisation dans l'alimentation humaine et animale...
Le Conseil rejette la proposition. Le président du Conseil (Irlandais ici) indique sa crainte que le Conseil ne soit accusé de privilégier les intérêts des producteurs au détriment des considérations de santé publique.
La France fait une déclaration à inscrire sur le procès-verbal où elle manifeste son refus de s'associer à une telle décision.

Le Conseil du 22 juillet 1997 : le partage des eaux

Le Commissaire de la DG Agriculture commence cette réunion en évoquant d'abord le principe de précaution qui commande d'adopter cette mesure, puis les règles du GATT pour expliquer la dérogation aux pays tiers. Il indique également que les industriels sont prêts à s'adapter et à supporter les conséquences économiques de cette mesure.
L'Allemagne apparaît comme le chef des file des opposants à la mesure, avec l'Italie, la Grèce, le Danemark, la Belgique et l'Autriche (qui a visiblement changé d'avis entre le CVP et le Conseil). Les arguments sont identiques à la séance précédente : une régionalisation des mesures et un régime de faveur aux pays tiers qu'ils n'acceptent pas.
Les Pays-Bas soutiennent cette fois la proposition. Leur soutien semble fortement corrélé avec l'apparition de cas d'ESB sur leur territoire.
La France déclare que c'est la crédibilité du Conseil en matière de santé publique qui est en jeu.
Le Portugal, contrairement à la position de sa délégation au CVP, se rallie finalement aux arguments de la France sur la responsabilité politique du Conseil agriculture. Bien que désapprouvant l'interdiction des MRS pour les petits ruminants, il accepte de mettre en œuvre la proposition en demandant toutefois un délai supplémentaire pour l'entrée en vigueur.
La Finlande, bien que contre le texte au niveau du CVP, accepte de le soutenir la proposition du moment qu'il lui est permis d'utiliser les MRS pour les animaux à fourrure.

L'Espagne qui avait voté favorablement au CVP demande la suppression de la dérogation aux pays tiers.
La séance est suspendue, des discussions ont lieu entre le président du Conseil, la Commission et les États membres qui ont des difficultés.
Le compromis présenté deux heures plus tard donne satisfaction à la Finlande et au Portugal. Cependant, la Commission n'est pas claire sur la dérogation aux pays tiers et provoque l'incompréhension des États membres...après plusieurs heures de discussion, la situation se bloque. On procède au vote : 7 pays votent contre le texte (dont l'Espagne). En l'absence de majorité qualifiée pour le texte et de majorité simple contre, la Commission pourra arrêter les mesures proposées.

Le CVP du 16 décembre 1997 : les opposants à la mesure gagnent du terrain

La Commission modifie la 97/534 en précisant les modalités d'application. Outre les discussions sur quelques points techniques, la Commission constate que les pays à faible incidence de cas ou incidence nulle se regroupent pour insister sur une régionalisation des mesures. Ainsi, avec l'Espagne qui avait déjà rejoint le groupe des opposants emmenés par l'Allemagne lors du dernier Conseil, c'est la Finlande qui se range dans ce camp : les concessions proposées lors du dernier Conseil ne lui conviennent apparemment plus. Voyant que sa proposition n'a que peu de chance de passer, la Commission propose un report de date de l'entrée en vigueur de la 97/534.

Le Conseil des 16 et 17 mars 1998 : chacun reste sur ses positions

Le Commissaire ouvre la séance en exhortant les ministres à adopter enfin les mesures de précaution qui s'imposent pour protéger la santé publique et la santé animale.
Les motivations sont opposées entre le groupe des « touchés » (Royaume-Uni, Irlande, Portugal, France et Benelux [la Belgique voit son nombre de cas augmenter en 1998]) et les « indemnes ».
Les « touchés » considèrent que la modification de la 97/534 en ces termes contrevenait au principe de précaution. La France indique qu'il n'est pas admissible de réserver un traitement discriminatoire à ceux qui ont déclaré des cas d'ESB. Les Pays-Bas et le Portugal réfutent la régionalisation en invoquant les règles du marché unique.
L'Allemagne chef de file des « indemnes » indique que la Commission devrait attendre l'évaluation des États membres par le CSD ainsi que les normes devant être adoptées par l'OIE d'ici quelques mois.
Le 17 mars, la Commission propose aux États membres un texte modifié (la liste des MRS est restreinte). La plupart des pays trouva que cette modification ne changeait rien et qu'aucune marge de manœuvre n'était possible pour discuter du texte. On procéda au vote, la proposition fut rejetée. Le Conseil demanda à la Commission dans une prochaine proposition de reporter l'entrée en vigueur de la 97/534 prévue le 1er avril, à une date permettant de tenir compte des avis scientifiques à venir, en particulier au niveau international.

Le CVP du 27 mars 1998 : la Commission s'énerve

La Commission refuse de reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de la 97/534 (« *ça nous avancerait à quoi ?* » peut-on lire dans le compte-rendu de la Représentation Permanente) : elle tente de convaincre les membres du CVP que sa proposition tient compte des préoccupations des États membres.
Surprises, les délégations États membres n'acceptent pas la désobéissance de la Commission. De plus, les délégations se sentent tenues par la position de leur ministre lors du Conseil du 17 mars. La France souhaite modifier le projet de la Commission sur l'évaluation des risques effectuée par le CSD. Ce dernier ne doit pas s'appuyer sur la seule incidence déclarée. La France fait une proposition de rédaction qu'elle laisse à la disposition des délégations. La séance fut suspendue pour procéder à des consultations bilatérales. A titre personnel, plusieurs délégués donnèrent un signal encourageant à la proposition de la France. Cependant, il en fut

autrement lors de la reprise de la séance où seulement deux des délégués qui avaient manifesté leur soutien le déclarèrent publiquement. Finalement, en l'absence d'accord au sein du CVP, la Commission proposa d'abroger la 97/534. La France, le Royaume-Uni et le Portugal se prononcèrent contre cette démission de la Communauté face à un problème de santé publique.

Le Conseil du 31 mars 1998 : la France convainc l'ensemble des États membres

La France rédige une lettre qu'elle remet à tous les ministres en début de séance dans laquelle elle dénonce l'attitude la Commission et où elle met en garde sur la crédibilité des institutions européennes aux yeux de l'opinion publique. Le déjeuner fut propice pour achever de convaincre les derniers réticents. A l'unanimité, le Conseil se prononce contre l'abrogation de la 97/534 et reporte son entrée en vigueur au 1er janvier 1999. Le Conseil invite la Commission à soumettre dans les meilleurs délais, après la prochaine session de l'OIE en mai 1998, une proposition appropriée dans ce domaine. Les mesures prises par les États membres restent en vigueur pendant la période concernée.

La Commission accuse le Conseil d'avoir entravé tous ses efforts jusqu'à maintenant. Elle espère voir une attitude plus constructive des États membres.

Le CVP du 2 décembre 1998 : Le CVP, une simple chambre d'enregistrement ?

Les délégations commencent par critiquer le texte complexe fourni par la Commission, moins d'une semaine avant la réunion. De plus, leurs observations n'ont pas été prises en compte.

La Commission considèrerait elle le CVP comme une simple chambre d'enregistrement, un passage obligé avant la saisine du Conseil ? ? Si la Commission accepte ces critiques, elle ne se fait aussi plus d'illusion quant au succès de sa proposition : elle « jette l'éponge ». Après quelques discussions houleuses, les délégations mécontentes votèrent contre la proposition ou s'abstinrent.

Le Conseil des 14 et 15 décembre 1998 : la Commission propose un nouveau report

Compte tenu des déclarations des ministres, la Commission proposa un nouveau report d'un an de la 97/534. Pendant cette période, les mesures déjà prises par les États membres restent en vigueur.

Le CVP du 6 décembre 1999

Un projet de décision, abrogeant la 97/534, et instaurant à sa place des mesures provisoires dans l'attente de l'adoption du règlement cadre sur les ESST est proposé. Après un tour de table informel destiné à recueillir les intentions de vote, les délégations ont manifesté leur réticence à se prononcer sur une décision dont les conditions d'applications sont sujettes à d'importantes modifications. La Commission propose alors un report de 3 mois de l'entrée en vigueur de la 97/534 : cette proposition est rejetée car les délégations souhaitaient obtenir un délai de six mois.

Le Conseil du 14 décembre 1999

L'entrée en vigueur de la 97/534 est reportée pour 6 mois.

Face aux interrogations soulevées, des réponses apparaissent.

Le rôle de la France

La France n'a plus soutenu la proposition de la Commission sur les MRS à partir du moment où la Commission a proposé une classification des pays fondée uniquement sur le risque géographique (principe de régionalisation proposé le 4/3/98). En effet, la France considère que la seule prise en compte de l'incidence de la maladie dans un pays ne traduit pas le risque. Le risque doit inclure d'autres éléments comme par exemple : la structure des contrôles, la nature de ces contrôles, l'importation de farines britanniques, l'importation d'animaux vivants en provenance du Royaume-Uni. Ces éléments sont repris dans la proposition de rédaction transmise aux délégations du CVP du 27 mars 1998.

On peut noter que la France semble très soucieuse, dans les arguments qu'elle invoque, de la responsabilité politique des décideurs en matière de santé publique. Ce souci nous semble être causé principalement par l'affaire du sang contaminé qui a entraîné un recours quasi systématique aux agences d'évaluation scientifique indépendantes du pouvoir politique et à l'invocation du principe de précaution (l'existence du rapport de Kourilsky sur ce sujet est éloquente).

Le premier report de l'entrée en vigueur de la 97/534 par la Commission

La mesure d'interdiction des MRS n'a jamais été mise en place car le texte initial de la décision interdisait, pour quelque usage que ce soit, l'usage des MRS (dans la traduction anglaise de la décision 97/534, on pouvait lire « *use for any purpose* »). L'interprétation juridique assez large de cette décision modifiait considérablement l'usage industriel pour la fabrication de produits pharmaceutiques, de cosmétiques, de pneus ou de composants électroniques. Il est apparu en effet que la composition des pneus de voiture inclut des dérivés du suif qui contiennent des MRS !

De plus, des associations de pharmaciens sont intervenus pour signifier à la Commission que des médicaments essentiels étaient fabriqués avec des MRS (dérivés du suif et gélatine). La liste de ces médicaments essentiels n'a, semble-t-il, jamais été communiquée à la Commission.

Enfin, la directive 97/1 du 10 janvier 1997 interdisait déjà l'utilisation de MRS pour les cosmétiques.

La Commission a donc reporté l'entrée en vigueur de la 97/534.

La proposition suivante comportait un champ d'application plus restreint avec notamment une dérogation pour les produits pharmaceutiques et cosmétiques. Ainsi, étant donnés les effets bénéfiques des médicaments incluant les MRS, la Commission a accepté d'envisager une dérogation, sur la base d'un avis scientifique, afin d'éviter toute pénurie de médicaments essentiels et vitaux. La dérogation aux cosmétiques s'explique par la présence de la directive 97/1.

Les revirements de position des pays

Ils sont fondés principalement sur la présence de cas d'ESB sur leur territoire. A ce titre, l'exemple du Danemark est éloquent. Ce dernier a toujours été hostile aux propositions de la Commission jusqu'au mois de mars 2000 où un premier cas d'ESB autochtone fut détecté. Depuis, dans les instances préparatoires - avant la soumission au CVP - où la nouvelle proposition de la Commission est discutée, le Danemark est en faveur de l'interdiction des MRS. Finalement, les oppositions qui se sont faites jour sur cette proposition semblent inéluctables puisqu'elles sont fondées sur un critère quantitatif : le nombre de cas autochtones d'ESB et non pas sur des appréciations qualitatives toujours susceptibles d'être modifiées par une négociation.

Les revirements de pays au niveau du Conseil peuvent aussi provenir d'incompréhensions sur la position des délégations au CVP. Par exemple, le Luxembourg, au Conseil du 31 mars 1998, a indiqué ne pas avoir compris pourquoi sa délégation avait voté pour l'abrogation de la 97/534 au CVP.

Enfin, le parcours de cette décision a considérablement tendu les relations entre la Commission et le Conseil, les deux institutions se rejetant mutuellement la responsabilité de l'échec de l'adoption de l'interdiction des MRS. Ces tensions n'ont rien fait pour favoriser un déblocage de la situation.

5. La crise de la levée de l'embargo

Le premier véritable incident lié à l'ESB en France remonte à mai 1990. L'Université de Bristol, au Royaume-Uni, confirme alors que Max, un chat siamois de 5 ans est bien atteint d'encéphalopathie spongiforme féline, une constatation qui relance le débat sur la transmissibilité de la maladie de la vache folle à d'autres espèces, et en particulier à l'homme. Le gouvernement français prend la décision quelques jours plus tard d'instaurer un embargo sur les viandes bovines britanniques. Le 8 juin, la Communauté ordonne la levée de cette interdiction pour toutes les viandes issues de fermes indemnes d'ESB; la France se plie à cette décision. Il y a donc eu un précédent à l'embargo de 1996.

a- L'instauration de l'embargo

Le 20 mars 1996, Stephen Dorrell, Ministre britannique de la Santé, annonce devant la Chambre des Communes que les travaux de l'unité de surveillance d'Edimbourg montraient qu'un lien ne pouvait être exclu entre le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nv-MCJ) et l'agent responsable de l'ESB. Cette déclaration marque le début de la crise de la vache folle: le lendemain, le gouvernement français décide d'interdire l'importation de bovins, de viande bovine, et de produits à base de viande bovine, suivi dans les heures qui suivent par la Belgique, le Portugal, les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne. Le 27 mars 1996, ces décisions sont reprises par la Commission et le CVP, et un embargo communautaire est mis en place.

Cet embargo n'a pas vocation à être définitif, et au cours du sommet de Florence de juin 1996, les 15 chefs d'État et de gouvernement adoptent les modalités selon lesquelles l'interdiction pourra être levée. La procédure convenue comprend deux étapes. Dans un premier temps, le Royaume-Uni devra faire adopter par la Commission un schéma technique d'exportation définissant les critères d'éligibilité des viandes destinées à être vendues dans la Communauté; cette décision sera prise conformément à la procédure de comitologie de réglementation. Une fois que cette décision cadre aura été arrêtée, il appartiendra à la seule Commission de décider du moment où la levée sera effective, après inspection de la bonne application du schéma technique.

b- L'adoption du schéma technique

Tout au long de l'année 1997, le Royaume-Uni présente à la Commission une série de propositions de levée partielle de l'embargo sur la viande bovine. Les comités scientifiques qui se sont succédé pendant cette phase de réorganisation profonde des structures d'expertise européennes examinent ces programmes et les rejettent tour à tour pour différentes raisons (mode de désossage, traçabilité des animaux...). Le Royaume-Uni soumet à la fin de l'année une proposition d'exportation basée sur la date, jugée insuffisante par le CSD. La nouvelle mouture de ce document, intégrant les recommandations du comité, reçoit un avis favorable du CSD le 20 février 1998; il s'agit du Date Export Based Scheme (DBES), dont une copie figure en annexe 2. De manière simplifiée, le schéma prévoit l'exportation des viandes provenant d'animaux nés après le 1° août 1996 (date à partir de laquelle l'utilisation des farines et viandes d'os de mammifères a été interdite pour tous les animaux de ferme au Royaume-Uni), clairement identifiés tout au long de leur vie, dont l'âge est compris entre 6 mois et 30 mois, dont la mère a vécu pendant au moins 6 mois après sa naissance et n'a pas été suspectée d'avoir contracté l'ESB, et abattus dans un établissement agréé. Le CSD estime que la proposition du Royaume-Uni permet de s'assurer que l'animal exporté n'a pas été

exposé à l'une des deux voies de contamination connues, à savoir l'alimentation et la transmission mère à veau.

La Commission demande alors à l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) d'évaluer la capacité du Royaume-Uni à appliquer correctement le dispositif. La première mission, en juillet, aboutit à une demande d'améliorations. La mission suivante remet un rapport positif à la Commission. Le CVP est saisi le 4 novembre d'un projet de la Commission de levée de l'embargo sur les viandes britanniques satisfaisant au DBES. L'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et l'Autriche s'y opposent, et la décision remonte au Conseil des Ministres de l'agriculture. La majorité qualifiée ne peut être obtenue, suite à l'opposition de l'Allemagne et à l'abstention de la France, de l'Autriche, de l'Espagne et du Luxembourg. Étant donné qu'aucune minorité de blocage ne se dégage non plus, la Commission a la possibilité d'adopter la décision, ce qu'elle fait le 25 novembre 1998 en annonçant qu'une inspection supplémentaire aura lieu avant la levée effective de l'embargo. La première phase de la procédure approuvée lors du sommet de Florence s'achève donc.

Le gouvernement français justifie sa position par le fait qu'il aurait voulu que la décision finale repasse devant les États membres, ce que la Commission a refusé en se référant aux accords de Florence. Les doutes portent cependant sur l'applicabilité plutôt que la validité du DBES, ce qui explique que la France opte pour une abstention plutôt qu'un vote contre, d'autant plus que la Commission accepte la demande française que soit réalisée une dernière inspection avant la date de reprise des exportations.

c- La décision communautaire de levée de l'embargo et le refus français

Comme prévu, une inspection de l'OAV a lieu au Royaume-Uni, en avril 1999; son bilan est positif. Le gouvernement français demande des contrôles supplémentaires, sans succès. Parallèlement, la Commission présidée par Jacques Santer annonce sa démission collective, suite aux allégations de fraude et de mauvaise gestion de la mission d'enquête parlementaire. Contre toute attente, la Commission démissionnaire prend pourtant le 23 juillet la décision de levée de l'embargo à compter du 1° août 1999, pour toutes les viandes bovines britanniques éligibles au DBES, en se basant sur l'avis favorable rendu par le CSD en février 1998 et sur le résultat des inspections de l'OAV.

La France annonce qu'elle ne peut pas tenir les délais et que l'arrêté de levée de l'embargo ne sera prêt que fin août. Entre temps, l'Académie Nationale de Médecine répond à une question du Ministre de la Santé sur le risque de levée de l'embargo sur la santé humaine en soulignant « *que des arguments d'ordre scientifique militent au contraire pour le maintien de l'embargo* » et « *le risque que peut faire courir à la santé publique la levée prématurée de l'embargo* ». Comme le prévoit la loi, le gouvernement français soumet le projet d'arrêté à l'Afssa, qui rend un avis défavorable le 30 septembre (voir annexe 3), estimant que « *le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé* ». Le lendemain, la France annonce qu'elle décide de maintenir l'embargo suite à l'avis de l'Afssa.

d- L'échec des négociations

Les réactions britanniques et de la Commission au refus français sont vives. Cette dernière menace la France d'engager à son encontre les poursuites d'infraction prévues par les traités. Le gouvernement français justifie son choix par l'existence d'éléments nouveaux avancés par le rapport du comité Dormont et par l'insuffisance du système de traçabilité, en invoquant le principe de précaution. Il obtient que le CSD soit saisi à propos de ces éléments nouveaux. La

Commission pose trois questions au CSD le 14 octobre: existe-t-il vraiment dans la documentation fournie par la France des éléments qui n'ont pas été pris en compte par le CSD, ces éléments nécessitent-ils un réexamen du DBES par le CSD, les conditions définies par le DBES sont-elles satisfaisantes ? La réponse à la première question est unanimement affirmative. Le comité ad-hoc reste divisé sur les deux autres questions; le CSD ne parvient pas non plus à se mettre d'accord, et procède au vote de ses membres, dont la majorité répondent négativement. Le CSD conclut finalement le 29 octobre (voir annexe 4) qu'« *il n'y a actuellement aucune base supposant une révision de l'ensemble des conclusions des avis du CSD à propos des fondements du DBES* ». La Commission s'appuyant sur cet avis refuse de réviser sa décision de levée de l'embargo.

Les gouvernements français et britannique, ainsi que la Commission, cherchent une issue politique à la crise, préférable à tout point de vue à une procédure contentieuse. A l'issue de nombreuses réunions de négociation répondant à une demande française de garanties supplémentaires, un mémorandum d'accord dit "Viandes DBES: éléments d'une entente" est approuvé par les trois parties le 23 novembre. La France obtient des conditions plus strictes sur cinq points: traçabilité, contrôles, tests, étiquetage, et produits dérivés, et soumet un nouveau projet d'arrêté à l'Afssa le 24 novembre. La Commission décide cependant d'engager la procédure de poursuite de la France devant la CJCE, et lui adresse le 16 novembre une mise en demeure demandant une réponse pour le 30 novembre. Elle entend marquer par là que la France est en infraction, même si elle souhaite que les négociations aboutissent.

L'Afssa rend son avis le 6 décembre (voir annexe 5), et examine quatre points: le retrait des cohortes, les tests, la traçabilité, et l'étiquetage. Le comité Dormont ne se penche que sur les deux premiers aspects, estimant que les deux autres échappent à sa compétence. L'avis très nuancé ne prend pas parti en faveur ou contre la levée de l'embargo, et insiste surtout sur les incertitudes encore existantes. Deux jours plus tard, au cours desquels les associations de consommateurs et l'opposition expriment avec véhémence leur hostilité à la levée de l'interdiction, le gouvernement déclare le 8 décembre que la France maintiendra l'embargo, en évoquant le principe de précaution et son insatisfaction en ce qui concerne les tests et les questions de traçabilité, tout en manifestant son souhait de continuer à négocier.

A la suite de ce refus, la Commission envoie le 14 décembre un avis motivé à la France, deuxième étape de la procédure judiciaire. La France retourne en réponse une note justifiant sa position et annonçant son intention de saisir la CJCE contre la décision communautaire. Le 3 janvier 2000, la Commission traduit la France devant la CJCE.

3ème partie : Les "loupés" à la loupe

1. D'inévitables raisons économiques

L'utilisation des farines

L'utilisation des farines pour l'alimentation des animaux repose sur des considérations d'ordre économique mettant en jeu l'indépendance de l'Union Européenne par rapport aux États-Unis.

En effet, les vaches laitières, pour produire une quantité importante de lait, ont besoin d'une alimentation particulièrement riche en protéines. Les fourrages, que l'on donne habituellement à ces animaux, sont trop lentement ingérés pour fournir la quantité de protéines nécessaires dans le temps d'une lactation. Aussi, une alimentation riche en protéines directement assimilables est-elle utilisée. Or, deux types de produits satisfont ce critère, les farines animales et des produits végétaux de substitution comme le soja ou le colza. Ainsi, en 1996, si nous avions voulu substituer la production de farines animales dans l'Union Européenne (plus de 2 millions de tonnes) par des farines d'origine végétale, nous aurions eu besoin de 4 à 5 millions de tonnes de protéagineux soit de 1,5 à 2,5 millions d'hectares pour les produire. La production européenne de soja ou colza étant insuffisante pour couvrir ce type de besoin, l'utilisation de ces végetaux nécessiterait donc une importation en provenance des États-Unis ce qui pose le problème de la dépendance de l'Union vis à vis d'un pays tiers. En outre, l'emploi par les américains d'organismes génétiquement modifiés dans la culture du soja ne favorise pas le choix de cette alternative par l'Union. Aussi, les farines animales ont-elles été utilisées pour l'alimentation des bovins : elles continuent d'être employées pour l'alimentation d'autres animaux (porcs et volailles) pour ces mêmes raisons d'indépendance de la communauté.

Les MRS

Avant d'expliciter plus avant, il est important de souligner de nouveau ici que la présence d'ESB sur son territoire est considéré comme un fait honteux d'où la réticence des pays à prendre des mesures drastiques et coûteuses sur une maladie dont ils pensent être indemnes. A ce titre, l'exemple de l'Allemagne est éloquent : elle a toujours voté contre la décision d'interdiction sous prétexte que les mesures à prendre étaient disproportionnées par rapport au risque. L'appréciation du risque encouru est variable selon chaque pays et tous ne sont pas prêts à mettre en œuvre des mesures qu'ils estiment superflues. Pourtant, depuis 1996, on sait que les MRS sont susceptibles de véhiculer l'agent infectieux de l'ESB : la raison économique l'emporte sur la preuve scientifique du fait de la différence d'appréciation du risque acceptable entre les pays. L'optimisation du couple (degré de risque/coût pour l'éviter) est variable selon les pays en fonction de l'incidence de la maladie et du coût des mesures à mettre en œuvre.

Pour achever de démontrer l'impact économique du retrait des MRS, on citera l'Express du 20 au 26 avril 2000 qui indique dans un article le coût de retrait des MRS dans l'alimentation animale : « *Le retrait des MRS entraîne un surcoût effectif d'une centaine de francs par tonne de farine (dixit un professionnel du secteur).* »

L'embargo sur la viande britannique

L'une des premières réalisations de l'Union Européenne est la libre circulation des marchandises. L'embargo sur la viande britannique décidé le 27 mars 1996 a constitué un écart sérieux à ce principe. La levée de l'embargo le 1er août 1999 alors qu'il y avait encore un peu plus de 2000 cas d'ESB par an au Royaume-Uni est apparue à certains comme étant un peu prématurée mais néanmoins impérative pour ne pas compromettre trop longtemps le fonctionnement du marché unique. D'autre part, il est possible que la démission de la

Commission Santer intervenue en mars 1999 ait précipité les choses dans la mesure où la Commission sortante souhaitait solder les affaires courantes afin de faciliter l'arrivée de la nouvelle équipe animée par Prodi.
On peut remarquer ici que, jusqu'à l'embargo de mars 1996, l'importation des viandes britanniques en France reposait sur le fait que les éleveurs français n'étaient apparemment pas en mesure de fournir des lots calibrés et homogènes, ce qui est un problème pour toute la branche de la restauration collective.

2. Les marches glissantes de l'expertise

L'examen du dossier vache folle a mis en avant le poids de l'expertise dans les choix politiques. La complexité des questions traitées impose en effet le recours à des structures d'aide à la décision dont la mission est d'apporter l'éclairage scientifique et technique dont ont besoin les autorités pour définir et justifier leur politique. Comme cela a été évoqué en première partie, le processus décisionnel se trouve considérablement compliqué par cette nécessité d'intégrer des éléments scientifiques tout en prenant en compte d'autres considérations, sans pour autant que la responsabilité des choix n'échappe aux politiques. Pour faire face à cette nouvelle composante, la France et l'Union Européenne se sont progressivement dotées de structures et de procédures destinées à assurer l'efficacité et la légitimité des réponses apportées par les pouvoirs publics au risque alimentaire. L'organisation française et européenne repose sur la création d'instances d'évaluation des risques chargées de fournir des avis purement scientifiques et techniques aux responsables politiques, qui conservent à la fois la maîtrise et la responsabilité de la gestion de ces risques. L'affaire de la vache folle a constitué en quelque sorte le baptême du feu de ces dispositifs, en mettant en lumière leurs forces, faiblesses et progrès accomplis au cours de leur brève histoire.

Le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques, dans sa version la plus stricte, peut se schématiser de la manière suivante: les experts mobilisent les données scientifiques et techniques disponibles et les exploitent de manière à fournir une évaluation aussi précise que possible des risques aux décideurs, qui s'appuient alors sur ces éléments tout en tenant compte aussi d'autres considérations pour adopter la politique qu'ils estiment adaptée, et dont ils assument ensuite l'entière responsabilité. Plusieurs facteurs viennent mettre à mal ce modèle théorique.

a- Recherche et veille sanitaire

Lorsqu'un responsable politique demande une expertise scientifique (de sa propre initiative ou parce que la loi l'y contraint) avant d'effectuer un choix, l'instance à qui revient cette tâche n'a pas d'autre possibilité que de s'appuyer sur les connaissances déjà existantes, compte tenu de la différence de constante de temps entre travaux de recherche et prise de décision. En matière de santé humaine, des décisions urgentes doivent en effet être prises lorsqu'un facteur de risque apparaît, surtout lorsque les conséquences d'une inaction sont susceptibles d'être dramatiques, ce qui est incontestablement le cas de l'ESB. Lorsqu'il demande une évaluation scientifique, le politique a besoin d'une réponse rapide. Sur des sujets aussi complexes que les ESST et du fait de la durée d'incubation de la maladie, la recherche avance au contraire très lentement. En l'absence de connaissance précise des mécanismes d'apparition et de transmission de la maladie, de très nombreuses conclusions reposent sur des expérimentations ou des observations épidémiologiques s'étalant sur de longues durées. L'expertise scientifique

est de ce fait totalement conditionnée par l'étendue des informations disponibles, dont l'exploitation exhaustive n'est déjà pas chose facile.

L'expertise scientifique se heurte au fait que la qualité des avis rendus aux décideurs est directement liée au nombre de spécialistes du sujet considéré et au savoir qu'ils ont pu développer. Or, les politiques jouent un rôle essentiel dans l'orientation des programmes de recherche, à travers les impulsions et les moyens qu'ils affectent à tel ou tel domaine, en fonction du caractère stratégique pour l'avenir qu'ils lui reconnaissent.

De nombreuses études dénoncent la déconnexion entre la recherche publique et les besoins réels en terme d'expertise. Outre le fait que les chercheurs sont en principe libres de choisir leur thème d'investigation, les financements publics ne sont pas toujours adaptés à la situation. La capacité des offices chargés de conseiller les politiques sur les axes de recherche prioritaires à détecter et idéalement anticiper les besoins existants, limite par voie de conséquence les potentialités d'expertise. Bien que les premiers cas de vache folle remontent à 1986, D. Dormont, qui travaillait à l'époque sur les prions au sein du CEA pour des raisons autres que vétérinaires, n'est consulté qu'en 1992 sur l'état de la recherche sur les ESST en France. Son rapport insiste sur l'insuffisance des travaux de recherche français, mais les premiers financements identifiés en France datent de 1995, tandis que le gouvernement a attendu 1996 pour établir le comité d'experts de veille scientifique, médicale et technique sur les ESST et les prions chargé de proposer un programme de recherche inter-organismes.

Dans le cas de l'ESB, il apparaît clairement que les pays les plus touchés par la maladie disposaient d'un terrain d'étude d'autant plus riche que le nombre de cas était élevé. Face à un tel phénomène à incidence variable d'un pays à l'autre, il est essentiel que des mécanismes de coopération étroite en matière de recherche se mettent rapidement en place. L'Union Européenne doit accompagner ce processus par l'octroi de crédits substantiels aux États qui décident de se lancer dans des investigations poussées, en ayant la garantie en contrepartie que les résultats de leurs travaux seront partagés entre tous. La manière dont le problème de la recherche sur les ESST a été traité par l'Union fait l'objet du paragraphe 7.

La rapidité avec laquelle les risques pour la santé publique sont identifiés est essentielle à la fois pour le déclenchement des projets de recherche nécessaires pour se donner les moyens de l'expertise, et pour l'adoption des mesures permettant d'en limiter les effets et d'en éliminer les sources. La veille sanitaire représente un enjeu capital de la politique de sécurité alimentaire; elle repose sur la collecte des données issues des contrôles effectués tout au long de la chaîne alimentaire ou des réseaux de surveillance, ainsi que des travaux de recherche. Un dispositif efficace est essentiel pour une prise en compte réactive, ou mieux proactive, des problèmes de sécurité des aliments.

L'origine de la maladie de la vache folle résulte du changement de procédé de fabrication et stérilisation des farines de viandes et d'os destinées à l'alimentation animale survenu dans les années 70 dans certaines exploitations au Royaume-Uni. La question qui vient naturellement à l'esprit est de se demander si un meilleur système de protection de la santé des consommateurs aurait pu permettre d'éviter la catastrophe, en se basant évidemment sur les seules connaissances scientifiques de l'époque. Deux faits étaient alors disponibles. Le premier est une affection observée chez une peuplade cannibale de Nouvelle-Guinée, le kuru, ESST dont il fut prouvé que la consommation des morts était à l'origine de l'incidence élevée enregistrée dans la tribu. Le deuxième est que des visons d'élevage avaient pu contracter l'agent de la tremblante. Les effets du recyclage des cadavres et la possibilité pour les ESST de passer d'une espèce à l'autre étaient donc connus. La communauté scientifique n'avait pas

été consultée au sujet de l'abaissement de la température de traitement des farines animales, mais quand bien même cela aurait été le cas, il n'est pas certain que les éventuelles mises en garde des scientifiques auraient rencontré un quelconque écho. Le nouveau procédé avait la faveur à la fois des producteurs d'aliments pour animaux et des éleveurs, des pouvoirs publics (l'économie d'énergie réalisée s'inscrivait parfaitement dans le contexte de réduction de la consommation d'énergie suscité par le choc pétrolier) et des syndicats (les solvants utilisés dans l'ancienne technique exposait les manipulateurs à un sérieux danger). Le dispositif européen de veille sanitaire est jugé insuffisant par tous les experts, qui lui reprochent son manque de coordination et de cohérence, à la fois entre systèmes nationaux et dispositifs sectoriels.

b- Quand demander une expertise ?

La complexité scientifique et technique des questions relatives à la sécurité alimentaire pose également le problème de la définition des conditions justifiant le recours à une expertise préliminaire. Il n'est en effet pas nécessairement toujours aisé pour les décideurs de savoir quand ils doivent demander une évaluation scientifique, et quelle doit en être l'étendue. Cette difficulté se rencontre à la fois lorsqu'un nouvel aliment est sur le point d'être mis sur le marché ou qu'un changement de procédé de fabrication est envisagé, et lorsque les pouvoirs publics doivent prendre une décision susceptible d'avoir un impact sur la santé publique.

Dans le premier cas, un juste équilibre doit être recherché entre le souci de ne pas mettre en péril la santé des consommateurs et la nécessité de ne pas alourdir excessivement le processus d'innovation. L'agro-alimentaire est un secteur où les produits se renouvellent avec une fréquence élevée, et où la concurrence impose d'améliorer régulièrement la compétitivité des techniques de production. Les gains de productivité réalisés tout au long de l'histoire, s'ils ont récemment débouché sur certaines dérives, ont tout de même permis à l'Occident de se mettre à l'abri des famines malthusiennes. L'abaissement de la température de chauffage des farines animales n'a comme cela a été évoqué ci-dessus pas fait l'objet à l'époque d'une consultation des scientifiques.

Mais où positionner la frontière entre les changements qui peuvent être considérés mineurs et ceux qui sont à l'opposé de nature à représenter une menace pour la santé publique ? Et à qui revient la charge de trancher sur cette question ? Cette interrogation est liée à la notion de responsabilité vis à vis de la protection de la santé des consommateurs, qui demeure aujourd'hui assez floue dans son partage entre les opérateurs, les pouvoirs publics nationaux et les autorités communautaires. Elle soulève également la question de savoir si les produits qui peuvent être utilisés dans l'alimentation humaine et animale doivent faire l'objet d'une liste positive ou négative, c'est à dire s'il faut préciser ceux qui peuvent être utilisés ou au contraire ceux qui ne le peuvent pas. La solution choisie n'est naturellement pas neutre en terme de contrainte pour les opérateurs de la chaîne agro-alimentaire.

En ce qui concerne le recours préliminaire à une expertise avant une prise de décision, l'affaire de la vache folle a démontré que les circonstances dans lesquelles cette phase avait lieu d'être n'étaient pas totalement évidentes et explicites. A titre d'illustration, le schéma technique d'exportation britannique, le DBES, qu'adopte la Commission en novembre 1998 a été soumis au CSD pour la dernière fois en février 1998, soit 9 mois auparavant. Les connaissances scientifiques relatives à l'ESB évoluent pourtant à un rythme très rapide, et de nouvelles données épidémiologiques sont certainement arrivées entre temps. Lorsque le projet de décision de la Commission d'approuver le DBES est soumis au CVP, ni le CSD ni le comité ad-hoc ne sont saisis à propos d'éventuels éléments nouveaux sur la maladie.

Semblablement, la France ne consulte pas non plus le comité Dormont avant de décider de s'abstenir lors du vote au CVP puis au Conseil. Certes, l'Afssa n'existait pas encore à l'époque, mais l'avis du comité Dormont aurait très bien pu être sollicité par exemple pendant les trois semaines qui ont séparé l'examen du projet au CVP et au Conseil. La raison la plus probable à cette absence de consultation tient en ce que les doutes du gouvernement français portaient essentiellement sur la capacité du Royaume-Uni à appliquer rigoureusement le DBES et à assurer que les viandes exportées satisfaisaient bien tous les critères prévus par le schéma. Les services techniques considéraient que les voies alimentaire et maternelle constituaient les deux seuls moyens de contamination empruntés par l'ESB. On peut cependant noter que le comité Dormont a été interrogé en mars 1998 sur les cas de vaches folles nés après l'interdiction des farines (NAIF) en France, observations qui ont conduit ultérieurement certains scientifiques à avancer l'hypothèse d'une nouvelle voie de contamination par rapport aux deux modes que le DBES s'attache à maîtriser.

La Commission ne consulte pas non plus le CSD lors de sa décision de levée de l'embargo le 14 juillet 1999. Toute une génération d'animaux était pourtant arrivée à l'âge adulte depuis le dernier avis, et le comité Dormont avait rendu le 1° juillet un avis d'auto-saisine soulignant que l'incidence de la maladie au Royaume-Uni se trouvait à la limite supérieure de la fourchette des prédictions établies par les experts britanniques sur la base du modèle sur lequel se fonde le DBES. La Commission a sans doute considéré que l'étape essentielle de la procédure définie à Florence était l'approbation du schéma technique britannique, et que la fixation de la date de levée effective de l'embargo n'était pas une décision fondamentale en soi, juste une affaire courante.

Les statuts des instances d'évaluation scientifique prévoient parfois les conditions dans lesquelles elles doivent nécessairement être saisies. La Commission n'est pas juridiquement tenue de consulter le CSD lors de ses décisions relatives à l'ESB, et les exemples précédents montrent que cette absence d'obligation est plus que formelle. En France, la loi de juillet 1998 prévoyant la création de l'Afssa stipule qu'elle doit être consultée sur tout projet de loi ou règlement de nature à interférer avec la sécurité des aliments. Le système français semble donc plus strict que le système communautaire. Cependant, la loi française n'impose aucune obligation en ce qui concerne l'élaboration des positions de la France dans les institutions inter-étatiques européennes. Même si l'Afssa avait été instaurée plus tôt, le gouvernement français n'aurait donc pas été contraint de l'interroger avant de choisir l'abstention lors du vote sur l'adoption du DBES au Conseil. Or, en théorie, les décisions communautaires s'imposent aux États membres, qui se doivent de les appliquer. Le dispositif français de recours à l'expertise en matière de sécurité alimentaire présente donc sinon une contradiction du moins une lacune.

c- La structure des comités et le profil des experts

Les crises sanitaires qui se sont produites au cours de ces dernières années, principalement l'affaire de la vache folle dans le cas de l'Union Européenne et le dossier du sang contaminé en France, ont conduit les pouvoirs publics à constituer des structures d'expertise extérieures à la sphère politique. Les décideurs ont certes de tout temps fait appel à des spécialistes sur les questions pour lesquelles ils ne possédaient pas toutes les informations. Les procédures régissant l'expertise n'ont toutefois été systématisées que récemment, devant la multiplication des situations nécessitant une évaluation scientifique. C'est alors que s'est posée la question du choix des experts et de la manière dont doivent être élaborés les avis. La doctrine actuelle distingue trois qualités essentielles que doit impérativement posséder toute instance d'évaluation des risques: l'indépendance, l'excellence et la transparence.

Les experts doivent être indépendants vis à vis des intérêts politiques et industriels, et être capables de résister à une quelconque pression extérieure. Les avis rendus ne doivent intégrer que des éléments purement objectifs et sans arrière pensée. Cette condition est difficile à obtenir pour plusieurs raisons.

La nationalité, à travers sa composante socio-culturelle, est un premier élément pouvant influencer le positionnement d'un expert face à un risque donné, en particulier lorsque les considérations sous-jacentes sont qualitatives, ce qui devient le cas dès lors que des incertitudes importantes existent sur le sujet. La composition des comités scientifiques européens attache une importance non négligeable au souci de représentation équitable de chaque État membre. Ce fait peut être critiqué au titre que la compétence est a priori indépendante de la nationalité, mais présente peut-être aussi l'avantage de permettre de confronter plusieurs points de vue.

Deuxièmement, les experts ont parfois travaillé au cours de leur carrière pour le compte de groupes industriels avec lesquels ils ont conservé des relations, ce qui peut nuire à leur indépendance sur des questions mettant en jeu les intérêts de ces sociétés. La solution appliquée consiste à faire signer à chaque expert une déclaration d'intérêts qu'il doit régulièrement renseigner, et à ne pas le sélectionner sur les sujets pour lesquels cette liste est susceptible de faire peser un quelconque doute quant à sa neutralité.

Troisièmement, les problèmes de sécurité alimentaire font l'objet d'une pression énorme de la part de la société sur tous ceux qui sont concernés par la question, y compris les experts qui ont joué un rôle dans l'affaire. Cette attitude est illustrée par le fait que le comité interministériel français sur les ESST est plus couramment désigné par le nom de son président, D. Dormont, ainsi avancé en responsable potentiel. Il devient alors difficile d'éviter que les experts ne travaillent dans la crainte de se voir reprocher plus tard une évaluation trop légère des risques sur lesquels ils ont été interrogés. Ce phénomène est sans doute aggravé par l'absence de statut d'expert définissant clairement ses responsabilités. Le comité Dormont comme le comité ad-hoc ont toujours refusé la présence de représentants politiques (le Parlement européen avait pendant un certain temps exprimé le souhait d'assister aux séances du comité ad-hoc) lors de leurs travaux.

Enfin la notion même d'indépendance intellectuelle peut être considérée comme illusoire, le rapport de l'expert à la matière influençant certainement la manière dont il traduit les connaissances scientifiques en avis. Lorsque le CSD a été saisi le 14 octobre 1999 par la Commission à propos des éléments nouveaux avancés par la France, la division au sein du comité ad-hoc s'est faite essentiellement entre chercheurs, plutôt en faveur, et opérationnels, vétérinaires, plutôt contre. Peut-on d'ailleurs encore parler de neutralité, quand on demande à des experts de se prononcer sur la validité de leur propre avis, même si plusieurs mois se sont écoulés entre temps ?

La compétence des experts est un autre facteur important, indispensable à la qualité, mais aussi à la reconnaissance par leurs pairs, des avis rendus, d'où l'importance des procédures de recrutement. L'une des difficultés tient en ce que seuls d'autres experts peuvent apprécier la qualification des candidats pour un sujet donné, ce qui introduit à la base un biais dans le mode de sélection des experts. Que ceux-ci soient recrutés par cooptation, comme c'est plutôt le cas à l'Afssa, ou par appel à candidature, voie choisie par le CSD, rien ne garantit que le jury a fait preuve de la plus grande impartialité. Ce problème semble rester sans solutions, de par sa nature même.

Les questions posées aux comités d'experts font souvent intervenir simultanément un grand nombre de matières différentes, l'ESB n'échappant pas à cette règle. Il est alors essentiel de

veiller à la pluridisciplinarité du comité en charge du dossier, de manière à ce que celui-ci dispose d'une compétence transversale sur le sujet, et qu'aucun aspect ne soit négligé. Il semble opportun également que soient présents des spécialistes issus de milieux différents, y compris autres que le monde de la recherche si cela s'y prête. La confrontation des points de vue par sa capacité à mettre à jour les oppositions et à permettre une réflexion collective est un moyen efficace d'affiner l'expertise. Il ne paraît pas non plus aberrant d'envisager la présence d'experts étrangers au sein d'un comité si ceux-ci ont fait la preuve de leur compétence et de leur indépendance. Rappelons comme cela a été vu précédemment que la qualité de l'expertise est conditionnée avant tout par les connaissances scientifiques et techniques disponibles, et donc de l'effort de recherche entrepris auparavant.

Les avis rendus par les instances d'évaluation doivent être accessibles au public et à ses représentants au sein de la société civile et des institutions. Les citoyens peuvent ainsi connaître les fondements scientifiques sur lesquels reposent les choix politiques, notamment lorsque les décideurs décident de s'en écarter pour d'autres raisons. Cette transparence est indispensable au contrôle des pouvoirs publics par la société et le Parlement, et participe aussi à la restauration et la conservation de la confiance des consommateurs, fortement ébranlée par les scandales sanitaires successifs. D'autre part, lorsqu'un avis scientifique ne se traduit pas par une évaluation précise du risque considéré, ce qui est invariablement le cas en présence d'incertitudes, il est important que les décideurs aient connaissance des éléments et motivations sur lesquels repose l'avis. Les arguments invoqués lors du débat scientifique peuvent s'avérer très utiles dans le choix des décisions.

Le fonctionnement des comités d'expert doit en principe être fondé sur la collégialité, et les conclusions des séances de travail doivent de préférence être approuvés par l'ensemble des membres. Cependant, il peut arriver dans certains cas délicats que les efforts pour trouver un consensus n'aboutissent pas. C'est ce qui s'est passé à propos des deux dernières questions de la Commission lors de l'examen par le comité ad-hoc des éléments nouveaux présentés par la France à la suite du premier avis de l'Afssa sur la levée de l'embargo. Un vote avait alors été effectué pour départager les deux camps.

Interrogé sur ce point, D. Dormont trouve cette façon de procéder inadaptée et injustifiée. Les experts n'ont pas à voter, soutenir l'inverse paraît absurde. En matière politique, le fondement de la démocratie est bien entendu de suivre l'avis de la majorité pourvu qu'il respecte un certain nombre de principes considérés supérieurs. En ce qui concerne l'expertise, la notion de majorité perd tout son sens. Un postulat scientifique n'est pas plus vrai qu'un autre sous prétexte qu'il recueille un plus grand nombre d'avis favorables. Demander à des membres d'un comité scientifique de voter de manière à choisir quelle appréciation l'emportera est contraire à la nature même de l'expertise.

Dans le même ordre d'idée, il n'est pas plus normal que le CSD ait à son tour procédé à un vote pour déterminer quelle position il allait suivre dans l'élaboration de l'avis qu'il allait transmettre à la Commission. Il n'avait aucune légitimité à procéder de la sorte et aurait dû insister bien davantage sur l'existence d'un point de vue majoritaire au sein du comité ad-hoc comme en ses propres rangs dans la conclusion de l'avis.

On peut reprocher à cette analyse le fait que si les experts ne tranchent pas dans l'évaluation qu'ils fournissent aux politiques, ces derniers sont encore moins compétents pour le faire à leur place. C'est pour répondre à cette objection qu'il est encore plus important dans un tel cas que les décideurs aient accès à toutes les données et motivations présentes derrière l'avis. L'impératif d'indépendance des experts rejoint également cette idée: dans le modèle inverse où chaque expert défendrait un point de vue particulier lié éventuellement à des intérêts

industriels ou associatifs, qui serait fondé à trancher et à choisir la position correspondant le mieux à la réalité ?

L'évaluation des risques s'appuie en grande partie sur des éléments scientifiques mais représente un processus plus large, pouvant faire intervenir d'autres considérations. Des données d'ordre socio-culturelles, éthiques, administratives ou autres peuvent aussi entrer en ligne de compte. Un exemple bien connu est celui des nombreux avortements qui ont été enregistrés en R.F.A. après l'annonce par les autorités des conséquences potentielles de l'accident de Tchernobyl, du fait de la psychose de mettre au monde un enfant mal formé qui s'est emparé d'un grand nombre de femmes enceintes à ce moment là. Une étude purement scientifique des conséquences possibles d'un incident nucléaire n'aurait logiquement pas conduit à la prise en compte de ce type de phénomène. Un raisonnement analogue peut être conduit à propos de l'efficacité de la destruction des troupeaux dont un animal a été atteint d'ESB sur la probabilité que de la viande issue d'un animal contaminé entre dans la chaîne alimentaire. La réponse dépend en partie de la compensation financière qui accompagne cette mesure, et sans laquelle il existe un risque de sous-déclaration important. Cette composante n'est pas d'ordre scientifique mais intervient néanmoins dans l'avis. De plus, l'évaluation des risques repose sur un processus propre, et dont une description est donnée au premier chapitre. Répondre à une question purement scientifique et fournir une évaluation sont deux tâches sensiblement distinctes.

Une structure à deux étages semble être l'organisation qui répond le mieux à ces deux paramètres. L'étage supérieur est formé d'experts en évaluation des risques et est chargé de l'élaboration des avis. Saisi d'une question, il doit en isoler les points qui nécessitent une expertise particulière et les soumettre au(x) comité(s) compétent(s). L'étage inférieur est formé de ces différents comités, chargés d'instruire ces points et de transmettre ses conclusions au niveau supérieur. C'est la structure vers laquelle semble converger l'instance française avec à l'étage supérieur l'Afssa, et à l'étage inférieur le comité Dormont. La différence entre les deux avis de l'Afssa sur les projets d'arrêté qui leur ont été présentés en est l'illustration. Le CSD a en effet reproché au comité Dormont de s'être dans le premier avis penché entre autres sur des questions relevant de l'identification et de la traçabilité, et ne relevant pas de l'expertise scientifique. Le deuxième avis stipule par contre clairement que « *le groupe d'experts n'a examiné que les deux mesures techniques sur lesquelles il a été interrogé* » (retrait des cohortes et mise en œuvre des protocoles de tests), les deux autres se trouvant hors de son champ de compétence. Les attributions des deux niveaux semblent s'être clarifiées et aller dans le sens du système décrit ci-dessus.

d- La formulation des questions

La manière dont une instance d'évaluation scientifique des risques est consultée n'est pas neutre sur l'avis qu'elle va rendre et sur la manière dont celui-ci pourra ensuite être exploité, en particulier lorsque l'ampleur des incertitudes rend quasiment impossible toute estimation quantitative. Des appréciations scientifiques comparables peuvent alors conduire à des réponses sensiblement différentes. Ce fait peut être mis en évidence par la confrontation des avis du CSD du 20 février 1998 et de l'Afssa du 30 septembre 1999 sur le DBES. Devant le positionnement différent des deux instances par rapport au risque que représente la levée de l'embargo sur les viandes britanniques éligibles au schéma technique, la question qui vient immédiatement à l'esprit est: y a-t-il eu controverse scientifique entre les deux comités ?

En réalité, les considérations scientifiques qui ont servi de base aux deux avis sont à peu près les mêmes. L'accent est porté sur les nombreuses incertitudes qui entourent l'ESB et la nv-MCJ: les connaissances sont très limitées en ce qui concerne l'identité exacte de l'agent de

transmission de la maladie de la vache folle, la manière précise dont s'effectue la contamination et le passage de la phase d'incubation aux premiers signes cliniques, l'infectiosité des tissus en fonction de leur localisation et du stade de la maladie, la durée d'incubation chez l'homme... Les experts se montrent très prudents à propos de tous ces éléments, et veillent à se garder de toute conclusion trop hâtive. Ils sont en tout cas incapables de s'avancer sur une quelconque estimation quantitative du risque associé à la levée de l'embargo. Le comité Dormont reconnaît que les dispositions prises par le Royaume-Uni « *permettent d'abaisser considérablement le risque de consommation de viande d'animaux infectés* » mais souligne que les données dont ils disposent « *ne permettent pas d'estimer la prévalence de l'infection chez les animaux éligibles* ». C'est ce motif qui incite l'Afssa à rendre un avis défavorable au projet d'arrêté français de levée de l'embargo. Ces mêmes bases scientifiques se retrouvent pourtant aussi dans le rapport du comité ad-hoc, et le CSD ne les infirme dans aucun de ses avis.

C'est donc au niveau de l'exploitation de l'ensemble de ces éléments que s'est produit la rupture entre les instances française et communautaire. L'existence d'un grand nombre d'incertitudes s'est combinée à la différence implicite entre les questions posées au CSD et à l'Afssa, et donc à la problématique qui a guidé leurs analyses.

Le CSD s'est attaché à comparer le risque que représentait la consommation de viandes éligibles au DBES par rapport au niveau de risque existant déjà dans le reste de la Communauté. La Commission lui avait en effet demandé si le schéma technique présenté par le Royaume-Uni permettait d'abaisser le risque à un niveau acceptable au vu de la situation dans l'ensemble de la Communauté. Le CSD a considéré que les mesures prises au Royaume-Uni et les conditions imposées par le DBES permettaient de compenser l'importance de la prévalence de l'ESB dans le pays. Le gouvernement britannique a en effet proscrit en avril 1996 l'utilisation des FVO de mammifères dans l'alimentation de tous les animaux de ferme, alors que les autres États membres n'appliquent cette interdiction que pour les ruminants, et s'exposent de ce fait au risque de contamination croisée, l'hypothèse la plus probable à l'existence des cas NAIF. Les viandes qui pourront être exportées sont également issues d'animaux de moins de 30 mois, alors que la durée minimale d'incubation de la maladie est de 5 ans, et qu'aucune expérience scientifique n'a pu montrer qu'un animal en phase incubatrice était infectieux. Il s'agit d'ailleurs de viande rouge, la vente de MRS étant interdite au Royaume-Uni (contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne), dont le pouvoir contaminant n'a jamais pu être observé. L'avis rendu par le CSD le 29 octobre 1999 contient le même type d'analyse comparative: « *le CSD considère que les mesures prises par le Royaume-Uni représentent un risque comparable à celui qui existe dans d'autres États membres de l'UE* ».

La question posée à l'Afssa par le gouvernement français était au contraire implicitement de savoir si l'importation des viandes britanniques répondant au DBES représentait un risque supplémentaire pour le consommateur. Le comité Dormont puis l'Afssa se sont de ce fait focalisés davantage sur la situation au Royaume-Uni, sans vraiment chercher à déterminer quelles pouvaient être les conséquences de leurs réserves scientifiques sur les garanties qu'offrait la viande française. Ils n'ont pas procédé à une analyse comparative mais à une recherche de tous les éléments qui pouvaient limiter l'efficacité du DBES. En ce qui concerne par exemple l'existence éventuelle d'une troisième voie de contamination, le comité Dormont a simplement insisté sur le fait que cette hypothèse était de nature à remettre en cause la validité scientifique du schéma technique anglais, sans chercher à mettre en regard l'impact de ce scénario sur l'incidence de la maladie en France et au Royaume-Uni. L'avis défavorable que rend l'Afssa repose sur son jugement que « *le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé* », plutôt

que sur un constat du type "le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes infectieuses pour le consommateur ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé".

La différence existant entre les questions posées par la Commission et le gouvernement français a contribué à ce que le CSD se soit prononcé favorablement sur le DBES en se basant sur les connaissances scientifiques et données épidémiologiques disponibles, alors que l'Afssa a considéré que compte tenu de l'existence d'incertitudes sérieuses, il était préférable de s'assurer par observation de la décrue efficace de la maladie que les dispositions prises par le Royaume-Uni depuis 1996 étaient suffisantes. Le CSD s'est plutôt basé sur un modèle, alors que l'Afssa attend des faits.

La classe politique subit une pression très forte de la part de la société sur tous les problèmes touchant à la santé. Les décideurs savent que la très grande sensibilité de l'opinion publique aux questions de sécurité alimentaire soumet chacun de leurs actes à un jugement sévère et souvent teinté d'a priori négatifs. La tentation est évidemment grande pour les responsables de chercher à se retrancher derrière les scientifiques, en réduisant volontairement la marge de manœuvre que leur autorise la réponse à leurs questions. Cette observation fait partie d'une problématique plus large qui est celle de la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques.

e- La frontière évaluation/gestion

Le concept de séparation entre évaluation et gestion et un thème qui revient souvent dans la bouche ou sous la plume des personnes en charge de la prévention des risques, ce qui montre bien l'importance accordée à cette notion. Cette distinction est loin d'être simple à mettre en œuvre dans la pratique, et ce d'autant plus que les connaissances scientifiques et techniques sont entachées d'incertitudes. Si on interroge en effet un expert sur le risque de contamination transfusionnelle de l'hépatite C, il sera en mesure de fournir une estimation chiffrée, qui pourra ensuite servir de base au Ministère de la Santé pour décider si le dispositif actuel est satisfaisant ou bien doit être renforcé, par exemple en effectuant une analyse coût/bénéfices des mesures envisageables. A l'opposé, les avis scientifiques rendus dans le cadre du dossier vache folle sont essentiellement qualitatifs, et reposent sur des hypothèses scientifiques dont certaines dépendent d'éléments de gestion.

A propos par exemple des cas de vache folle nés après l'interdiction des farines animales, selon s'ils considèrent que l'interdiction d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants est respectée ou pas, les scientifiques sont amenés à envisager une troisième voie de contamination ou à expliquer l'existence de ces cas NAIF par des contaminations croisées.

L'efficacité d'une mesure de prévention dépend à la fois de sa pertinence intrinsèque et du sérieux avec lequel elle est appliquée. La manière dont le DBES est effectivement suivi constitue une composante du risque résiduel présenté par l'importation des viandes en provenance du Royaume-Uni. Il paraît de ce fait normal que cette information soit prise en compte dans les avis de l'Afssa au sujet de la levée de l'embargo. Le CSD souligne bien d'ailleurs dans son avis du 29 octobre 1999 que « *son analyse du risque relatif à la BSE dépend de la capacité de la Commission et des États membres à s'assurer que les mesures prises pour éliminer ou diminuer le risque sont méticuleusement suivies* ». Mais à qui appartient l'appréciation de la fiabilité du dispositif mis en place par les autorités britanniques pour empêcher les fraudes ? La manière dont l'Afssa a élaboré son deuxième avis semble indiquer une voie de réponse. Le comité Dormont n'a pas examiné les questions relatives à la

traçabilité et l'étiquetage; celles-ci ont fait à la place l'objet d'un échange d'informations entre les services de l'Afssa et l'administration française. C'est au niveau de l'étage supérieur que devrait être intégré ce genre d'éléments, après consultation des personnes compétentes.

Dans le même ordre d'idées, on peut se demander s'il est acceptable qu'un comité d'experts propose aux décideurs une mesure dont il estime que l'application permettrait de réduire le risque alimentaire. Le CSD a par exemple régulièrement attiré l'attention de la Commission sur le fait qu'il considérait que l'interdiction des MRS dans l'alimentation humaine était un moyen de lutter contre le risque de contracter la nv-MCJ. Une telle mesure constitue incontestablement un élément de gestion, mais peut-on reprocher à des scientifiques de proposer des remèdes face à une menace pour la santé publique au simple nom de l'orthodoxie ? Est-il justifiable de s'enfermer dans de grands principes et de se priver de l'utilité que représente pour la société la capacité des experts siégeant dans les comités scientifiques à préconiser des solutions, compte tenu de la maîtrise du sujet qu'ils possèdent ? La réponse est définitivement non. Pour veiller à ne pas empiéter sur les plates-bandes du politique, l'expert doit toutefois se contenter d'envisager le gain qui résulterait de l'application de la mesure et se garder d'employer un ton trop prescriptif. L'une des étapes de la gestion des risques est certes la mise en balance de différentes politiques, mais rien n'interdit a priori au scientifique d'apporter son assistance aux services techniques en charge de l'élaboration de ces scénarios.

La loi qui a donné naissance à l'Afssa prévoit sa consultation sur tout projet législatif ou réglementaire comportant des dispositions pouvant interagir avec la sécurité alimentaire. Cette attribution ne se retrouve pas au niveau du CSD: la Commission l'interroge éventuellement avant de prendre une décision, mais ne lui soumet pas ses projets de décision. Certains membres du CSD et de la DG SanCo reprochent à l'organisation française de ne pas respecter fidèlement la séparation évaluation/gestion: ils estiment qu'il n'est pas normal que l'Afssa évalue l'impact en terme de risque des mesures prévues par le gouvernement français, car cela contribue à déresponsabiliser les politiques et à limiter leur marge de manœuvre. La France objecte que cette façon de procéder permet de s'assurer plus efficacement que les considérations scientifiques ont bien été prises en compte dans les choix politiques, et contraint davantage les décideurs à justifier des raisons pour lesquelles ils se sont écartés de l'avis le cas échéant. Les avis de l'Afssa sont par construction plus critiques vis à vis des décisions politiques, et les intérêts des consommateurs seraient mieux défendus, surtout en présence de risques non quantifiables.

Le gouvernement français a choisi de suivre le premier avis de l'Afssa et de retarder la levée de l'embargo sur les viandes britanniques, quoique rien en principe ne l'y contraignît. Mais quelle était réellement sa marge d'autonomie après que l'Afssa a rendu un avis défavorable ? Agir autrement aurait été difficile à au moins deux points de vue. D'abord, cela aurait contribué à décrédibiliser et affaiblir l'Afssa, dont il s'agissait du premier avis important. Ensuite, un tel acte aurait demandé au gouvernement français de faire preuve d'un niveau de courage politique dont on peut penser que la sensibilité de l'opinion publique vis à vis du risque alimentaire le rendait improbable. Cette prégnance de l'expertise sur le politique peut être atténuée par une communication adaptée, comme cela est montré au paragraphe 5.

3. Principe de précaution et gestion de l'opinion publique

Les problèmes de protection de l'environnement et de la santé humaine qui sont apparus au cours des deux dernières décennies ont régulièrement placé les décideurs dans des situations

où des incertitudes importantes existaient autour d'un risque, et où l'absence de mesures de prévention ou de lutte contre ce facteur pouvait entraîner un préjudice grave et irréversible. Les responsables politiques étaient en même temps souvent exposés à une forte demande sociale, face à laquelle il leur était quasiment impossible de se retrancher derrière l'absence de preuves scientifiques. L'affaire de la vache folle est l'archétype même de ce type de configuration, caractérisée par de grandes zones d'ignorance, des conséquences pouvant être dramatiques si aucune mesure n'est prise, et une forte pression de l'opinion publique. Rappelons que les estimations du nombre total de décès qu'entraînera la nv-MCJ au Royaume-Uni vont de 100 à 100 000 morts.

La nécessité de prendre des mesures sans disposer de toutes les données scientifiques correspondantes fait l'objet du principe de précaution, notion qui a pris une place croissante dans les discours politiques, la jurisprudence, mais aussi les revendications des associations concernées et les messages véhiculés par les médias, au point d'être devenu une expression incontournable, sorte de leitmotiv à valeur incantatoire, dans toute discussion tournant autour de la protection de l'environnement et de la santé publique. Sa première reconnaissance remonte à la Charte Mondiale de la Nature adoptée par l'ONU en 1982. Il est repris lors de la déclaration concluant la conférence internationale sur la protection de la mer du Nord de 1987. C'est cependant la Conférence de Rio qui marque le début de sa consécration dans l'arsenal juridique, à travers la formule « *en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». Le principe de précaution est depuis régulièrement invoqué dans les instances internationales, dont le Codex Alimentarius qui régit les échanges mondiaux de produits alimentaires, et communautaires, l'Union Européenne s'étant engagée à se laisser guider par le principe de précaution à chaque fois qu'il était de propos. Il n'existe cependant pas de formulation du principe de précaution unanimement reconnue par toute la planète, ni même par les 15 États membres de l'Union Européenne.

a- Le principe de précaution dans l'Union Européenne

Il n'existe pas de définition explicite du principe de précaution dans les traités fondant l'Union Européenne ni dans aucune de ses normes juridiques, quoique ses institutions aient tour à tour clairement affiché leur volonté d'en tenir le plus grand compte dans l'accomplissement de leurs attributions. La Commission indique par exemple dans un communiqué du 30 avril 1997 qu'elle « *sera guidée dans son analyse de risque par le principe de précaution dans les cas où les bases scientifiques sont insuffisantes ou lorsqu'il existe quelques incertitudes* ». Semblablement, la CJCE précise dans son arrêt du 5 mai 1998, déboutant le Royaume-Uni dans son recours contre l'embargo communautaire de mars 1996, que « *lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* ».

La Commission tente dans son communiqué 2000-1 d'en préciser les contours, en explicitant notamment dans quel cas et comment l'appliquer, mais cette version n'a pour l'instant pas été validée par les États membres; elle a cependant été examinée et bien acueillie au niveau du COREPER.

Le document insiste sur le fait que le principe de précaution intervient au moment de la gestion des risques, après que l'expertise scientifique et technique a été réalisée, lorsqu'elle comporte une part d'incertitude ne permettant pas d'asseoir les décisions sur des bases

certaines et absolues. Les facteurs déclenchant le recours à ce principe sont d'une part « *l'identification d'effets potentiellement négatifs découlant d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé* » et d'autre part « *une évaluation scientifique du risque qui, en raison de l'insuffisance des données, de leur caractère non concluant ou encore de leur imprécision, ne permet pas avec une certitude suffisante d'apprécier le risque en question* ».

Le communiqué se poursuit par un énoncé des règles que doit respecter la réponse apportée par les décideurs. Les actions prises doivent d'abord être proportionnelles au risque potentiel, c'est à dire que les charges résultant de leur application doivent être compensées par le bénéfice qu'en tire la société; cette mise en balance ne doit pas comporter uniquement des considérations économiques, mais aussi intégrer les attentes des citoyens et leurs priorités, sachant que leur sensibilité au risque a atteint aujourd'hui un niveau très élevé. Elles doivent ensuite être cohérentes avec les mesures et pratiques existantes, et ne pas introduire de discrimination entre situations comparables (les mesures prises doivent concourir à homogénéiser le risque dans tout le territoire de la Communauté). Enfin, des recherches scientifiques doivent être menées en parallèle, et les décisions adoptées doivent être revues en fonction de l'évolution des connaissances; les actions prises en application du principe de précaution ont un caractère provisoire, et sont destinées à être affinées périodiquement, au rythme des nouvelles évaluations scientifiques. Cette dernière règle rappelle l'importance pour la qualité des expertises de la conduite de travaux de recherche destinés à apporter des connaissances additionnelles ou plus complètes.

b- Un principe d'application délicate

Si l'idée sous-jacente est toujours que l'absence de preuves scientifiques relatives à l'existence et la gravité d'un risque ne doit pas empêcher la prise de mesures destinées à prévenir ce risque et à en limiter les effets en cas de survenance, l'application concrète dépend en revanche fortement de l'interprétation qui en est donnée. Le principe de précaution intervient au niveau de la gestion des risques et agit comme un instrument de justification et de régulation des actions prises à la suite d'une évaluation des risques comportant une part non négligeable d'incertitude. Face à une même menace, une lecture a minima ou au contraire a maxima de ce principe conduira à des dispositifs dont le degré de contrainte sera radicalement différent. La notion de proportionnalité des mesures par rapport au niveau de risque est ambiguë et dépend fortement du contexte socio-politique dans lequel elle est invoquée.

Le principe de précaution est essentiellement une stratégie de gestion des risques en situation d'incertitude, répondant au souci de trouver à chaque instant un juste équilibre entre d'un côté le respect de la liberté d'entreprendre et le désir de ne pas priver la société d'un gain de bien-être possible, et de l'autre côté le devoir d'éviter de l'exposer à des menaces injustifiées. Il ne s'agit absolument pas d'une solution clé en main, d'un mode d'emploi dont les responsables politiques n'auraient qu'à suivre à la lettre chaque étape. Quelle qu'en soit la formulation retenue, elle ne peut que contenir les lignes directrices essentielles devant guider son application. Une marge importante d'appréciation est inévitablement laissée à tous ceux qui choisissent d'invoquer le principe de précaution, tant quant à son interprétation qu'à la fixation du niveau de risque acceptable. Le recours au principe de précaution constitue une source potentielle de désaccords entre les États membres, même en l'absence de controverse scientifique, et l'obtention du consensus est d'autant moins évidente que les sensibilités diffèrent en la matière.

La crise du sang contaminé a indiscutablement joué un grand rôle dans le refus français de lever l'embargo sur les importations de viande britannique, en appelant une plus grande

prudence chez les responsables politiques déjà montrés du doigt par l'opinion publique dans cette première affaire, dont le procès s'est justement tenu en 1999. Le communiqué 2000-1 est en effet très proche dans son esprit de la loi Barnier de 1995 qui stipule que « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles* ». Les fondements théoriques des choix communautaires et français dans la crise de la levée de l'embargo sont ainsi similaires, et c'est donc au niveau de leur mise en pratique que sont apparues les divergences.

Dans un article paru dans Esprit en mai 2000, M. Godard, directeur de recherche au CNRS, critique vivement la manière dont le gouvernement français s'est prévalu du principe de précaution pour justifier sa décision de maintenir l'embargo. A une « *gestion raisonnable des risques* », il oppose la « *gestion symbolique de l'opinion* » à laquelle se sont livrés nos décideurs, parlant de « *précédent fâcheux pour le principe de précaution* ». Il dénonce le fait que ce principe ait été utilisé par les politiques français comme un « *paravent à une gestion symbolique des risques destinée à plaire à l'opinion plus qu'à mettre sur pied une prévention raisonnable de ces risques* », en étant ramené à une « *règle d'abstention* » selon laquelle « *il faudrait avoir la certitude d'une absence de risque pour autoriser une activité, un produit ou une technique* ».

Le rejet de la première proposition de décision de la Commission à propos du retrait des MRS, fin 1996, révèle aussi des différences d'interprétation du principe de précaution entre États membres. De nombreuses délégations ont accusé la Commission d'aller au-delà de l'avis du comité scientifique vétérinaire, et de vouloir « *laver plus blanc que blanc* ». La question était de décider si l'interdiction devait concerner uniquement les pays touchés par l'ESB, ou au contraire être étendue à l'ensemble de la Communauté. Les pays en faveur de la première option dénonçaient une application disproportionnée du principe de précaution, tandis que le camp adverse avait pour argument principal que le dit principe justifiait aussi la prise de mesures préventives destinées à empêcher l'apparition de la maladie. Il semble à première vue que la source principale d'opposition résidait dans les disparités existant parmi les conceptions nationales. Cependant, il convient de rappeler que le clivage entre votes favorables et votes contraires au projet de la Commission coïncide assez parfaitement avec la frontière séparant les pays ayant déclaré des cas d'ESB et les pays prétendus indemnes. Les différences d'interprétations apparentes du principe de précaution ne seraient-elles pas aussi la vitrine de considérations bien moins nobles ?

c- Un principe à dimension internationale

La plupart des problèmes de risque alimentaire se développent dans un contexte transnational et extra-communautaire. Le droit international accorde une place croissante au principe de précaution, et les débats qui se déroulent au sein de l'OMC autour des conditions justifiant son application et les modalités de sa mise en œuvre révèlent des différences d'appréciation sensibles entre la Communauté et le reste du monde. Les spécialistes américains le confondent par exemple souvent avec la "precautionnary approach" qui est une méthode d'évaluation des risques consistant à retenir à chaque étape le scénario le plus pessimiste. L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) conclu dans le cadre des accords de Marrakech de 1996, ne fait pas état explicitement du principe de précaution; il autorise cependant les membres de l'OMC à prendre des mesures de prévention basées sur cette notion, pourvu qu'elles soient provisoires et accompagnées d'un effort de recherche suffisant. Le différend qui a opposé l'Union Européenne et les États-Unis au sujet des risques du bœuf aux hormones pour le consommateur, et le jugement rendu par l'OMC, témoignent des problèmes que soulève sur le plan international le recours à ces clauses. Une approche

parfaitement homogène du principe de précaution au sein de l'OMC paraît encore plus improbable que dans la Communauté, tant l'écart actuel est large, et les intérêts économiques en jeu gigantesques (comment trancher entre juste application du principe de précaution et protectionnisme déguisé ?).

La réalité des flux commerciaux internationaux limite pourtant l'efficacité de mesures de prévention confinées à la Communauté. Ordonner le retrait des MRS dans la totalité des États membres sans pour autant interdire leur importation depuis des pays tiers présentant un niveau de risque comparable à certaines zones de l'Union est à la fois inadapté et injuste. Cet argument est souvent repris par les délégations opposées à l'interdiction des MRS, qui protestent contre la différence de traitement avec les pays tiers dont la situation vis à vis de la suspicion d'incidence de l'ESB est identique à la leur. Le problème ne peut par conséquent pas être réglé au niveau communautaire, tant pour des raisons d'efficacité que d'acceptabilité des mesures proposées. Cette cohérence entre mesures internes à l'Union Européenne et règles applicables au pays tiers joue aussi dans l'autre sens. Il est par exemple avéré que des farines animales potentiellement contaminées ont été exportées en dehors de la Communauté après leur interdiction au Royaume-Uni, et que certains de ces lots ont été importés par des États membres après avoir reçu une nouvelle étiquette. Le décalage est ici à la fois condamnable moralement et préjudiciable à la santé des consommateurs européens.

4. Les contrôles : de la bonne application des décisions

La politique européenne ne doit pas seulement être efficace sur le papier, elle doit se traduire par des actions concrètes sur le terrain, et l'Union doit disposer de moyens de contrôle suffisants pour s'assurer de la bonne application de ses décisions par les États membres. En matière de sécurité alimentaire, la qualité de ces contrôles a une incidence directe sur le degré d'incertitude de l'évaluation des risques, et sur la confiance du consommateur vis à vis des responsables politiques.

Si l'appréciation de l'efficacité sur le terrain d'un dispositif préventif ne participe pas à proprement parler de l'expertise scientifique, il s'agit en revanche d'un élément déterminant dans l'évaluation des risques résiduels. L'existence de brèches a pour effet d'accroître à la fois le niveau de risque estimé et l'incertitude entachant l'appréciation, puisque par nature les infractions sont difficiles à comptabiliser. Elle peut également avoir une influence sur les hypothèses qu'avancent les scientifiques pour rendre compte des observations et données épidémiologiques, comme évoqué précédemment à propos des cas NAIF et de la troisième voie de contamination. Lorsque les experts doivent incorporer dans les éléments sur lesquels ils fondent leur avis la possibilité que les mesures existantes ne soient pas rigoureusement appliquées, la complexité du processus croît d'autant, et la frontière entre évaluation et gestion devient plus imprécise. La conduite régulière de contrôles dont l'efficacité et l'indépendance sont reconnues par tous les États membres (ce que seuls des contrôles croisés ou communautaires peuvent garantir) contribue donc à faciliter la prise de décisions dans l'Union Européenne.

L'existence de fraudes rapportées par les médias tend aussi à accroître la pression exercée par les citoyens sur les responsables politiques, dont le discours perd de ce fait en crédibilité et en pouvoir de persuasion. Ces derniers auront alors plus de mal à faire accepter par leur opinion nationale des décisions européennes pouvant apparaître comme étant de nature à augmenter le risque alimentaire. Les politiques, attentifs à manifester officiellement leur attachement à la défense de la santé de leurs consommateurs, seront plus enclins à adopter des positions radicales, au détriment du bon fonctionnement de l'Union Européenne.

Dans une Europe où la politique de libre circulation des marchandises nécessite que le pays importateur s'en remette entièrement à l'assurance qualité garantie par le pays exportateur, la reconnaissance mutuelle des dispositifs nationaux destinés à assurer une sécurité alimentaire homogène au sein de la Communauté devient primordiale, et passe nécessairement par un système d'inspection communautaire dont la capacité à détecter toute dérive soit reconnue par tous. Cette confiance réciproque ne peut être obtenue et maintenue que si chaque système national fait l'objet de contrôles effectués par une instance neutre et indépendante, donc étrangère. La réorganisation survenue à la suite de la commission d'enquête parlementaire sur l'ESB de 1996 semble avoir placé l'Union Européenne sur la bonne voie, en aboutissant à la création de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), structure indépendante chargée d'effectuer des inspections dans les États membres pour le compte de la Commission. Le recours répété à cet organisme pour apprécier la capacité du Royaume-Uni à appliquer correctement le DBES et à garantir que des viandes non éligibles n'étaient pas exportées a contribué à affirmer son rôle d'inspecteur des dispositifs nationaux de contrôle. Les services vétérinaires de chaque État membre conservent en effet la responsabilité de l'organisation et de la conduite des contrôles dans leur territoire, et l'OAV a pour mission d'estimer la qualité du dispositif mis en place, dans sa conception comme sur le terrain (contrôle de second niveau).

5. L'information du public

a- La communication des risques

L'évaluation et la gestion du risque ne sont que deux des trois éléments fondant l'analyse du risque. Le troisième volet est constitué par la communication du risque, dont l'expérience a montré qu'elle était essentielle pour conserver la confiance des citoyens et éviter tout affolement inutile. Les institutions sont soumises à une demande importante en matière de transparence, en particulier sur les sujets intéressant au premier degré les citoyens, ce qui est éminemment le cas pour la sécurité alimentaire. Dans la crise de la vache folle, le Parlement européen a beaucoup insisté sur la nécessité de transparence dans les décisions prises : il s'agissait d'expliquer le fondement de ces décisions et d'en informer le public. Aussi, l'accès - via Internet - des avis scientifiques, des décisions du CVP et du Conseil va dans la direction souhaitée.

La communication des risques doit donner au consommateur les moyens de maîtriser sa propre santé. Aussi, dans un contexte où le risque est flou, incertain voire aléatoire en l'absence d'éléments scientifiques convaincants, la communication du risque encouru qui a été évalué par l'expert, est difficile. En effet, quels éléments doit fournir l'expert pour mettre en perspective ses avis scientifiques et empêcher la déformation médiatique ? Comme l'écrit Marc Savey dans un article de 1998 [7], on ne peut nier que les grands médias audiovisuels et la presse ont désormais une puissance de suggestion qui peut peser sur la prise de décision des décideurs. « *Aussi, l'expertise d'évaluation doit fournir les éléments indispensables à la mise en perspective dans le temps et dans l'espace des risques, en toute indépendance et, autant que faire se peut, hors de tout dogmatisme rassurant ou d'incertitude manipulatrice.* »

Jeanne Brugere-Picoux revient sur ce problème dans un article de 1990 [8]. Elle précise que l'annonce, totalement erronée et sans fondements scientifiques sérieux, de la transmissibilité de l'ESB de la mère au veau par le lait a été effectuée à plusieurs reprises par « *un quotidien français. Une erreur peut être admise mais non à plusieurs reprises dans ce domaine sensible. La transparence en matière de sécurité de la filière alimentaire commence aussi par une information honnête des médias* ».

Aujourd'hui, aucun cas de transmission de l'ESB à l'homme par la viande n'a été identifié, pourtant, les consommateurs attachent un risque à la consommation de viande de bœuf. Cette incompréhension est causée principalement par l'absence de communication adéquate.
Une bonne gestion de l'information au public permet d'abaisser le climat de tension qui peut très rapidement se développer en matière de sécurité alimentaire, et d'éviter la propagation de rumeurs ou le sentiment que la classe politique cache des choses aux consommateurs. La communication des risques permet au décideur de transférer le choix du niveau de risque acceptable au consommateur. Ainsi, si l'on peut reprocher à un État d'interdire des produits en invoquant un protectionnisme déguisé, on ne peut rien répondre au consommateur qui n'achète pas le produit. Cette remarque prend tout son sens si le consommateur est correctement informé par un étiquetage adéquat des produits.

b- L'étiquetage pour permettre au consommateur de faire son choix

Les consommateurs doivent recevoir des informations indispensables et précises pour pouvoir choisir en toute connaissance de cause. Aussi, l'information du public passe par l'étiquetage correct et fiable des produits alimentaires. Ainsi, on doit veiller à ce que les informations apposées sur l'étiquette sont exactes et qu'elles n'induisent pas le consommateur en erreur (publicité mensongère). Le livre blanc sur la sécurité alimentaire précise que la directive de 1979 sur l'étiquetage des produits alimentaires est en cours de codification. Cela signifie qu'une démarche de consolidation des textes a été réalisée : la nouvelle directive vient d'être adoptée sous le numéro 2000/13.
Pour le cas plus spécifique de l'ESB, il a été nécessaire de fournir une meilleure information au public grâce à l'étiquetage ainsi qu'une transparence de la filière via la traçabilité, c'est l'objet du règlement 820/97. Ce règlement du Conseil du 21 avril 1997 établit un système d'identification et d'enregistrement des bovins et stipule les conditions d'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.
Le terme étiquetage y est défini comme l'application d'une étiquette à un ou des morceaux de viande individuels ou à leur emballage, cette étiquette fournissant des informations au consommateur. La traçabilité est le système qui permet d'obtenir des informations sur l'animal vivant telles que le pays de naissance, le pays d'exploitation, le pays d'abattage, les méthodes d'engraissement, la date de l'abattage...Il est prévu dans le règlement que ces informations soient écrites sur l'étiquette.
Ainsi, le système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine devait selon le texte être mis en place dans tous les États membres à compter du 1er janvier 2000.
Les États membres désireux de rendre l'étiquetage obligatoire avant cette date ne peuvent le faire que pour leur production nationale. En effet, il est stipulé dans l'article 19 de ce règlement que « *ce système obligatoire [d'étiquetage de la viande bovine à compter du 1er janvier 2000] n'exclut pas la possibilité pour un État membre de décider de n'appliquer ce système qu'à titre facultatif à la viande bovine commercialisée dans ce même État membre* »
Pour l'identification des bovins, l'autorité compétente des États membres est chargée de créer une base de données informatisée. De plus, le règlement rend obligatoire à compter du 1er janvier 1998, l'utilisation d'un passeport délivré par l'autorité compétente de l'État membre de naissance de l'animal. Enfin, le texte insiste sur le contrôle des mesures prises en matière de traçabilité et d'étiquetage qui relève des autorités compétentes en place dans chaque État membre.

La brochure du Centre d'Information des Viandes [1] retrace l'historique de l'étiquetage et de la traçabilité en France.
La crise de l'ESB a eu un impact symbolique considérable en France. Aussi, les consommateurs ont engagé officiellement un débat avec les professionnels de la viande

bovine, au sein du CNC (Conseil National de la Consommation). Cette concertation a débouché le 7 octobre 1996 sur un avis du CNC souhaitant que les règles de traçabilité et d'identification soient améliorées de manière générale et que les consommateurs disposent d'une information loyale, fiable et contrôlable, afin de rendre la filière plus transparente. La signature d'un accord interprofessionnel, le 17 février 1997, a engagé l'ensemble des opérateurs de la filière à améliorer l'information portée par l'étiquetage, à destination du consommateur. Cet accord a été repris par un arrêté ministériel du 18 février 1997 qui rend obligatoire, à compter du 1er octobre 1997, la mention de trois nouvelles informations sur l'étiquetage individuel des viandes bovines fraîches préemballées ou sur leur signalisations à l'étal du boucher. Ainsi, les viandes bovines fraîches d'origine française doivent, en plus des mentions déjà imposées (i.e. : nom, poids du morceau, prix et date d'emballage), comporter ces trois nouvelles mentions :

- L'origine nationale de l'animal dont est issue la viande

Le nom d'un pays ne peut être indiqué comme mention d'origine que si l'animal est né, élevé et abattu dans ce même pays.

- La catégorie de l'animal

Jeune bovin (mâle non castré de moins de deux ans), Taureau (mâle non castré de plus de deux ans), Boeuf (mâle castré de plus de deux ans), Génisse (femelle n'ayant jamais vêlé), Vache (femelle ayant déjà vêlé).

- Le type racial de l'animal

Laitier ou à viande.

Toutefois, du fait du règlement 820/97, les pouvoirs publics n'ont pu rendre obligatoire ces mentions que sur les viandes d'origine française (article 19 cité ci-dessus).

L'identification des animaux, qui a démarré en France dès 1978 pour diverses raisons (contrôles sanitaires, contrôle des performances, puis plus tard, gestion des aides communautaires) permet, avec un dispositif simple de connaître à tout moment des éléments essentiels sur les animaux. Les bovins portent à chaque oreille une boucle où est reporté un numéro national d'identification à 10 chiffres. Ce numéro est repris dans le passeport de l'animal sur lequel figurent de nombreux renseignements tels que : son pays d'identification, son numéro de travail, son sexe, sa race, sa date de naissance... Au dos du passeport sont enregistrés tous les mouvements successifs de l'animal depuis sa naissance. Le passeport comporte aussi un emplacement prévu pour apposer l'attestation sanitaire de l'animal. Le passeport et l'attestation sanitaire sont exigés lors de chaque déplacement de l'animal, ainsi qu'à l'abattoir.

Avec l'étiquetage et la traçabilité, il s'agit - pour l'ESB comme pour les OGM par exemple - de donner au consommateur les moyens de choisir son risque.

c- Les tourments de l'Europe en matière de communication : l'exemple du chocolat

Les gouvernements des États membres ont tendance à rendre l'Union Européenne, en particulier la Commission, responsable des décisions qui sont impopulaires, et à orienter la communication au public en leur faveur, en se présentant comme les défenseurs dévoués des intérêts nationaux contre l'arbitraire bruxellois. La communication directe des institutions européennes est tout juste embryonnaire, comme l'a montré la crise de la levée de l'embargo, au cours de laquelle les Français ont bien plus entendu les déclarations de leurs responsables politiques s'érigeant en protecteurs de la santé des consommateurs nationaux et européens, que le discours de la Commission sur les raisons pour lesquelles elle a jugé acceptable de ré-autoriser les importations de viande britannique éligibles.

L'exemple de la directive « chocolat » décrit de manière exhaustive dans la note de Michel Petite [9] illustre tout à fait ce constat. Plusieurs autres cas empreints de référentiel culturel ont précédé la directive « chocolat », comme par exemple les fromages au lait cru du type

« Brie » ou « Camembert ». Les producteurs français demandaient que soient élaborées des normes sanitaires européennes, leur permettant de vendre dans les pays d'Europe du Nord. En effet, ces derniers s'opposaient à la commercialisation de ces fromages invoquant des normes sanitaires plus strictes. Ces normes ont été proposées et adoptées, ces fromages peuvent désormais se vendre sur des marchés jusqu'ici fermés, mais « *le message reste en France que les eurocrates de Bruxelles sont acharnés à supprimer la méthode artisanale traditionnelle.* »
Dans les pays comme l'Italie, la France, l'Espagne, la Belgique, la Grèce et le Luxembourg, le chocolat est fabriqué uniquement à partir de beurre de cacao ; dans les autres pays les producteurs remplacent environ 5% de beurre de cacao par d'autres matières grasses végétales, la commercialisation de ces chocolats avec graisse végétale sous l'étiquette « chocolat » étant théoriquement interdite dans la Communauté.
Afin de résoudre ce conflit, la Commission a proposé une directive protégeant l'appellation « chocolat » par des normes minimum (pas plus de 5% de graisses végétales). Les États membres étaient libres d'autoriser l'utilisation de graisses végétales à hauteur de 5% de beurre de cacao, ou d'imposer aux producteurs de chocolat de n'utiliser que le beurre de cacao. L'étiquetage était obligatoire afin de garantir une information du consommateur.
Plusieurs lobbys vinrent alimenter les débats au cours de la procédure de codécision :

- les industriels de l'agro-alimentaire (souhaitant les 5% de flexibilité pour des raisons de coût et de stabilité des produits et menaçant de s'installer dans les pays où une telle flexibilité est possible),
- les pays du group ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) producteurs de cacao (indiquant que les 5% de graisse végétale sont un coup terrible à leur production et au marché où les prix sont sensibles),
- les « *puristes* ».

En juin 99, le compromis final apparaît : les 5% de graisses végétales ne pourront être que des graisses végétales tropicales « nobles »(karité...etc.) et les États membres , en contrepartie, ne pourront plus limiter chez eux l'appellation « chocolat » au seul produit 100% pur. Cependant l'étiquetage est maintenu. Le consommateur est donc informé et l'on peut penser qu'il fera la différence. Contrairement aux affirmations des détracteurs de cette directive, le marché haut de gamme n'est pas atteint.
Cependant, la communication a été catastrophique. Michel Petite rappelle que « *à l'occasion du vote du Parlement, aucune note de presse n'avait été préparée, aucune explication disponible, (...), laissant nos bureaux et notre service de presse sans défense (d'où le désastreux « c'est pas nous, c'est le Conseil », que personne ne comprend et qui confirme que « c'est Bruxelles »)* ».
L'adhésion des Européens aux choix de l'Union passe dans une large mesure par une communication active de la part de ses institutions, qui ne se limite pas à une transparence théorique à laquelle peu de gens font réellement appel. L'interactivité et non pas la transmission passive d'informations nous semble être la clé de la communication en particulier en matière de risques diffus et difficilement quantifiables.

6. Retour sur les procédures institutionnelles

La réorganisation des comités

A l'heure actuelle, on retrouve la situation antérieure à 1997 où le scientifique, le législatif et le contrôle étaient rattachés à une même Direction (Agriculture en l'occurrence). En effet, les trois entités sont aujourd'hui placées sous la tutelle de la DGSANCO. Le retour à une structure similaire d'avant la « crise » peut surprendre voire inquiéter. Cependant, on peut noter l'absence d'intérêts économiques convergents entre l'autorité de tutelle (santé des consommateurs) et les domaines concernés (vétérinaires). De plus, l'affaire de la vache folle a

introduit une certaine sensibilité sur les collusions possibles et amène ainsi les membres des services de la Commission à une certaine prudence susceptible de limiter les abus révélés par la commission d'enquête du Parlement Européen.

Le rôle du Parlement et la codécision

Le vice président de la commission d'enquête parlementaire européenne, M. BÖGE, a insisté sur ce point : le rôle politique du Parlement s'est considérablement renforcé depuis la commission d'enquête. En effet, pour la première fois de son histoire, le Parlement européen a failli déposer une motion de censure contre la Commission lors du vote des résolutions conséquentes à l'enquête parlementaire, en février 1997. De plus, l'affaire de la vache folle a permis au Parlement de s'unir et de parler d'une seule voix contre la Commission.

Le renforcement politique du Parlement est marqué par un recours plus important à la codécision. Ainsi, on rappelle que la procédure de comitologie a même été modifiée en juin 1999 pour officialiser la consultation du Parlement sur les sujets votés selon cette procédure.

Certains objectent contre la codécision en se fondant sur les délais trop long de prise de décision (deux ans en moyenne). Pourtant, ces délais ne sont pas forcément prohibitifs et paraissent au contraire nécessaires pour crédibiliser le processus démocratique dont beaucoup ont critiqué l'absence dans le fonctionnement des institutions européennes. Néanmoins, dans des situations de crise nécessitant des décisions rapides, la codécision n'est sûrement pas la meilleure procédure.

La comitologie

L'affaire de la vache folle est devenue très vite un sujet hautement politique pour lequel la procédure de comitologie a révélé ses limites. En effet, on rappelle que dans cette procédure, les décisions doivent être prises sans jamais remonter au Conseil sinon, à quoi servirait le comité qu'il délègue pour contrôler les décisions de la Commission ? Au vu du parcours de la décision sur l'interdiction des MRS où quasiment toutes les propositions de la Commission sont remontées au Conseil, et de la décision relative à la levée de l'embargo où la décision finale est revenue à la Commission sans l'approbation du Conseil (absence de minorité de blocage) ; la comitologie apparaît comme un échec sur l'affaire de la vache folle. Au vu de la complexité de cette procédure, certains membres du service juridique du Parlement européen vont même jusqu'à parler de « pathologie de la comitologie » et à proposer son interdiction dans le domaine de la protection de la santé du consommateur.

Pourtant, cet échec ne signifie pas que la procédure est mauvaise. Au contraire, jusqu'à cette affaire, elle s'est révélée très efficace sur les décisions relatives aux maladies animales. De plus, il faut noter que jusqu'en mars 1996, les institutions européennes dans leur ensemble supposait que la maladie de la vache folle était une maladie uniquement animale. En effet, pendant cinq ans, l'ensemble des décisions qui seront prises au niveau européen sera fondé sur le fait que d'une part il s'agit d'une maladie animale exotique et d'autre part que la barrière inter espèces est infranchissable. C'est l'hypothèse de la transmission à l'homme sous la forme de la nv - MCJ qui a considérablement politisé cette affaire et rendu caduque la procédure de comitologie dans ce cas précis.

La codécision est souvent citée comme alternative à la comitologie. Cependant, il faut être conscient que les associations par pays se font jour aussi au niveau du Parlement. Par conséquent, les effets décrits dans la procédure de comitologie ne seront pas forcément effacés par l'association du Parlement mais au contraire amplifiés.

Finalement c'est la question du loupé qui est sous tendue ici. Un loupé, c'est aussi lorsque dans un processus défini à l'avance, des erreurs sont commises. Les tenants et les aboutissants de l'affaire de la vache folle n'ont été établis qu'en 1996 lorsqu'elle est passée du domaine de la santé animale à celui de la santé publique. Peut-on réellement parler de loupé ?

La légitimité du CVP

Les MRS sont un exemple patent : on connaît le danger représenté par ces tissus, pourtant aucune décision commune n'arrive à émerger. Outre les désaccords apparemment inconciliables entre les pays, on peut se poser la question de la légitimité de représentants vétérinaires comme les membres du CVP, à prendre des décisions en matière de santé humaine. Plus généralement, c'est tout le problème du risque et des structures de décisions le concernant qui sont en cause.

En effet, comme nous l'a souligné D. Dormont, pour des risques quantifiables et connus, une structure comme celle existante au niveau européen convient. En revanche, lorsque le risque n'est pas quantifiable et lorsqu'on se trouve face à des mesures d'urgence, c'est un autre type de structures qui doit être en place. Ainsi, l'Afssa rend-elle, par construction, des avis plus critiques vis à vis des projets de décision politique, ce qui s'avère précieux en présence de risques non quantifiables. Elle a un impact sur la décision que n'a pas le CSD, ce qui est regrettable dans le cas des MRS par exemple.

7. Un succès européen: la recherche sur les ESST

Le soutien apporté par la Communauté à la recherche sur les ESST à partir de 1995 constitue un bel exemple de réussite européenne. L'annonce faite par le Ministre britannique de la Santé en mars 1996 à propos du lien entre l'ESB et la nv-MCJ a accéléré le processus d'encouragement et d'aide aux programmes de recherche et de développement technologique. La Commission a constitué en avril 1996 un groupe d'experts chargé de l'assister dans l'élaboration d'un plan d'action en matière de recherche sur les ESST, et a également tenu compte dans cet exercice des recommandations du Comité scientifique multidisciplinaire (la structure antérieure au CSD). Elle se fixe pour objectifs d'assurer une meilleure coordination des activités de recherche entre les États membres, en vue notamment de parvenir à une définition commune de critères de diagnostic, et à stimuler les recherches nationales et communautaires.

La méthode appliquée par la Commission est l'appel d'offre, qui consiste à proposer des financements sur un certain nombre de thèmes (mise au point de tests, meilleure connaissance de l'agent de transmission et de ses mécanismes...), à recueillir les candidatures présentées par les équipes intéressées, et à sélectionner les projets jugés les plus aptes à faire progresser les connaissances scientifiques dans chaque domaine. En 1997, un appel d'offre européen d'un montant total de 35 millions d'écus a ainsi été émis. L'intérêt de ce système est qu'il favorise la coopération européenne, en avantageant les équipes multinationales. L'Union Européenne s'est également efforcée de développer, avec succès, une collaboration étroite avec les organismes internationaux, dont l'O.M.S. et l'O.I.E. (Office international des épizooties).

4ème partie : Des nouvelles du front...

1. Une nouvelle étape dans la crise de la levée de l'embargo : le contentieux

Rappel des faits

Suite au premier avis défavorable de l'Afssa sur la levée de l'embargo de viande bovine britannique par la France, des négociations entre la France et le Royaume-Uni ont débuté en septembre 1999. En novembre, en plein milieu des négociations, la Commission adresse une mise en demeure à la France (la mise en demeure est la première étape du contentieux en manquement). Surprise, la France répond comme il lui est demandé dans les 15 jours.

Les négociations conduisent à un protocole d'accord qui sera finalement rendu caduque par le refus français de lever l'embargo. Fin décembre 1999, la France reçoit un avis motivé (impliquant la saisine en manquement), avec seulement cinq jours pour répondre (ce qui est extraordinairement rapide dans ce type de contentieux). Cependant, la demande de délai supplémentaire est accordée par la Commission.

A l'issue du temps imparti, la France répond par un recours contre la Commission. Il s'agit d'un recours en annulation sur le refus implicite de la Commission de modifier sa décision du mois d'août 99 en dépit des éléments nouveaux apportés par le premier avis de l'Afssa de septembre. Cette formulation un peu procédurale s'explique par le fait qu'un recours direct contre la décision de levée de l'embargo était impossible, le délai étant forclos, il a donc fallu trouver un autre moyen pour répondre.

Tout le problème aujourd'hui est de savoir si cette demande est recevable. En effet, si c'est le cas, tout le fond du débat pourra être abordé (dans le simple recours en manquement, on ne peut pas soulever le fond).

En attendant, la Commission a saisi la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) d'un recours en manquement contre la France.

Le problème posé par la France

La question posée par la France est de savoir si le principe de précaution impliquait ou non que la Commission lève l'embargo.

Les arguments de la France en faveur de l'annulation de la décision de la Commission sont les suivants :

- il existe une incertitude scientifique sur le lien entre ESB et nv – MCJ.
- la troisième voie de contamination (horizontale) de l'ESB ne peut être exclue à ce jour. Aussi, afin de prouver l'existence ou non de cette troisième voie, il faut attendre la fin de la période d'incubation de la maladie (cinq ans) afin de tester si les mesures prises depuis 1996 - et qui prennent en compte les deux voies de contamination établies à ce jour - sont efficaces et conduisent bien à l'éradication de la maladie. Ceci nous mène à 2001.
- le principe de précaution n'a pas été correctement appliqué

De plus, la France conteste la recevabilité du recours en manquement de la Commission en invoquant des arguments procéduraux.

Les issues possibles

La CJCE peut faire évoluer le dossier de plusieurs façons :

- Elle examine les deux recours en même temps

La période de renouvellement de la Cour survenant en octobre 2000, on peut penser que la décision sera suffisamment ralentie pour n'intervenir qu'en 2001, date attendue par la France pour tester l'hypothèse de la troisième voie et justifier sa décision du maintien de l'embargo.

- Elle se prononce d'abord sur la recevabilité

L'acceptation du recours permettra de poser la question de l'application du principe de précaution dans ce cas précis et le recours en manquement sera alors subordonné à l'issue du recours en annulation.
Une autre hypothèse est également envisageable : la saisine du Conseil d'État par des fermiers britannique sur la décision de maintien de l'embargo.
En effet, en février 2000, des fermiers britanniques ont saisi le gouvernement français sur cette décision par un recours gracieux. Si le recours gracieux est refusé, les fermiers peuvent saisir le Conseil d'État. La question préjudicielle étudiée serait alors de savoir si la décision de la levée de l'embargo est légale ou non, compte tenu du principe de précaution.
Le Conseil d'État peut statuer de deux façons :

- il déclare la décision légale auquel cas le maintien de l'embargo par la France doit être annulée,
- il a un doute sur la légalité et peut interroger la CJCE dans le cadre d'un recours en appréciation de la validité.

2. Les MRS et l'étiquetage

Encore une nouvelle proposition sur l'interdiction des MRS

La Commission doit faire une nouvelle proposition sur l'interdiction des MRS au CVP avant le 30 juin 2000. Cette proposition semble avoir une approche plus uniforme que les précédentes. En effet, elle indique trois types de listes pour les MRS :

- une liste commune pour les moutons et les chèvres
- une liste applicables à 13 pays pour les bovins (cette liste inclut celle prise en compte dans la 97/534 plus l'iléon[8])
- une liste spécifique pour 2 pays (le Royaume-Uni et le Portugal) qui comprend en plus la tête entière, l'intestin en entier et la colonne vertébrale. La pression d'infection existant dans ces pays conduit la Commission à proposer une approche plus conservatrice.

Au niveau du CVP, l'approche retenue par la Commission est soutenue par une dizaine de pays. Cependant, l'absence de règles pour les pays tiers continue à alimenter les arguments du groupe de pays indemnes d'ESB et qui souhaite avoir le statut de pays tiers dans cette décision. En outre, la plupart des États membres attendent l'évaluation de l'OIE dont les conclusions finales n'interviendront que vers 2001. Enfin, jusqu'à maintenant, les États membres étaient autorisés à conserver leurs mesures vis à vis des pays tiers. Dans la nouvelle proposition, cette idée est supprimée et l'impossibilité de prendre des mesures nationales allant au-delà du cadre communautaire ne fait pas l'unanimité parmi les États membres.
Cette discussion a eu lieu au CVP les 10 et 11 mai. Aucun vote n'a été demandé par la Commission : un nouveau groupe de travail autour de cette question aura lieu d'ici à la fin du mois de mai. La future version modifiée sera présentée au prochain CVP et ira, si besoin, au Conseil de juin.

La modification du règlement 820/97

Le règlement 820/97 fixait le principe de l'étiquetage. Or la date d'entrée en vigueur prévue en janvier 2000 sous tendait que les modalités d'application aient été fixées. Aussi, en septembre 1999, la Commission propose une modification du règlement 820/97 pour mettre en place le dispositif concret de la mise en œuvre. Beaucoup de discussions font traîner l'adoption de ce nouveau règlement et la date d'entrée en vigueur s'approche. Aussi Conseil et Parlement parviennent-ils à se mettre d'accord à la fin de l'année pour reporter l'entrée en vigueur du règlement au 1er septembre 2000. Aujourd'hui, le texte est en toujours en discussion mais une position de compromis a été adoptée par le Conseil le 17 avril 2000 après

[8] Troisième partie de l'intestin grêle

passage en première lecture au Parlement le 11 avril dernier. Le calendrier d'application a été discuté. Il ressort de ces discussions que le lieu d'abattage sera en mesure de figurer sur l'étiquette dès l'entrée en vigueur du texte en septembre 2000. En revanche, le lieu de naissance ne sera indiqué qu'à partir de 2002 car la traçabilité qui permet de remonter du morceau de viande à l'animal implique un système d'identification performant, ce qui n'est pas le cas chez tous les États membres. Ce délai devrait permettre à l'ensemble des États de mettre leur système d'identification à niveau.
On peut noter que ce règlement est le premier texte qui sera adopté en codécision sur la base de l'article 152 (santé publique). Ainsi, contrairement à l'idée que la codécision nécessiterait au moins 2 ans pour une prise de décision, ce texte est susceptible d'être adopté d'ici le 1er septembre 2000 alors qu'il a été mis sur la table du Conseil qu'en septembre 99. De plus, les délais auraient pu être raccourcis si l'on avait pu s'extirper plus tôt d'une situation de vide juridique complexe.

3. La directive transversale sur les Encéphalopathies Spongiformes Transmissibles

État des lieux

Pour les ESST, aucune base légale n'existe à ce jour. Ainsi, les mesures ESB sont issues des clauses de sauvegarde prévues dans les trois directives de contrôles vétérinaires 89/662, 90/425 et 97/78. On rappelle que « *les clauses de sauvegardes autorisent les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 30 [la liste indiquée dans cet article comporte notamment des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes], des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle* » (d'après ex-article 100 A du traité, article 95 dans la nouvelle numérotation).
Plusieurs évènements vont inciter la Commission à se munir d'un règlement transversal sur les EST. D'abord, la plainte du Royaume-Uni à la CJCE sur le fait que dans la décision de l'embargo prise par la Commission le 27 mars 1996, cette dernière était allée au-delà de ses compétences. Le jugement rendu par la CJCE a consisté à inviter la Commission à inscrire cette mesure dans une base légale forte et unitaire.
D'autre part, devant l'absence de consensus pour une harmonisation des mesures dans le cas des MRS, la Commission va commencer à évoquer « *une solution à long terme de surveillance des EST* » *basée sur l'article 100 A du traité* (article 95 dans la nouvelle numérotation). Cet article indique les procédures à suivre lorsque la Commission prend des mesures d'harmonisation.
Enfin, le fait que l'ensemble des mesures prises l'ait été dans le cadre de clauses de sauvegarde dénature l'esprit même de ces clauses. Cet argument sera repris et explicité dans le livre blanc sur la sécurité alimentaire rédigé par la Commission.

Le règlement sur la surveillance des EST

Il s'agit de créer la base légale uniforme pour gérer la santé animale et publique vis à vis des EST, au niveau des échanges et des importations. La démarche consiste à consolider l'existant et à introduire des mesures communautaires d'harmonisation. Lorsque ce texte existera, l'ensemble des mesures sera abrogée. Enfin, l'objectif est également de permettre à la Commission de prendre toute sorte de mesures sur les EST.
Le texte aborde les thèmes suivants :

- l'évaluation des statuts des pays,
- les mesures en matière d'éradication,
- la mise sur le marché d'animaux vivants et des produits dérivés,
- le retrait des MRS,

- la surveillance épidémiologique,
- la prise en compte de tous les produits.

Ce règlement comporte une clause de sauvegarde spécifique EST.
Avant de détailler la position du Conseil et du Parlement sur le texte de la Commission, il convient de préciser que la modification des articles se trouvant dans le corps du règlement relève de la codécision tandis que toutes les annexes sont modifiées par la procédure de comitologie. Ceci explique l'insistance du Parlement pour qu'un maximum d'éléments figurent dans le corps du texte.

La position du Conseil

Le projet de règlement a été adopté par le collège des Commissaires en novembre 98 et transmis au Parlement et au Conseil en janvier 1999. Neuf groupes de travail ont travaillé sur ce texte dans le cadre de la préparation du travail pour le Conseil. En fin d'année 1999, beaucoup de problèmes subsistaient. Ils ont trait en particulier à la classification des pays, dans le cadre du retrait des MRS : le classement repose sur les recommandations de l'OIE et l'avis du CSD. L'OIE, d'ici 2001-2002 va sortir la liste des pays indemnes d'ESB. Or, la réglementation communautaire utilisée par le CSD pour élaborer son classement étant plus stricte , certains États membres craignent de se retrouver dans un classement plus désavantageux que s'ils avaient été classés par le seul OIE. Cette distorsion par rapport aux pays tiers continue donc d'être mise en avant par certains États membres et ce depuis le début de la proposition visant à interdire l'utilisation des MRS. L'autre point bloquant concerne la tremblante sur laquelle les mesures proposées dans ce texte vont plus loin que l'existant. Or, les États membres, invoquant le fait que la maladie est connue, souhaiterait voir des mesures à portée plus réduite. Les préoccupations économiques continuent à animer les revendications des États membres.

La Position du Parlement

Le Parlement propose en matière d'éradication un abattage total du troupeau.
Cette proposition est pourtant empreinte de deux risques :

- la sous notification
- la non prise en compte du risque lié aux cohortes[9]

Aujourd'hui, lorsqu'un cas d'ESB est détecté en France, on détruit à la fois troupeaux et cohortes tandis qu'au Royaume-Uni on ne détruit que les cohortes liées à l'alimentation.
La Commission est contre l'idée d'abattage total. En effet, au Royaume-Uni, la moitié des troupeaux ont eu au moins un cas d'ESB.
L'attitude du Conseil sur cette question varie selon les États membres, en fonction du nombre de cas d'ESB autochtones. Si le pays comporte peu de cas, c'est la solution conservatrice qui est préconisée (cas de la France).
Contrairement au Conseil, le Parlement défend l'idée du renforcement des mesures d'éradication de la tremblante. Le Parlement européen apparaît ainsi comme une assemblée souhaitant refléter le plus fidèlement possible la pensée du consommateur. Une illustration en est son souhait de classer en animaux « suspects », tous les animaux morts d'une cause inconnue. Cependant, les mesures administratives liées à un tel classement sont tellement complexes (enquête, interdiction de mouvement du troupeau...), que le Conseil et la Commission n'y sont pas favorables.
Le Parlement a rendu en mai 2000 un avis en première lecture sur le règlement sur les EST. Après la première lecture du Conseil, on aura une position commune qui repassera devant le Parlement en seconde lecture. Si des divergences apparaissent, une conciliation entre le

[9] animaux spécifiques ayant eu la même alimentation que l'animal malade ou né ou ayant vécu dans la première année de l'animal malade

Parlement et le Conseil est réalisée en présence de la Commission pour rapprocher les deux tendances (Cf. chapitre sur la codécision).

4. Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire : les leçons de la crise

La Commission a présenté le 12 janvier 2000 un document intitulé "Livre blanc sur la sécurité alimentaire", où il est fait constat des insuffisances de l'organisation européenne actuelle, et où est proposé un vaste programme d'action dont les objectifs affichés sont « *d'atteindre le niveau le plus élevé possible de protection de la santé des consommateurs de produits alimentaires en Europe* » et « *de restaurer et de maintenir la confiance des consommateurs en ce qui concerne la sécurité alimentaire* ». L'initiative majeure de ce livre blanc est sans aucun doute la création d'une Autorité alimentaire européenne, mais un grand nombre de voies d'amélioration sont également avancées. La Commission confirme que la politique de sécurité alimentaire a été entièrement placée sous la responsabilité du commissaire en charge de la santé et de la protection de la santé des consommateurs; le commissaire pour les entreprises et la société de l'information a toutefois l'assurance d'être associé à tous les travaux où ses compétences sont concernées. Ce choix répond certainement au souci de bien séparer les questions de sécurité des questions de production, en particulier aux yeux du public. Le livre blanc a été soumis au Conseil et au Parlement, et la Commission se fondera sur leurs commentaires pour présenter les propositions qui permettront de mettre en œuvre le plan d'action et de donner le jour à l'Autorité alimentaire européenne.

a- Une politique "de la ferme à la table"

L'une des principales faiblesses du système européen de sécurité alimentaire est son caractère trop sectoriel, sa tendance à segmenter la chaîne alimentaire animale et humaine en plusieurs maillons faisant l'objet de traitements différents dans leur nature et leur efficacité, sans véritable cohérence d'ensemble. Compte tenu de la forte interdépendance entre chacun de ces éléments, la capacité globale du dispositif à protéger la santé des consommateurs souffre de la somme des imperfections présentes à chaque niveau. L'affaire de la vache folle est un exemple criant de cette réalité, puisqu'un changement de procédé dans la fabrication d'aliments pour animaux a finalement abouti à l'apparition d'une nouvelle maladie humaine. Ce cas illustre l'aptitude du risque à passer d'un bout à l'autre de la chaîne alimentaire.

Le livre blanc insiste de ce fait sur la nécessité d'une « *approche globale et intégrée* », ou encore « *de la ferme à la table* », s'appliquant à tous les secteurs de l'alimentation: production d'aliments pour animaux, production primaire, transformation des aliments, stockage, transport et vente au détail. Ce principe doit s'appliquer à toutes les étapes de la politique alimentaire, et en particulier à la récolte et l'analyse de l'information. Ces éléments sont d'autant plus essentiels qu'ils se situent en amont du dispositif, étant donné qu'ils sont à la base de l'identification des risques présents ou potentiels. La coordination des réseaux de surveillance et des systèmes d'alerte doit être renforcée, de manière à parvenir à une meilleure intégration des différentes sources d'information, nationales et sectorielles. Il faut également renforcer leur efficacité là où elle est la plus faible, ce qui est actuellement le cas de l'alimentation animale. Le système de coopération scientifique (SCOOP) européen doit poursuivre son entreprise de coordination de l'information scientifique, encore trop dispersée par État membre et par matière; le but est d'accéder à « *une vue d'ensemble européenne* » indispensable à l'évaluation des risques au niveau de la Communauté. Une collaboration plus étroite doit aussi être développée avec les pays tiers, lorsque que cela est susceptible de présenter un intérêt pour l'Union.

b- Des responsabilités mieux définies

Les crises de santé publique qui se sont succédé au cours de ces dernières années ont mis en évidence le flou qui existait dans la Communauté au niveau du rôle qui revenait à chaque partie prenante de la chaîne alimentaire. Les associations de défense des intérêts des consommateurs et les médias ont fréquemment critiqué le manque de clarté quant aux responsabilités incombant aux différents acteurs (opérateurs et pouvoirs publics); cette impression a été renforcée par l'apparente impunité dont ont par exemple joui aux yeux d'une partie de l'opinion les producteurs de farine à l'origine de l'épidémie d'ESB, et par le fait que la sécurité alimentaire est une compétence partagée entre l'Union et les États membres, donc relevant du principe de subsidiarité. Cette situation est en prime inacceptable par une société qui exige désormais systématiquement lorsqu'atteinte est portée à sa sécurité que lui soient livrés les coupables.

Le livre blanc offre l'occasion pour la Commission de préciser son point de vue, en définissant sans équivoque les devoirs et obligations de chaque protagoniste. Les opérateurs (y compris les fabricants d'aliments pour animaux) « *assument la responsabilité primaire de la sécurité alimentaire* », c'est à dire qu'ils sont chargés au premier plan de veiller à ce que leur intervention dans la chaîne soit sans danger pour le consommateur; ils doivent impérativement signaler tout fait susceptible de menacer la santé publique. Les autorités nationales « *supervisent et font appliquer cette responsabilité* » grâce à leur système de surveillance et de contrôle; il leur appartient en particulier de s'assurer que la législation européenne est correctement appliquée, et de prendre toute mesure nécessaire au maintien d'un niveau homogène de sécurité alimentaire dans l'Union Européenne (« *chaque État membre a des obligations non seulement vis à vis de ses propres citoyens mais de tous les citoyens de l'UE* »). La Commission « *évalue, par des audits et des inspections au niveau national, la capacité des autorités compétentes à faire fonctionner de tels systèmes* »; les normes européennes doivent en tout état de cause viser à un niveau élevé de sécurité alimentaire.

c- Les contrôles

La Commission souligne dans le livre blanc la nécessité d'une réorganisation des systèmes de contrôle dans la Communauté, dont la ligne directrice essentielle est une approche globale et harmonisée. Elle rappelle que ce sont les autorités nationales qui sont fondamentalement « *chargées de veiller au respect des normes de sécurité alimentaire par les opérateurs* » et que « *tous les maillons de la chaîne de production alimentaire doivent faire l'objet de contrôles officiels* ». Le rôle de la Commission est de s'assurer de la capacité des systèmes nationaux à garantir que les produits commercialisés sont sûrs, en s'appuyant sur les audits conduits par l'OAV dans les États membres. Les crises récentes et les inspections de l'OAV ont mis à jour de profondes disparités entre les différents dispositifs de contrôle nationaux, que la Commission attribue à l'absence d'approche harmonisée au niveau européen.

C'est pour pallier ces insuffisances qu'elle recommande dans le livre blanc la création d'un « *cadre communautaire pour les systèmes de contrôle nationaux* » dont la gestion demeurerait une compétence nationale; ce cadre comporte trois aspects. Il est d'abord nécessaire de définir les « *critères opérationnels* » communs que doivent respecter les dispositifs nationaux, et donc le référentiel sur la base duquel seront conduits les audits de l'OAV. Des « *orientations communautaires* » privilégiant une approche globale et intégrée doivent ensuite régulièrement être formulées, en vue de renforcer la cohérence des systèmes nationaux et de leurs priorités. Une meilleure « *coopération administrative* » est enfin souhaitable, en terme de conception,

de gestion, et d'assistance mutuelle. Ces trois directions, si elles sont mises en œuvre, aboutiront à un dispositif européen de contrôle plus efficace et plus apte à garantir un niveau de sécurité alimentaire homogène dans la Communauté.

d- La dimension internationale

Le livre blanc insiste sur le fait que compte tenu du « *volume des échanges de produits alimentaires, la sécurité des aliments ne peut pas uniquement être considérée comme une question de politique intérieure* ». Cet aspect est apparu à de nombreuses reprises dans l'affaire de la vache folle: exportation de farines potentiellement contaminées vers les pays tiers après leur interdiction au Royaume-Uni, refus de certains États membres de se voir appliquer des règles plus strictes en matière de MRS que les pays tiers présentant un niveau de risque comparable... Les aliments humains et animaux importés doivent répondre aux mêmes exigences de sécurité que s'ils étaient produits dans la Communauté. L'approche globale et intégrée que soutient la Commission doit aussi englober les échanges avec les pays tiers. L'harmonisation des contrôles doit semblablement s'appliquer aussi aux frontières de l'Union; les attributions des postes d'inspection frontaliers doivent être renforcées et coordonnés, afin d'améliorer l'efficacité des contrôles des importations d'aliments dans la Communauté.

Les décisions de l'Union Européenne relatives aux contrôles aux frontières sont cependant soumises à l'approbation de l'OMC, du fait des engagements contractés vis à vis des autres membres lors de la signature des accords successifs de réduction des entraves aux échanges. Il est par voie de conséquence essentiel que la Communauté se montre active sur la scène internationale, et défende énergiquement les intérêts de ses consommateurs. Elle doit veiller en permanence à ce que le niveau de sécurité alimentaire que souhaitent les citoyens européens soit correctement relayé dans les instances internationales, notamment lorsqu'il n'existe ni norme mondiale, ni base scientifique solide, et que le principe de précaution doit être invoqué. Les accords SPS constituent un socle la poursuite de ces objectifs, qui doit être prolongé par la conclusion d'accords bilatéraux de reconnaissance mutuelle des mesures sanitaires, voire d'adoption des standards communautaires. Les pays candidats à l'élargissement de l'Union Européenne devront démontrer leur capacité à assurer que les aliments produits ou importés dans leur territoire possèdent un niveau de sécurité alimentaire équivalent à celui de la Communauté. Il leur faudra pour cela se donner les moyens de mettre en œuvre la législation communautaire et de se doter de systèmes de contrôle suffisamment fiables. Ils pourront bénéficier dans cette tâche d'une assistance communautaire à travers les partenariats d'adhésion.

e- L'Autorité alimentaire européenne

L'objectif auquel entend répondre le livre blanc est double; il s'agit à la fois d'améliorer la prévention du risque alimentaire et de convaincre les citoyens européens du haut niveau de sécurité offert par la nourriture commercialisée dans la Communauté. La création d'une Autorité alimentaire a été inspirée à la Commission par la conjonction de ces deux aspects. Par la mise en place de cette structure, elle espère renforcer la sécurité alimentaire dans l'Union et « *rétablir et maintenir la confiance des consommateurs* ». L'Autorité, qui aura une personnalité juridique propre garante de son indépendance, sera chargée de l'évaluation et de la communication des risques. La Commission n'envisage pas de lui transférer des compétences de gestion des risques, et estime devoir « *conserver le pouvoir réglementaire et le pouvoir de contrôle* »; procéder différemment ferait courir le risque d'une « *dilution injustifiée de la responsabilité démocratique* ». Les missions que la Commission souhaite

confier à l'Autorité sont la formulation d'avis scientifique (et donc la collecte et l'analyse de l'information sur laquelle se fonde l'expertise), la supervision des questions de sécurité alimentaire, et l'information du public.

En tant qu'instance d'évaluation des risques, l'Autorité devra respecter les principes d'expertise qui se sont progressivement dégagés, à savoir indépendance, excellence et transparence.

L'Autorité devra être insensible aux intérêts industriels et politiques, et les règles actuelles de neutralité des experts seront maintenues. Cette indépendance devra être manifeste et sans équivoque vis à vis du public comme des opérateurs économiques. Elle devra en même temps assumer la responsabilité des avis qu'elle émet, et être soumise à un contrôle public rigoureux.

Il est également essentiel que l'Autorité apparaisse aux yeux de tous comme une référence scientifique; sa réputation d'excellence scientifique sera le fondement de sa prééminence internationale et de la reconnaissance de sa légitimité à trancher des controverses scientifiques. Elle devra pour cela être capable de recruter les meilleurs spécialistes mondiaux et développer des coopérations étroites avec les organismes scientifiques nationaux, notamment les agences d'évaluations des risques. Sa capacité à mobiliser l'ensemble des ressources scientifiques disponibles sera déterminante pour que les avis qu'elle formule soit acceptés par tous. Un véritable réseau scientifique européen doit naître, et l'Autorité a vocation à en occuper le centre, et à accéder au « *statut de première source de connaissances en matière de sécurité alimentaire dans l'UE* ».

Les avis rendus par l'Autorité mais aussi les éléments sur lesquels ils reposent et les procédures suivies dans leur élaboration devront être accessibles à tous, sous réserve de confidentialité économique; son fonctionnement devra être compatible avec le droit d'accès des citoyens prévu par les traités.

Le lien entre l'Autorité et les comités scientifiques actuels n'apparaît pas clairement dans le livre blanc, la Commission soulignant seulement la nécessité de réexaminer l'organisation présente. Il semble à la lecture de certains paragraphes que l'Autorité présentera dans sa forme définitive une structure à double étage comparable à celle de l'Afssa. Les avis qu'elle rendra porteront sur toutes les questions ayant trait à la sécurité alimentaire, et seront fondés sur les conclusions des comités scientifiques.

L'Autorité alimentaire européenne sera également en charge de la récolte et de l'analyse de l'information, similitude supplémentaire par rapport à l'Afssa. Elle constituera un point de contact unique, vers lequel convergeront tous les éléments recueillis par les systèmes nationaux. Elle permettra une meilleure coordination des dispositifs de veille sanitaire, et donc une gestion plus réactive, voire proactive, des facteurs de risque pour le consommateur; l'Autorité pourra aussi mener ses propres programmes de surveillance, à titre préventif, afin d'éviter les crises. Lorsqu'une situation d'urgence se déclare, elle sera en mesure de faire procéder à des recherches rapides en liaison avec le Centre commun de recherche et les laboratoires nationaux; elle disposera en effet d'un budget propre lui permettant de participer financièrement à ces travaux. Elle sera à la tête du système d'alerte rapide européen, et sa dimension transnationale la rendra plus apte à identifier les risques, de préférence avant qu'ils ne se manifestent, et à en notifier la Commission.

L'Autorité aura un rôle essentiel à jouer dans le rétablissement et le maintien de la confiance des consommateurs, à travers la mission d'information dont elle est investie. Son statut lui permettra de devenir l'interlocuteur privilégié pour les questions que se pose la société à propos de la sécurité des aliments qu'elle consomme. L'objectivité et l'exhaustivité

de sa communication seront garanties par son indépendance. La Commission gardera par contre la responsabilité de la communication des décisions communautaires dans le cadre de sa compétence en terme de gestion des risques.

La Commission propose dans le livre blanc un calendrier de mise en place de l'Autorité alimentaire européenne. Après consultation des États membres, du Parlement, et des autres parties intéressées, la Commission devrait soumettre une proposition au Conseil de l'Union vers septembre 2000. Si tout se passe bien, le texte donnant naissance à l'Autorité devrait être adopté fin 2001, et cette dernière rentrerait en service courant 20002. L'expérience acquise avec l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (A.E.E.M.) concourra au respect de ce calendrier.

5ème partie : Il n'y a pas que la vache folle

Le dossier de la vache folle, à travers notamment les deux chapitres étudiés (interdiction des MRS et crise de la levée de l'embargo), a mis à jour les multiples facteurs de complexité additionnelle que comportait le domaine de la sécurité alimentaire. Cette affaire a fortement sollicité l'organisation européenne en matière de protection de la santé des consommateurs, en a mis en exergue les faiblesses, et a constitué le moteur de la plupart des améliorations qu'il a connu au cours des cinq dernières années, et dont le Livre blanc représente l'épisode le plus récent.

Cette partie a pour objet de replacer le dossier vache folle dans le contexte général de la prévention du risque alimentaire, en le mettant en parallèle avec d'autres problèmes analogues auxquels l'Union Européenne a été confrontée: les autorisations de mise sur le marché des organismes génétiquement modifiés (OGM) et le retrait des phtalates.

1. Les organismes génétiquement modifiés

Le problème des OGM présente de nombreuses similitudes avec l'affaire de la vache folle: forte complexité scientifique et incertitudes marquées, sensibilité aiguë de l'opinion publique, enjeux économiques importants, conflit avec le principe de libre circulation (à la fois au niveau communautaire et mondial), nécessité de s'en remettre aux garanties de l'exportateur, divergences entre États membres…

a- Les facteurs d'inquiétude

Les OGM déchaînent une véritable psychose chez de nombreux consommateurs européens, qui y voient là encore une atteinte à la nature, encore plus pernicieuse que la conversion d'herbivores en carnivores, puisque c'est à l'information génétique même que l'on a affaire, l'essence du vivant. L'ignorance est une nouvelle fois la source principale de la frayeur que suscitent les OGM dans la société, qui ne trouve de surcroît guère d'intérêt à cette invention dont tous les aspects ne sont pas parfaitement maîtrisés.

Les risques envisagés jusqu'à présent sont en réalité de trois types. Les OGM sont d'abord susceptibles de causer des problèmes environnementaux, à savoir une atteinte à la biodiversité et une prolifération incontrôlée. Ils présentent également un certain nombre de risques en matière de sécurité alimentaire, et il est primordial de s'assurer qu'un OGM mis sur le marché n'exprime pas de substance toxique suite à l'introduction (délibérée) d'un gêne codant pour une toxine. Enfin, certains scientifiques ont évoqué le risque de transfert horizontal avec les bactéries du système digestif animal ou humain, mais ce phénomène n'a jamais pu être mis en évidence en laboratoire même dans des situations favorisant de tels échanges. Des expériences analogues ont été conduites dans plusieurs pays, et 10 millions d'euros ont été investis par l'UE dans ces travaux de recherche. La fréquence est évaluée comme étant comprise entre 10^{-23} et 10^{-16}, et quand bien même un tel transfert se produit, aucune conséquence négative n'est envisagée. Il est estimé que 10% des bactéries possèdent déjà le gêne de résistance, et l'impact de ces échanges de gêne paraît donc infime.

Les méthodes actuelles de détection d'OGM sont considérées comme étant opérationnelles et efficaces. L'ADN de l'échantillon contrôlé est multiplié par PCR (polymerase chain reaction) et le promoteur commun et caractéristique des OGM est recherché. La méthode

permet une évaluation à la fois qualitative et quantitative, avec un seuil de l'ordre de 1 pour 10 000, qui s'affinera très probablement dans le futur. Si le promoteur est décelé, des comparaisons successives avec toutes les séquences répertoriées permettent de définir s'il s'agit d'un OGM autorisé ou pas. Les éléments spécifiques et les amorces doivent impérativement être communiquées lors de la demande d'autorisation. La première mise sur le marché d'un OGM a eu lieu en 1990, et depuis une vingtaine d'OGM ont été autorisés.

b- Les textes européens

L'utilisation des OGM dans la Communauté est encadrée par deux directives européennes, en fonction de l'usage auxquels ils sont destinés.

La directive 90/219 retranscrite dans le droit français par une loi de 92, révisée en 1998 et devant être retransposée courant 2000, a trait à la production en milieu confiné (par exemple la production d'enzymes ou de protéines à partir de bactéries génétiquement modifiées, ou les recherches sur les semences en laboratoire). Le niveau de risque conditionne la classe de confinement.

La directive 90/220 transposée en 92 concerne la dissémination volontaire d'OGM, et couvre donc la culture de plantes génétiquement modifiées et la commercialisation des aliments humains et animaux à base d'OGM, primaires ou dérivés. Elle est actuellement en cours de révision, la nouvelle version s'attachant à renforcer la traçabilité des produits tout au long de la filière. La proposition de la Commission a été soumise en première lecture au Parlement et au Conseil en juin 1999. Les désaccords, jugés mineurs, devraient être résolus lors de la conciliation qui débutera le 13 juillet 2000. La France souhaite toutefois des dispositions plus strictes en matière de traçabilité des OGM. A noter qu'un règlement sur l'étiquetage rend obligatoire depuis le 10 avril 2000 la mention de l'existence d'OGM dans les produits dérivés.

c- La procédure d'autorisation

La mise sur le marché d'un OGM passe par plusieurs étapes, définies par la directive 90/220, et en France par la loi et décrets de transposition. La première phase est nationale, l'opérateur adresse son dossier de demande d'autorisation à l'une des 15 portes d'entrée de l'UE, qui doit s'assurer de la conformité scientifique et administrative du dossier. En France, il s'agit du Ministère de l'agriculture, qui sollicite alors l'avis de la Commission du Génie Génétique et de la Commission du Génie Biomoléculaire, cette dernière évaluant plus particulièrement les conséquences en termes de sécurité environnementale et de santé publique (qui n'existent pas dans le cas des cultures en milieu confiné). Ces deux instances ont été créées par la loi de transposition de 1992. La première, composée exclusivement de scientifiques, est sous tutelle environnement-recherche, et est aussi compétente pour les questions relevant de la directive 90-219. La seconde est sous tutelle environnement-agriculture, et comprend en plus des représentants de la société civile (associations de protection des consommateurs, associations de défense de l'environnement, industriels...). Le dernier produit autorisé par la France remonte à mars 98, et l'AFSSA est entrée en fonction en 99, si bien qu'elle n'a jamais eu l'occasion d'avoir à se prononcer sur un tel cas, mais elle a vocation à le faire dans le futur. Les avis servent de point de départ à une concertation gouvernementale au terme de laquelle la France transmet le dossier et sa position, favorable ou défavorable, à la Commission. La deuxième phase, européenne, commence alors. Les 14 autres états membres ont 60 jours pour se prononcer, et si au moins l'un d'entre eux émet une contestation, la Commission doit soumettre une proposition de décision au comité de réglementation compétent. Si elle est approuvée à la majorité qualifiée, elle est entérinée, et l'autorisation délivrée est valable dans l'ensemble de l'UE. Dans le cas contraire, la

proposition remonte au Conseil qui doit se prononcer à la majorité qualifiée (à l'unanimité s'il désire s'écarter de la proposition de la Commission contre son gré). En cas d'échec, la décision revient à la Commission. Dans tous les cas, c'est l'État auprès duquel a été déposée la demande qui délivre l'autorisation.

d- Les problèmes rencontrés

La France et quatre autres États membres ont adopté en juin 1999 un moratoire suspendant la délivrance des autorisations et l'instruction des dossiers. Une procédure précontentieuse a été intentée par la Commission à l'encontre de la France, et le SGCI a envoyé, en collaboration avec les Ministères de l'agriculture, de l'environnement et des PME, une lettre de réponse à l'avis motivé qui lui a été adressé. Le Conseil d'Etat a également posé une question préjudicielle à la CJCE destinée à déterminer si lorsque l'Union Européenne a donné son feu vert pour la mise sur le marché d'un OGM, la délivrance de l'autorisation par l'État auprès duquel la demande d'autorisation a été adressée était une compétence liée ou pas; la réponse a été affirmative. Les opérateurs ont bien sûr la possibilité de contourner cette obstruction en s'adressant à un autre État. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de deviner si les garanties supplémentaires apportées par la nouvelle version de la directive 90-220 seront jugées suffisantes par le gouvernement français pour mettre fin au moratoire.

Compte tenu des différences notoires de procédure entre la Communauté et les pays tiers, en particulier les USA, seuls sont autorisés les OGM bénéficiant d'une autorisation européenne, et il n'existe donc pas de mécanisme de reconnaissance mutuelle. La mise en place de contraintes de traçabilité accrues aura certainement pour effet de dresser une barrière communautaire vis à vis de tous les OGM produits à l'extérieur, ce qui représente évidemment une entrave à la circulation des produits agricoles entre l'Union et le reste du monde. Ces questions feront immanquablement l'objet de négociations délicates au sein de l'OMC.

2. Les phtalates

Les phtalates sont des plastifiants que l'on ajoute au polychlorure de vinyle (PVC) pour le rendre souple, résistant et facile à travailler. Le PVC ainsi plastifié est utilisé dans un grand nombre d'applications dont certains jouets et articles de puériculture. Ces phtalates sont suspectés d'être potentiellement dangereux pour la santé des jeunes enfants.

a- Chronologie

Tout commence en avril 1997 où les autorités danoises notifient à la Commission, dans le cadre du réseau d'alerte européen, le risque grave et immédiat présenté par certains anneaux de dentition en PVC souple contenant les phtalates DINP, DIDP, DEHP, DBP, DNOP et BBP.[10]. Le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE), consulté par la Commission a émis un avis le 24 avril 1998, complété par des clarifications le 16 juin 1998, sur les effets pour la santé des enfants de l'utilisation de certains jouets et articles de puériculture en PVC souple contenant des phtalates. Le CSTEE y exprime des « *préoccupations concernant l'exposition à certains de ces phtalates* » et recommande notamment de ne pas dépasser certaines valeurs limites de migration pour les phtalates DINP, DEHP, DIDP, DBP, DNOP et BBP, relâchés par les jouets et articles de puériculture en PVC souple destinés à être mis en bouche par les enfants de moins de trois ans. A la suite de ces avis, la Commission formule une recommandation le 1er juillet 1998 concernant les articules

[10] DINP : Di-iso-nonyl phtalate, DIDP : Di-iso-décyl phtalate, DEHP : Di-(2-éthylhexyl) phtalate, DBP : Di-butyl phtalate, DNOP : Di-n-octyl phtalate, BBP : Butylbenzyl phtalate.

de puériculture et jouets destinés à être mis en bouche par des enfants de moins de trois ans, fabriqués en PVC souple contenant certains phtalates. La Commission invite les États membres à arrêter les mesures nécessaires à un haut niveau de protection de la santé des enfants. Elle précise en outre que, dans le carde des contrôles concernant les produits en question, les États membres surveillent par des vérifications appropriées les niveaux de migration de ces substances, en tenant compte des valeurs limites de migration recommandées par le CSTEE. Depuis cette recommandation, huit États membres ont décidé de restreindre l'emploi de phtalates dans les jouets et les articles de puériculture, ce sont : l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et la Suède. Ainsi, la France prend un arrêté le 5 juillet 1999 (soit un an après cette recommandation) ordonnant la suspension de la mise sur le marché et le retrait de certains jouets et articles de puériculture destinés à être mis en bouche par les enfants de moins de 36 mois. Ce sont particulièrement les anneaux de dentition, les hochets et les sucettes de puériculture, fabriqués en PVC souple et contenant la liste des phtalates dangereux établie par le CSTEE, qui sont concernés. La circulaire du 13 août 1999 précise le champ d'application de l'arrêté. Sont ainsi clairement définis les appellations de hochets, anneaux de dentition et sucettes de puériculture. La circulaire précise que ce sont les produits *destinés* à être mis en bouche qui sont concernés et non pas les produits *susceptibles* d'être mis en bouche.
Les autres États membres ont suivi une approche « d'utilisation contrôlée » en mesurant le dégagement de phtalates à partir des jouets.
Cependant, le 28 septembre 1999, le CSTEE rend un avis montrant que les méthodes de laboratoire utilisées pour tester le niveau de dégagement de phtalates à partir des produits visés ne permettaient pas d'assurer un contrôle efficace. A l'heure actuelle, selon les scientifiques, les tests élaborés aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ne permettent pas de distinguer les jouets sûrs des jouets dangereux.
Aussi, l'interdiction est-elle revendiquée par la Commission comme seule approche possible pour garantir la santé des enfants. Le 10 novembre 1999, elle propose l'interdiction d'urgence de la mise sur le marché de jouets et articles de puériculture en plastique mou contenant des phtalates et destinés à être mis en bouche par des enfants de moins de trois ans. Elle considère que ces objets présentent « *un risque grave pour la santé* » des enfants car des phtalates peuvent se dégager lorsque les jouets sont mordus. Cette mesure concerne essentiellement des produits du type anneaux de dentition, tétines et autres hochets.

b- La polémique

« *La santé des bébés n'est manifestement pas la priorité absolue de la Commission européenne* ». L'article de Libération du 10 novembre 1999 commence par ces lignes. Le reproche principal fait à la Commission est d'avoir tardé à interdire l'utilisation des phtalates alors que l' avis scientifique du CSTEE concluait dès avril 1998 que les jouets contenant des phtalates DIPN et DEHP « *comportent un risque grave et immédiat pour la santé des enfants* ». L'auteur accuse la Commission d'avoir écouté la puissante industrie du jouet qui aurait fait valoir qu'une mesure d'interdiction « *réduirait de 40% le nombre de tous les jouets disponibles dans les magasins européens et* [menacerait ainsi] *quelque 15 000 emplois dans l'Union.* » Enfin, l'article s'indigne du distinguo fait par la Commission entre les jouets *destinés* à être mis en bouche et ceux *susceptibles* d'être mis en bouche. Ces derniers pourront contenir des phtalates à condition d'être étiquetés. Le journaliste ne mentionne pas que l'arrêté français du 5 juillet 1999 effectue la même distinction.
Dans Usine Nouvelle, l'article sur les phtalates a une autre approche : « *la phobie des phtalates l'emporte sur l'expertise* » peut-on lire en titre. Au contraire du précédent, l'article indique que « *la Commission européenne, stimulée par les affaires de la dioxine et de la vache folle, et sous la pression des unions de consommateurs, propose de bannir le 10*

novembre, les phtalates de tous les jouets destinés à être mis en bouche par les enfants de mois de 3 ans. » Que ce soit l'industrie du jouet ou les associations de consommateurs, la Commission est soumise à des pressions et semble ne pas avoir d'avis indépendant sur cette question. L'article poursuit en indiquant qu'aucune méthode ne permet de mesurer la capacité de migration de ces molécules sous l'effet d'une succion (d'après François Jallon, directeur du secteur environnement de la Fédération de la plasturgie). D'autre part, les experts du CSTEE sont mécontents car ils ont l'impression de servir de caution à une mesure qu'ils ne préconisaient pas. En effet, Claude Lambré, biologiste à l'Ineris et membre du CSTEE explique : « *pour toutes ces raisons* [les données toxicologiques n'ont été obtenues que sur le rat et provoqués par des doses massives de phtalates sans commune mesure avec celles susceptibles d'être ingérées par l'enfant], *nous avons simplement demandé plus de données d'exposition sur la migration des molécules, sans invoquer le principe de précaution* ». « *Notre rapport, mal interprété, va servir de base à une mesure non fondée* » ajoute le secrétaire du CSTEE.

Nous nous arrêterons là pour les phtalates. Sans prétendre dénouer la polémique, on peut constater que tout le problème de la communication des avis de l'expert aux décideurs et à l'opinion publique surgit de nouveau, comme pour l'affaire de la vache folle.

3. Trois affaires menaçant la santé publique : une mine d'ennuis pour l'Europe

Les phtalates dans les jouets comme les OGM et la vache folle, sont des affaires rassemblant tous les éléments déclencheurs de crises, à savoir : des incertitudes scientifiques, une menace non quantifiée pour la santé publique, un contexte où l'opinion publique est en recherche de coupable, des enjeux économiques importants auxquels s'ajoutent une crise de confiance dans les pouvoirs publics nationaux et supra-nationaux. De plus, l'absence de communication efficace empêche l'Union Européenne sinon d'éviter les crises, au moins d'expliciter ses avis et décisions. Ainsi, certaines affaires sont perçues par l'opinion publique comme des loupés alors que les procédures institutionnelles en place pour les gérer ont parfaitement fonctionné. A titre d'illustration, on se reportera à l'article de Libération sur les phtalates. On assiste à une manipulation émotionnelle de l'opinion publique devant laquelle on désigne la Commission comme la seule responsable de tous ses maux. On est encore loin de « *la mise en perspective dans le temps et dans l'espace des risques, en toute indépendance et, autant que faire se peut, hors de tout dogmatisme rassurant ou d'incertitude manipulatrice.* »

Ainsi, indépendamment de la complexité de fonctionnement des institutions de l'Union européenne, complexité souvent critiquée et caricaturée, ces affaires touchant la santé publique ont un caractère intrinsèque à déclencher des crises.

CONCLUSION

La prise de décisions à plusieurs est une opération difficile du fait entre autres des divergences d'intérêts et des différences culturelles. L'Union européenne, jusqu'aux crises sanitaires récentes, était parvenue à composer avec cette difficulté grâce d'une part, à l'existence d'un objectif commun voulu par tous (le marché unique), et d'autre part à la nature principalement d'ordre économique des oppositions. En même temps que le marché unique se réalisait, de nouveaux domaines de compétence sont apparus, et la prise de décisions à plusieurs s'est complexifiée du fait de facteurs intrinsèquement liés à ces nouvelles attributions.

Pour la sécurité alimentaire, ces facteurs sont constitués par la place prépondérante prise par l'expertise et la nécessité pour les décideurs de pratiquer la gestion de l'incertitude. En outre, les problèmes posés par cette matière touchent plus directement les citoyens que par exemple la baisse du cours de l'euro. En effet, ces questions ont un impact plus immédiat sur notre vie personnelle puisqu'elles concernent notre santé. Si l'on constate aujourd'hui dans nos sociétés une baisse d'intérêt pour la chose politique, nous sommes en revanche de plus en plus préoccupés par tout ce qui affecte notre qualité de vie (santé, sécurité, impôts, etc.). Attentifs aux décisions prises dans ce domaine, les citoyens exercent une pression croissante sur les décideurs et tolèrent difficilement les erreurs, surtout lorsqu'ils ont le sentiment que leur sécurité personnelle a été sacrifiée devant des intérêts économiques. Les différences d'appréciation, entre l'opinion publique et les institutions, sur un éventuel « loupé » de l'Union Européenne sur une affaire comme celle de la vache folle illustrent la complexité de ce domaine particulier et la subjectivité des points de vue.

L'Union, afin d'amener les États membres à décider ensemble sur ces nouvelles matières, s'est munie de règles de fonctionnement. Par exemple, une procédure comme la comitologie qui apparaît comme étant inutilement compliquée, est un moyen d'inciter les quinze à s'accorder sur les décisions élaborées par la Commission.
L'intrusion du citoyen dans l'orientation de la politique de santé publique oblige finalement les institutions à se moderniser pour restaurer la confiance. Ainsi, la commission d'enquête parlementaire effectuée dans la crise de la vache folle a permis de façonner ces règles et de prendre davantage en compte l'avis des citoyens européens. Porte-parole légitime de ces derniers, le Parlement européen a accru son poids politique. En outre, dans le domaine sensible de la sécurité alimentaire, la communication des risques est devenue progressivement impérative. On peut remarquer ici que l'Europe dispose encore d'une forte marge de progression dans la communication de ses institutions auprès de ses citoyens.
Ces règles de fonctionnement se sont donc rôdées au fur et à mesure de l'éclatement des crises et l'Union devra sans doute, dans le cadre du grand élargissement, inventer de nouvelles procédures.

La machinerie administrative bruxelloise est certes complexe, procédurière et lente mais ce sont les conditions *sine qua non* permettant le respect d'un processus démocratique où tous les avis sont entendus. L'existence d'un certain flou dans l'organisation européenne peut apparaître au premier abord comme une faiblesse, mais permet pourtant la souplesse nécessaire pour appréhender des situations dont les contours sont mal définis. De plus, une telle structure est aussi un forum de discussion entre les nations où celles-ci apprennent à se connaître et à travailler ensemble : c'est un moyen d'apaiser les tensions et d'éviter les conflits.
Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire nous semble le démontrer : l'Europe va dans la bonne direction et sait tirer les leçons de ses « tâtonnements » passés.

ANNEXES

1. Les décisions sur l'interdiction des MRS

2. Schéma technique d'exportation britannique (DBES)

3. Avis de l'Afssa du 30 septembre 1999

4. Avis du CSD du 29 octobre 1999

5. Avis de l'Afssa du 6 décembre 1999

6. Liste des personnes rencontrées

7. Bibliographie

Annexe 1 : Les décisions sur l'interdiction des MRS

Décision 97/534:

Politique agricole: législations vétérinaire et phytosanitaire
Encéphalopathie spongiforme bovine

1.3.185. Décision 97/534/CE de la Commission relative à l'*interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques* au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles.

Adoption par la Commission d'une proposition de décision du Conseil, le 17 juillet. En l'absence d'avis du comité vétérinaire permanent et conformément à la procédure en vigueur, la Commission demande au Conseil d'arrêter les mesures à prendre dans un délai de quinze jours.
[*JO C 262 du 28.8.1997 et COM(97) 419*]

Adoption par la Commission de la décision, le 30 juillet. Le Conseil n'ayant ni statué dans le délai imparti ni ne s'étant prononcé à la majorité simple contre les mesures proposées, dans ce même délai, cette décision a été adoptée par la Commission conformément aux règles de procédure en vigueur. Elle a pour objet d'interdire à partir du 1er janvier 1998 toute utilisation de matériel à risque spécifique quel qu'en soit le but. Ces matériels à risque sont la tête, y compris la cervelle et les yeux, les amygdales et la moelle épinière de bovins, d'ovins et de caprins âgés de plus de douze mois ainsi que la rate d'ovins et de caprins.
[*JO L 216 du 8.8.1997*]

Décision 97/866:

Politique agricole: législations vétérinaire et phytosanitaire
Encéphalopathie spongiforme bovine

1.2.200. Décision 97/866/CE de la Commission modifiant la décision 97/534/CE relative à l'*interdiction de l'utilisation des matériels à risques* au regard des *encéphalopathies spongiformes transmissibles.*

Adoption par la Commission, le 16 décembre. Objet: compte tenu du vote favorable intervenu le 15 décembre au sein du Comité vétérinaire permanent, reporter du 1er janvier au 1er avril 1998 l'entrée en vigueur de la décision 97/534/CE de la Commission. Ce report de trois mois permettra d'étudier, d'une part, les implications de cette décision pour une large gamme de produits, et notamment les produits médicaux, et, d'autre part, les avis scientifiques récemment émis sur la liste des matériaux à risques spécifiés dont il convient d'interdire l'utilisation.
[*JO L 351 du 23.12.1997*]

Décision 98/248:

Politique agricole: législations vétérinaire et phytosanitaire
Encéphalopathie spongiforme bovine

1.2.161. Décision 98/248/CE du Conseil modifiant la décision 97/534/CE de la Commission relative à l'*interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques* au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles.

Approbation par la Commission, le 4 mars, et adoption formelle par la Commission, le 9 mars, d'une proposition de décision du Conseil relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques en ce qui concerne les encéphalopathies spongiformes transmissibles et abrogeant la décision 97/534/CE. Compte tenu du fait que le comité vétérinaire permanent n'a pas émis d'avis favorable sur le projet de décision de la Commission adopté en février et conformément à la procédure en vigueur, la Commission demande au Conseil d'arrêter les mesures à prendre.
[*COM(1998) 160*]

Adoption de conclusions par le Conseil "Agriculture", le 16 mars.
"Le Conseil a pris note de l'absence de majorité qualifiée en faveur de la proposition de la Commission relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques en ce qui concerne les encéphalopathies spongiformes transmissibles et abrogeant la décision 97/534/CE.
Le Conseil a rejeté la proposition ci-dessus à la majorité des États membres.
Le Conseil invite la Commission à soumettre, avant le 1er avril 1998, une proposition au comité vétérinaire permanent en vue de reporter la date d'entrée en vigueur de la décision 97/534/CE pendant une période qui permettrait à la Commission de présenter, dès que possible, un projet de mesure tenant compte d'un nouvel avis scientifique sur l'EST, en particulier au niveau international.
Le Conseil a relevé qu'une majorité d'États membres était favorable à ce report."

Approbation par la Commission d'une stratégie relative aux matériels à risques spécifiés (MRS) en ce qui concerne les EST, le 25 mars. Cette stratégie consiste pour la Commission, qui considère que les mesures qu'elle propose sont essentielles pour atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs contre les risques d'encéphalopathie spongiforme bovine, à soumettre au comité vétérinaire permanent le texte de compromis soumis au Conseil "Agricole" les 16 et 17 mars et sur lequel ce dernier ne s'est pas prononcé. En cas d'échec, elle proposera immédiatement de retirer la décision 97/534/CE qui, dans le cas contraire, entrerait en vigueur le 1er avril prochain, en précisant que toute la responsabilité incombera aux États membres qui devront conserver ou prendre toutes mesures nécessaires pour l'exclusion des MRS en tenant compte de leurs situations respectives en matière d'épidémiologie et d'évaluation des risques à l'échelon national. Elle précise par ailleurs son intention, dans le but d'établir une démarche globale et de mettre en oeuvre une solution à long terme concernant la surveillance des EST, de soumettre dans les meilleurs délais au Conseil et au Parlement européen une nouvelle proposition sur la base de l'article 100 A du traité CE.

Adoption par la Commission d'une proposition de décision du Conseil abrogeant la décision 97/534/CE, le 27 mars. Le comité vétérinaire permanent n'ayant émis d'avis favorable ni sur le compromis portant sur la proposition de décision, adoptée le 6 mars, ni sur la proposition

de retrait de la décision 97/534/CE, la Commission a demandé au Conseil, conformément à la procédure en vigueur, d'arrêter les mesures à prendre.
[*COM(1998) 213*]

Adoption par le Conseil "Agriculture", le 31 mars. La décision du Conseil, adoptée à l'unanimité, diffère au 1er janvier 1999 la date d'application de la décision 97/534/CE.
[*JO L 102 du 2.4.1998*]

Décision 98/745:

Politique agricole: législations vétérinaire et phytosanitaire
Encéphalopathies spongiformes transmissibles

1.2.198. Décision 98/745/CE du Conseil modifiant la décision 97/534/CE de la Commission relative à l'interdiction de l'utilisation de *matériels présentant des risques* au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles.

Adoption par la Commission d'une proposition de décision du Conseil établissant les règles relatives à l'utilisation de matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant les décisions de la Commission 94/474/CE et 97/534/CE, le 11 décembre. En raison de l'avis négatif émis le 2 décembre par le Comité vétérinaire permanent sur son projet de décision adopté en novembre, la Commission, conformément à la procédure en vigueur, demande au Conseil d'arrêter les mesures à prendre.
[*COM(1998) 749*]

Accord politique du Conseil "Agriculture" sur une proposition modifiée, le 14 décembre.

Adoption formelle par le Conseil, le 17 décembre. Considérant que, au vu des changements intervenus depuis l'adoption de la décision 97/534/CE, un nouvel examen approfondi du contenu des mesures qu'elle prévoit s'est avéré nécessaire, le Conseil convient de différer la date de son applicabilité au 31 décembre 1999.
[*JO L 358 du 31.12.1998*]

Décision 99/881:

Santé publique et protection des consommateurs
Encéphalopathies spongiformes transmissibles

1.2.211. Décision 1999/881/CE du Conseil modifiant la décision 97/534/CE relative à l'*interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles.*

Adoption par la Commission d'une proposition, le 13 décembre.
[*COM(1999) 711*]

Adoption par le Conseil "Agriculture", le 14 décembre. Objet: différer au 30 juin 2000 l'entrée en vigueur de la décision 97/534/CE de la Commission relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles (MRS).
[*JO L 331 du 23.12.1999*]

Annexe 2 : Schéma technique d'exportation britannique (DBES)

RÉGIME D'EXPORTATION FONDÉ SUR LA DATE (DBES)

1. Les viandes fraîches désossées et les produits visés à l'article 6, paragraphe 1, points b), c) et d) provenant de viandes issues de bovins abattus au Royaume-Uni peuvent être expédiées à partir du Royaume-Uni en application des dispositions de l'article 6 lorsqu'elles proviennent d'animaux éligibles au titre du DBES nés après le 1er août 1996.

2. Avant l'expédition conformément au point 1, le Royaume-Uni doit avoir mis en œuvre et effectivement exécuté un programme de mise à mort et d'incinération de tous les descendants nés après le 1er août 1996 de mères chez lesquelles l'ESB a été confirmée avant le 25 novembre 1998 et doit avoir mis à mort et incinéré tous les bovins trouvés vivants qui ont été identifiés dans le cadre de ce programme.
Si l'ESB est confirmée après le 25 novembre 1998, les descendants nés après le 1er août 1996 de mères chez lesquelles l'ESB a été confirmée seront identifiés, abattus et incinérés sans délai.

Animaux éligibles au titre du DBES
3. Un animal de l'espèce bovine est éligible au titre du DBES s'il est né et a été élevé au Royaume-Uni et si, au moment de l'abattage, il apparaît que les conditions suivantes sont réunies:
a) l'animal est clairement identifiable tout au long de sa vie pour permettre de le tracer jusqu'à sa mère et au troupeau d'origine; son numéro de marque auriculaire unique, sa date et son exploitation de naissance et tous les mouvements après la naissance sont enregistrés soit dans le passeport officiel de l'animal soit sur un système officiel de traçabilité et d'identification informatisé; l'identité de sa mère est connue;
b) l'animal est âgé de plus de 6 mois mais de moins de 30 mois, fait établi par l'enregistrement informatique officiel de sa date de naissance, et dans le cas d'animaux originaires de Grande-Bretagne, le passeport officiel de l'animal;
c) l'autorité compétente a obtenu et vérifié une preuve concrète officielle attestant que la mère de l'animal a vécu pendant au moins 6 mois après la naissance de l'animal éligible;
d) la mère de l'animal n'a pas développé l'ESB et n'est pas suspecte d'avoir contracté l'ESB.

Contrôles
4. Si un animal présenté à l'abattage ou l'une des conditions de l'abattage n'est pas conforme à l'ensemble des exigences de la présente décision, l'animal doit être automatiquement refusé. Si une information dans ce sens est disponible après l'abattage, l'autorité compétente doit suspendre immédiatement la délivrance de certificats et annuler les certificats délivrés. Si l'exportation a déjà eu lieu, l'autorité compétente doit informer l'autorité compétente du lieu de destination. L'autorité compétente du lieu de destination doit prendre les mesures appropriées.

5. L'abattage d'animaux éligibles au titre du DBES doit avoir lieu dans des abattoirs qui ne sont pas utilisés pour l'abattage d'animaux de l'espèce bovine qui ne sont pas éligibles au titre du DBES quand ils sont situés en Grande-Bretagne, ou bien au titre du DBES ainsi qu'au titre de l'ECHS quand ils sont situés en Irlande du Nord. L'abattage d'animaux éligibles au titre du

DBES originaires de Grande-Bretagne en Irlande du Nord ou, inversement, originaires d'Irlande du Nord en Grande-Bretagne n'est autorisé que si l'accès à toutes les données requises est garanti.

6. L'autorité compétente doit s'assurer que les procédures appliquées dans les ateliers de découpe garantissent que les nœuds lymphatiques suivants ont été enlevés:
Nœuds lymphatiques poplités, ischiatiques, inguinaux superficiels, inguinaux profonds, iliaques médiaux et latéraux, rénaux, préfémoraux, lombaires, costocervicaux, sternaux, préscapulaires, axillaires, caudaux et cervicaux profonds.

7. Les viandes doivent être traçables jusqu'à l'animal éligible au titre du DBES, ou après la découpe, jusqu'aux animaux découpés appartenant au même lot, à l'aide d'un système officiel de traçabilité jusqu'au moment de l'abattage. Après l'abattage, les étiquettes doivent permettre de tracer les viandes fraîches et les produits visés à l'article 6, paragraphe 1, points b) et c), jusqu'à l'animal éligible pour permettre le rappel du lot concerné. En ce qui concerne les aliments pour carnivores domestiques, les documents et rapports d'accompagnement doivent en permettre le traçage.

8. Toutes les carcasses éligibles au titre du DBES doivent porter le numéro individuel associé au numéro de la marque auriculaire.

9. Le Royaume-Uni doit établir des protocoles détaillés couvrant:
a) le traçage et les contrôles effectués avant l'abattage;
b) les contrôles effectués durant l'abattage;
c) les contrôles effectués durant la production d'aliments pour carnivores domestiques;
d) toutes les exigences en matière d'étiquetage et de certification après l'abattage jusqu'au point de vente.

10. L'autorité compétente doit mettre en place un système d'enregistrement des contrôles de conformité de manière qu'ils puissent être attestés.
L'établissement

11. Pour être agréé, l'établissement doit, outre toutes les autres exigences de la présente décision, élaborer et mettre en œuvre un système permettant d'identifier les viandes éligibles au titre du DBES et/ou les produits éligibles au titre du DBES et de tracer toutes les viandes jusqu'à l'animal éligible au titre du DBES ou, après la découpe, jusqu'aux animaux découpés appartenant au même lot. Le système doit permettre la traçabilité intégrale des viandes ou des produits à tous les stades des opérations et les registres doivent être conservés pendant au moins 2 ans. Des informations détaillées concernant le système employé doivent être fournies par écrit à l'autorité compétente par la direction de l'établissement.

12. L'autorité compétente doit évaluer, agréer et suivre le système appliqué par l'établissement afin de veiller à ce qu'il assure une séparation intégrale des produits et la traçabilité à la fois en aval et en amont.»

Annexe 3 : Avis du comité Dormont et de l'Afssa du 30/09/99

Groupe d'experts sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles :

Le groupe d'experts sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST) s'est réuni le 27 septembre 1999. Compte tenu de la forte probabilité de transmission par voie alimentaire à l'homme de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), il a procédé à l'évaluation scientifique des risques liés aux conséquences possibles pour la santé publique, de la décision de levée partielle de l'embargo touchant les viandes ou produits dérivés provenant de bovins originaires de Grande Bretagne. Cette décision définit les critères applicables aux viandes ou produits entrant dans son champ d'application, à savoir :

- La date de naissance de l'animal, postérieure à la date de certitude affirmée d'absence de consommation de farines de viande et d'os (1er août 1996).
- Un âge de plus de 6 mois et de moins de 30 mois,
- L'assurance, basée sur la déclaration des éleveurs, que les mères des bovins exportés sont restées vivantes sans signes d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au cours des 6 mois suivant la naissance,
- La viande destinée à la consommation est désossée, dénervée et les ganglions lymphatiques sont éliminés,
- Ces opérations sont réalisées dans des abattoirs spécialisés et des ateliers de découpe, des ateliers de transformation ainsi que des entrepôts frigorifiques dédiés à cette activité.

Ces garanties sont appelées DBES (Date Based Export Scheme).

Le groupe d'experts a procédé, entre autres, à l'analyse des documents suivants :

1) Documents intitulés " propositions britanniques " d'octobre 1997 et sa version révisée de janvier 1998
Ces documents explicitent la base scientifique des mesures prises pour protéger la santé publique humaine. Ils indiquent que :
- la date du 1er août 1996 est considérée comme donnant toute garantie d'absence d'alimentation des bovins par des farines de viande et d'os,
- tous les bovins nés après cette date de mère atteinte d'ESB sont abattus et détruits (garantie additionnelle visant le risque de transmission de la mère au veau),
- les animaux concernés sont identifiés individuellement de manière à ce que l'élevage d'origine soit traçable,
- en Grande Bretagne, tous les animaux de plus de 30 mois n'entrent pas dans la consommation humaine et sont détruits lorsqu'ils sont abattus.

2) Rapport de l'Office Vétérinaire et Alimentaire du 12-16 avril 1999
Il confirme l'application effective des mesures décrites plus haut, dans les limites de l'inspection. Quelques recommandations d'amélioration sont apportées.

3) Avis du Scientific Steering Committee (SSC) du 8-9/12/97 et sa révision du 22-23/01/98

Ils portent sur l'analyse scientifique du document britannique décrivant le DBSE effectuée les 8 et 9 décembre 1997, ainsi que celle du document révisé présenté au SSC à l'issue de la publication de son premier avis.

Le groupe d'experts souhaite attirer l'attention de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments sur les points suivants :

1) La survenue de cas d'ESB dans les troupeaux dont sont originaires les bovins vérifiant les critères du DBSE ne constitue pas un critère d'exclusion. On rappellera que plus de la moitié des troupeaux du Royaume Uni ont eu au moins un cas d'ESB et que la prise en compte de ce critère est fondamentale dans le cadre du schéma ECHS (Export Certified Herd Scheme) appliqué en Irlande du Nord.

2) Les mesures prises en Grande Bretagne concernent l'élimination des tissus et organes considérés comme susceptibles de véhiculer une infectiosité. Le groupe d'experts indique, ici encore, que la distribution de l'infectiosité dans l'organisme au cours du temps chez les bovins reste insuffisamment connue, en l'absence de test suffisamment sensible, pour que les mesures adoptées puissent être considérées *a priori* comme totalement efficaces.

3) L'éligibilité des animaux repose principalement sur le postulat que les mesures prises pour la maîtrise de l'interdiction des farines de viandes et d'os et la transmission de la vache au veau suffisent à écarter tout risque d'ESB.

Au regard de ce postulat, le groupe d'experts considère que les mesures adoptées en Grande Bretagne, sous réserve d'une parfaite application, réduisent considérablement le risque d'exposition de la population humaine à l'agent de l'ESB.
Cependant, les hypothèses sur lesquelles ce postulat est fondé ne sont pas encore formellement validées : en effet, le risque de contamination des bovins selon des modalités autres que celles qui sont actuellement connues (alimentation et transmission maternelle) ne peut pas être totalement éliminé. La décroissance de plus en plus limitée de la prévalence en Grande-Bretagne, malgré les mesures prises, devrait conduire à s'interroger sur notre compréhension de l'ensemble des origines possibles de la contamination. Pour un pays où la prévalence reste élevée, il apparaît donc au goupe d'experts que ces hypothèses devraient être vérifiées préalablement à une prise de décision ayant des implications de santé publique.

La manière la plus pertinente pour conforter ou réfuter ces hypothèses serait d'évaluer si des animaux éligibles peuvent développer une ESB. Malheureusement, les données disponibles (MAFF report July 1999) ne permettent pas de réaliser cette analyse.
Les données dont nous disposons sont :

- Des données de prévalence (partielles au 31.07.1999) qui suggèrent que près de 3000 cas pourraient être enregistrés au cours de l'année 1999 : compte tenu des effectifs des cheptels britanniques, cela représenterait une incidence de l'ordre de 650 cas par million de bovins âgés de plus de deux ans, qui est à comparer, dans les mêmes conditions, avec l'incidence française comprise entre 1,5 et 2 et celle d'Irlande du Nord comprise entre 10 et 15.
- Des données sur les effectifs d'animaux chez lesquels l'ESB a été diagnostiquée en fonction de leur date de naissance : ces données montrent l'absence de cas nés après décembre 1995. Les animaux âgés de moins de 44 mois, soit ne sont donc pas infectés, soit n'ont pas encore eu le temps de développer des symptômes compte tenu de l'âge moyen d'apparition (54-60 mois). En l'état actuel des informations disponibles, aucune de ces deux hypothèses ne peut être *a priori* confirmée ou réfutée. Enfin, il faut rappeler que les

contaminations postérieures au 1er août 1996, et *a fortiori* les plus récentes, ne pourraient donc probablement pas être identifiées, sous forme de cas cliniques, avant 2000-2001. Les tests de dépistage en développement, récemment validés par la DGXXIV de la Commission européenne, devraient permettre d'apporter, d'ici quelques mois, des informations capitales notamment sur la proportion de bovins contaminés dans les cohortes nées en 1996 et 1997.

4) Par ailleurs, la fiabilité du programme mis en place repose sur celle du système d'identification et de traçage des animaux (destiné à maîtriser tout risque d'erreur ou de fraude sur le statut éligible des animaux, en particulier en éliminant les descendants d'animaux atteints d'ESB), de leurs ascendants (pour affirmer que la mère n'est pas atteinte d'ESB 6 mois après la naissance) ; cette fiabilité doit être démontrée comme cela a été fait pour l'Irlande du Nord. Enfin, le groupe d'experts a noté que le projet d'arrêté prévoit que les produits préparés à base de viandes éligibles au DBES seraient également autorisés à l'exportation. La traçabilité de tels dérivés, quel que soit le pays qui les produit, est, en l'état actuel, impossible et aucune information sur son organisation en Grande Bretagne n'est disponible. Dans ces conditions, il semble au groupe d'experts impérieux de séparer les viandes fraîches éligibles au DBES, et vendues telles quelles, de tous les autres produits dérivés sur lesquels des incertitudes existent sur la traçabilité.

En résumé, dans l'état actuel des connaissances, même s'il est hautement probable que les critères du DBES permettent d'abaisser considérablement le risque de consommation de viande d'animaux infectés en cours d'incubation, les données dont nous disposons ne permettent pas encore d'estimer la prévalence de l'infection chez les animaux éligibles.

En conclusion, dans l'état actuel des connaissances scientifiques et des données épidémiologiques dont il dispose, le groupe d'experts émet donc l'avis que le risque que la Grande Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé.

Fontenay aux Roses, le 30 septembre 1999
Dominique Dormont
Président du Groupe d'experts sur les ESST

Agence française de sécurité sanitaire des aliments :

Avis relatif au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni

Considérant qu'en application de l'article 365 du code rural, dans sa rédaction issue de la loi du 1er juillet 1998, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a été saisie par les ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation le 25 août 1999 d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêté interministériel modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni ;

Considérant que le projet d'arrêté a pour objet de transposer les dispositions de la décision 98/692/CE du 25 novembre 1998 modifiant la décision 98/256/CE concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine qui

prévoit notamment l'autorisation pour le Royaume-Uni de produire et d'expédier de son territoire vers les autres Etats-membres ou vers les pays tiers des viandes et denrées obtenues à partir de bovins nés, élevés et abattus au Royaume-Uni ; qu'une décision de la Commission européenne du 23 juillet 1999 a fixé au 1er août 1999 la date d'effectivité de la décision du 25 novembre 1998 ;

Considérant que la prise de l'arrêté dont le projet est soumis à l'avis de l'Agence aurait notamment comme conséquence d'autoriser, sous les conditions retenues par la Commission européenne, l'introduction en France de viandes fraîches, de viandes hachées, de préparations de viandes et de produits à base de viande obtenus à partir de bovins nés, élevés et abattus au Royaume-Uni ; qu'il convient par conséquent d'examiner les éventuels risques pour la santé publique d'une telle mesure ;

Considérant qu'à cette fin, il est nécessaire de prendre en compte :

- les dernières évolutions des connaissances scientifiques à l'égard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, notamment celles postérieures aux derniers avis rendus par les instances scientifiques de la Commission européenne ;
- les données disponibles sur l'évolution de la situation épidémiologique en Grande-Bretagne, en particulier au regard des prévisions qui ont pu être faites précédemment ;
- les constatations les plus récentes qui ont été faites par l'Office Alimentaire et Vétérinaire et en particulier les insuffisances relevées quant à l'application effective des mesures de gestion du risque, dont les dispositions relatives à la traçabilité des animaux et de leurs produits ; sachant que ces insuffisances ne sont pas en elles-mêmes de nature à expliquer les écarts entre les prévisions et les données observées ;
- les critères d'éligibilité applicables aux bovins dont sont issus les viandes et produits susceptibles d'être concernés par le projet d'arrêté pris pour l'application de la décision communautaire ;
- les outils de diagnostic disponibles ou susceptibles de l'être à brève échéance qui permettent de conforter les différentes hypothèses concernant l'ampleur actuelle de la contamination et renforcer la maîtrise du risque ;

Considérant que le groupe d'experts, réuni par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments le 27 septembre 1999 a procédé à l'évaluation des risques à partir des données disponibles ; que, dans son avis-ci joint annexé, il a conclu que, dans l'état actuel des connaissances scientifiques et des données épidémiologiques dont il dispose, le risque que le Royaume-Uni exporte des viandes de bovins contaminés ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé ;

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments émet un avis défavorable au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni et transposant les dispositions de la décision 98/692/CE du 25 novembre 1998 modifiant la décision 98/256/CE concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine qui prévoit notamment l'autorisation pour le Royaume-Uni de produire et d'expédier de son territoire vers les autres Etats-membres ou vers les pays tiers des viandes et denrées obtenues à partir de bovins nés, élevés et abattus au Royaume-Uni

Fait à Maisons-Alfort le 30 septembre 1999
Le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments
Martin HIRSCH

Annexe 4: Avis du CSD du 29/10/99

Response to the questions posed by the Commission
Conclusions of the opinion of the Committee

.

In response to the concerns of the AFSSA, the Commission posed the following three uestions to the SSC.
These questions are dealt with in turn.

Question 1.
Do the opinions and documentation provided by the French authorities contain scientific information, epidemiological data or other evidence that has not been taken into account by the SSC?

Response
AFSSA did have some additional data to that used by the SSC in its last Opinion on the UK DBES (28 May 1999). The members of the SSC and its TSE/BSE ad hoc Group had, likewise, been aware of the recently published scientific evidence that emerged after its Opinion on the UK DBES.

Question 2.
If, in the above documentation, there is new information, data or evidence, or if the SSC has at its disposal any new information, would this require a re-examination of any of the four SSC Opinions directly related to the scientific rationale of the DBES?

Response
Research on BSE/TSE world wide is extensive and new data is emerging continually. This is reviewed at the monthly meetings of the SSC and its TSE/BSE ad hoc Group. The questions relating to the usefulness of rapid diagnostic tests for BSE in animals in the pre-clinical stage of the disease were not new since the SSC had dealt explicitly with these issues in its analyses of the BSE tests in clinical cases of BSE as undertaken by the EC and published in Nature in July 1999. The SSC concludes that newly developed diagnostic tests have not as yet been evaluated for their potential usefulness for diagnosing pre-clinical cases of BSE. This evaluation is not a straightforward short-term exercise, but should be given high priority.
Continuing its normal practice of maintaining up-to-date information on BSE, the SSC evaluated all the data provided by the French Authorities. In addition, the SSC obtained further analyses of the epidemiological data on BSE from the UK up to mid-October 1999. These data and a variety of other submissions were evaluated as by the TSE/BSE ad hoc well as by specifically invited epidemiologists. It is noteworthy that, when strictly comparable data are used, there is clear evidence of the continuing progressive decline in 1999 of BSE in the UK. There is no justification at present to infer any new route of infection. The results of the biological research on the variety of infective agents and their impact on different species highlight further the SSC's original caution in extrapolating from one set of findings, e.g. of the presence of the scrapie agent in organs of experimental animals or sheep to the BSE infectivity of different cattle tissues.

Very recent highly sensitive laboratory assays to detect PrP res , which have not yet been evaluated extensively, may give grounds for optimism and should be closely monitored. However, these assays are not yet suitable for field use.
The SSC concludes that there are currently no grounds for revising the overall conclusions of the SSC Opinions directly related to the rationale of the DBES.

Question 3.
In the light of the answers to the above question, could the SSC confirm (or not) its position that the conditions of the DBES, if appropriately respected, are satisfactory with regard to the safety of the meat and meat products produced?

Response
The SSC emphasises that its analyses of the risk from BSE depend on the Commission and Member States ensuring that proposed measures to exclude or limit the risk are followed meticulously. It notes that the assurance from the UK DBES is very dependent on maintaining the feed ban, the 30-month rule and ensuring that there is clear evidence that the risk from maternal transmission is minimised.
Given these conditions and bearing in mind the SSC's previous analyses of the risk to public health within the EU, the SSC considers that the measures taken by the UK make any risk to human health from the UK DBES at least comparable to that in other European Member States.

Annexe 5: Avis de l'Afssa du 6/12/99

Avis du 6 décembre 1999 relative aux conditions dans lesquelles pourrait être autorisée l'importation par la France de viandes et de denrées provenant de bovins élevés et abattus au Royame-Uni

Considérant que le 23 novembre 1999, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a été saisie d'une demande d'avis relative aux conditions auxquelles pourraient être soumis les viandes bovines et produits à base de viandes exportés par le Royaume-Uni dans le cadre du Date based export scheme (DBES) ; que cette saisine porte sur le dispositif envisagé dans un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni ainsi que sur un texte, issu de discussions entre la Commission européenne, les autorités britanniques et les autorités françaises, décrivant différentes mesures destinées à améliorer la maîtrise du risque.

Considérant que certaines de ces mesures, relatives aux retraits de cohortes et à la mise en œuvre de protocoles de tests, appellent une expertise scientifique, à laquelle a procédé le groupe d'experts sur les Encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, tandis que les autres mesures, qui ont trait à la traçabilité des produits et leur étiquetage ainsi qu'à l'organisation des contrôles, ont fait l'objet, par les services de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, et après des échanges avec les administrations concernées, d'une évaluation de leur efficacité au regard des objectifs poursuivis ; qu'il convient, pour émettre un avis sur le dispositif envisagé, d'examiner chacun de ces points.

1°) et 2°) Mesures relatives aux retraits de cohortes et à la mise en œuvre de protocoles de tests :

Considérant qu'après avoir examiné les mesures envisagées pour le retrait de cohortes et la mise en oeuvre de protocoles de tests, le groupe d'experts sur les ESST a émis l'avis suivant :

"Préambule :

Depuis sa création, le comité interministériel sur les ESST et les prions a, de façon répétée, pris en compte dans ses avis des hypothèses qui lui semblaient plausibles, compte tenu des connaissances du moment, lorsqu'elles étaient de nature à anticiper un risque pour la santé humaine, même si elles n'étaient pas démontrées. Par exemple, dans son avis du 9 mai 1996, sur la base des éléments alors disponibles, le comité interministériel sur les ESST a demandé que dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé publique, l'agent de l'ESB soit considéré comme transmissible à l'homme.

C'est en utilisant cette même démarche que, dans son avis du 30 septembre 1999, le groupe d'experts sur les ESST de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a estimé que, dans le cadre du schéma DBES, le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne pouvait être considéré comme totalement maîtrisé : en effet, certains paramètres, d'ordre épidémiologique (modalités de la transmission de l'ESB) et

pathogénique (distribution de l'infectiosité dans les tissus) restent encore insuffisamment connus.

Réponse à la question :

Au cours de sa réunion du 2 décembre 1999, le groupe d'experts n'a examiné que les deux mesures techniques sur lesquelles il a été interrogé, à l'exclusion des autres mesures ayant fait l'objet des discussions entre les autorités communautaires, britanniques et françaises.

1. Mesures de retrait des cohortes :

Le groupe d'experts a examiné l'impact potentiel des mesures de retrait des cohortes contemporaines des animaux cliniquement atteints nés après le 1er janvier 1996, sur la probabilité d'exporter des animaux en phase d'incubation. Selon les principes du DBES, aucun animal né après le 1er août 1996 ne devrait être infecté par l'agent de l'ESB. Dans ces conditions, l'observation de tels cas constituerait un signal d'alerte de nature à remettre en cause la validité des hypothèses du DBES et/ou la bonne application des mesures correspondantes. Le groupe d'experts reconnaît que les mesures relatives aux cohortes sont de nature à diminuer à terme le risque. Cependant, les mesures ne s'appliquent à une cohorte qu'après l'apparition du premier cas clinique, ce qui autorise l'entrée dans la chaîne alimentaire humaine de produits provenant d'animaux en incubation (soit parce que ces animaux sont abattus avant l'apparition du premier cas clinique, soit parce que les animaux en incubation d'une cohorte donnée sont tous abattus ou meurent avant que l'un d'eux n'exprime cliniquement une ESB).
De plus, l'efficacité de la mesure appliquée aux cohortes devra être améliorée en précisant la définition de ces cohortes (âge et localisation notamment) en fonction de l'analyse épidémiologique de ces cas, s'ils surviennent.
Enfin, le groupe d'experts souligne que, par définition, cette disposition ne pourra avoir d'effet sur l'exposition au risque que lors de l'émergence du premier cas cliniquement reconnu chez un animal né après le 1er août 1996 (la durée d'incubation moyenne est estimée à cinq ans) ce qui ne modifie pas dans l'immédiat l'évaluation du risque présentée dans l'avis du groupe d'experts du 30 septembre 1999.

2. Mise en place d'un protocole de tests :

Le document transmis au groupe d'experts (document intitulé « extension d'enquête sur bétail OTMS », annexé à la saisine du 23 novembre 1999) envisage deux enquêtes différentes : 1)une enquête destinée à estimer la prévalence des animaux infectés dans le but d'identifier des anomalies par rapport aux postulats sur lesquels repose le DBES, et 2)une enquête destinée à évaluer le risque de consommation de viande provenant d'animaux contaminés parmi les animaux éligibles du DBES.

- Approche de la pertinence des hypothèses sur lesquelles repose le DBES.

Il est tout d'abord proposé de mettre en œuvre un test de détection de la protéine Prp-res sur un échantillon de 6 000 animaux parmi les 120 000 présents sur le territoire britannique nés après le 1er août 1996 et âgés de trente-six à quarante mois au 1er février 2000. Cet effectif correspond à celui qui serait nécessaire pour estimer avec une précision satisfaisante, une

prévalence de l'ESB au moins égale à celle actuellement observée en Grande-Bretagne soit 0,06 %. Si ce test ne dépiste aucun animal infecté, les résultats seront donc compatibles avec une prévalence inférieure ou égale à 0,06 % (600 pour un million dans cette tranche d'âge) avec un risque d'erreur de première espèce conventionnel de 5 %. Ce résultat permettrait au mieux de seulement constater que les mesures du DBES n'ont pas été de nature à réduire de façon très importante la prévalence de l'infection. La valeur de cette prévalence-seuil est trop haute pour détecter de manière satisfaisante des écarts aux prévisions, sauf dans l'hypothèse d'un échappement massif au DBES, alors que ce qui est recherché est la mise en évidence d'un échappement même modeste, s'il existe.

- Estimation de risque associé à la consommation de viande provenant d'animaux contaminés parmi les animaux éligibles du DBES.

La seconde enquête a pour but de vérifier qu'aucun animal né après le 1er août 1996 n'a été infecté.
Appliqué au cheptel britannique, le fait de ne trouver aucun test positif sur les 6 000 prévus ne garantira pas un risque apparaissant acceptable au groupe d'experts. En effet, dans ces conditions, un échantillon de 6 000 animaux testés, même tous négatifs, ne garantit pas que le risque lié à l'importation de viande d'animaux contaminés est du même ordre de grandeur que celui qui est associé à la consommation de bovins élevés en France. En effet, compte tenu du fait que la prévalence de l'ESB est en France de deux cas par million, si un tel échantillonnage était appliqué à l'ensemble des tranches d'âge à risque du cheptel français et dans une hypothèse conservatoire où la prévalence de l'infection en France serait dix fois supérieure au nombre de cas identifiés, le calcul montre qu'il y a 88 chances sur 100 de n'observer aucun test positif chez 6 000 animaux.

Les études permettant de valider l'hypothèse selon laquelle aucun animal né après le 1er août 1996 n'a été infecté seront d'autant plus convaincantes qu'elles seront réalisées dans des conditions d'échantillonnage optimales par rapport à leur objectif (études effectuées dans des zones géographiques à prévalence élevée, chez des catégories d'animaux à risque significatif comme les animaux trouvés morts et les animaux abattus d'urgence) comme cela est envisagé dans le protocole d'accord ayant fait l'objet des discussions entre les autorités communautaires, britanniques et françaises, et conformément aux résultats obtenus en Suisse au cours de cette année.

Enfin, le groupe d'experts rappelle que l'impact de la mise en place des tests, suivant le protocole décrit ou amendé, sur l'analyse des risques, ne sera évaluable qu'après l'obtention des résultats, c'est à dire au mieux au cours du second semestre 2000 : l'effet sur la maîtrise du risque, tout comme pour la première mesure proposée à l'analyse, n'est donc pas immédiat."

3°) Traçabilité des produits transformés au Royaume-Uni :

Considérant qu'il est précisé d'une part qu'aucune demande n'a été à ce jour formulée de transformer les produits au Royaume-Uni et d'autre part qu'une mission préliminaire de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) serait réalisée au préalable ; que dans ces circonstances, il n'y a pas d'éléments permettant actuellement de procéder à une évaluation du dispositif sur ce point.

4°) Traçabilité des animaux vivants, des viandes et contrôles sur place au Royaume-Uni:

Considérant que des clarifications ont été demandées par les autorités françaises à la Commission européenne et aux autorités britanniques sur les contrôles sur place réalisés au Royaume-Uni ; qu'il a été ainsi récapitulé l'ensemble du système de contrôle mis en [CAR.22]uvre et indiqué la fréquence et les modalités des inspections qui seront réalisées.

Considérant que l'organisation des contrôles vise à ce que les critères d'éligibilité prévus par le DBES soient effectivement respectés.

Considérant en premier lieu qu'une mission d'inspection a été réalisée en octobre 1999 par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) ; que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments n'a pu, à cette date, prendre connaissance du document rendant compte des résultats de cette mission ; que, toutefois, il lui a été indiqué, par les autorités françaises, que ces résultats étaient considérés comme conformes aux attentes de la Commission en cette matière ; que, notamment, la forte proportion de rejet d'animaux (45 %) à l'entrée de l'abattoir, pour laquelle il ne peut être établi qu'ils respectent l'ensemble des critères d'éligibilité (2), est considérée comme un indice de fiabilité de la chaîne des contrôles ; que par conséquent, il apparaît que les autorités communautaires sont en mesure de considérer que les conditions du DBES sont respectées de manière appropriée, hypothèse dans laquelle la Commission européenne a d'ailleurs demandé au Comité scientifique directeur de se placer pour lui donner un avis ; qu'aucun élément factuel transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ne peut la conduire à réfuter une telle hypothèse, sous réserve de confirmation par les résultats complets et définitifs de la mission d'inspection.

Considérant en second lieu qu'il est prévu que des contrôles seront réalisés périodiquement à partir du 1er janvier 2000 dans les exploitations et établissements agréés ainsi que pour vérifier l'éligibilité des animaux introduits dans la base de données ; que ces contrôles périodiques doivent permettre de s'assurer que les conditions continuent à être respectées de manière appropriée ; que l'association d'experts des Etats membres à ces inspections permettra d'utiles échanges sur les enseignements que les services d'inspection de chaque pays peuvent tirer de leur expérience d'inspection dans ce domaine ; qu'à cet égard, il a été indiqué à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments par les autorités françaises que les clarifications fournies tant par les autorités britanniques que par les services de la Commission européenne ne les conduisaient pas à constater d'écart entre, d'une part, les méthodes et les résultats des inspections et, d'autre part, les attentes qui peuvent être formulées en ce domaine.

Considérant qu'en se fondant, d'une part, sur le fait que les autorités qui ont eu connaissance des audits effectués sur le système de contrôle au Royaume-Uni ne relèvent pas d'anomalie de nature à établir que les critères du DBES ne sont pas respectés et, d'autre part, sur l'organisation et la fréquence retenue pour les futurs audits, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est en mesure de considérer que le système mis en place répond à l'objectif d'un respect effectif des critères d'éligibilité et de détection d'éventuels écarts par rapport aux conditions définies pour la mise en oeuvre du DBES ; que, dans ce contexte, les recommandations suivantes peuvent être formulées, compte tenu de l'importance qui s'attache au respect de ces critères d'éligibilité :

- effectuer un suivi régulier afin de veiller à ce que l'absence d'écarts observés dans les conditions actuelles (3), se maintienne au fur et à mesure qu'évoluerait le nombre d'établissements agréés et qu'augmenteraient les flux (4).

- déterminer, par une méthode d'évaluation du risque, la nature des écarts qui, s'ils étaient observés, conduiraient à considérer que les conditions du DBES ne sont pas respectées de manière appropriée (5).

5°) Etiquetage :

Considérant qu'il ressort des éléments transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments que le dispositif proposé prévoit une identification spécifique, jusqu'au consommateur final, des viandes bovines et produits à base de viande originaires du Royaume-Uni.

Considérant qu'il convient au préalable de préciser que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, n'entend pas, dans le cadre de cette saisine, donner un avis général sur l'option de gestion du risque qui reposerait sur la possibilité laissée aux consommateurs d'identifier parmi une catégorie de produits, ceux qui, bien que mis sur le marché dans des conditions régulières, pourraient présenter, au vu d'une évaluation scientifique, un risque plus élevé pour les consommateurs en raison de l'origine de ces produits ; qu'une telle option pose des questions de principe au regard des règles de la sécurité sanitaire qui dépassent le cadre de cette saisine.

Considérant cependant que, d'après les éléments transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, les objectifs assignés à cet étiquetage sont de trois ordres :

- permettre au consommateur de pouvoir exercer son choix ;

- permettre, le cas échéant, des mesures de rappel de lots, dans l'hypothèse où apparaîtraient des données particulières sur un risque concernant des viandes ou des produits issus de ces viandes, postérieurement à leur mise sur le marché.

- accroître les possibilités de contrôle par une meilleure identification des viandes et des produits à base de viandes dont l'importation, la transformation et la commercialisation seraient autorisées dans le nouveau cadre réglementaire.

Considérant qu'il convient donc uniquement, dans ce cadre, d'examiner comment le dispositif proposé permet de satisfaire aux trois objectifs énoncés ci-dessus.

Considérant à cet égard que, selon les indications données à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, les autorités françaises s'estiment en mesure de procéder, sur le fondement du dispositif proposé, à une identification jusqu'au consommateur final, des viandes d'origine britannique ou des produits à base de viandes ; qu'il a été en particulier indiqué que cette information serait exigée et contrôlée aussi bien pour la restauration en foyer que pour la restauration hors foyer.

Considérant en premier lieu, que sous la réserve de principe exprimée plus haut, une telle identification est cohérente avec le souci d'information des consommateurs dans une phase où

il n'existe pas de certitudes scientifiques permettant de quantifier le risque ; que cette information sera effective pour l'ensemble des produits et pour l'ensemble des modes de consommation et de restauration.

Considérant en deuxième lieu qu'il est reconnu par les travaux des experts scientifiques, (6) que la viande issue de cas confirmés d'ESB ou d'animaux qui peuvent être considérés comme à risques, ne devraient pas entrer dans la chaîne alimentaire, y compris en raison du risque de contamination croisée avec des tissus infectieux ; que, sur le fondement de ce principe, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des retraits de lots, compte tenu de la durée de conservation des produits à base de viande, en raison, pendant cette période, soit de la survenue d'un élément particulier concernant les animaux ou les troupeaux dont sont issus ces produits (7), soit d'une remise en cause plus générale des hypothèses sur lesquelles se fondent les critères d'éligibilité de ces viandes.

Considérant en troisième lieu les indications données par les services en charge des contrôles sur l'intérêt, pour la facilitation de la mise en oeuvre de ces contrôles, de l'étiquetage mis en place sur l'ensemble de la chaîne, d'autant plus que celui-ci serait mis en place, dans des conditions analogues, dans l'ensemble des Etats-membres.

Considérant donc que le dispositif proposé en matière de traçabilité et d'étiquetage, permet de répondre aux trois objectifs qu'il poursuit. (8)

Compte tenu de l'ensemble des considérations énoncées ci-dessus, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments émet l'avis suivant :

1. La mise en œuvre de sondages, utilisant les nouveaux tests diagnostiques validés par la commission, et le projet d'épidémiosurveillance sur les cohortes d'animaux issus d'élevages où survient un cas d'ESB né après le 1er janvier 1996, retirées de la chaîne alimentaire, peuvent contribuer, sous réserve de la prise en compte des observations du groupe d'experts sur les ESST concernant la définition et la portée de ces protocoles, à accélérer l'obtention de connaissances permettant de réévaluer les risques, sans toutefois avoir d'impact immédiat sur leur maîtrise.

2. Dans l'attente d'éléments d'ordre scientifique ou épidémiologique permettant formellement de confirmer ou d'infirmer les hypothèses sur lesquelles se fonde le DBES, les précisions et dispositions complémentaires relatives aux contrôles, à la traçabilité et à l'étiquetage, peuvent utilement concourir, dans le cas où les autorités françaises décideraient de lever l'embargo, à mieux maîtriser, parmi les risques, ceux qui seraient dus à une application imparfaite du DBES ou à être mieux en situation de pouvoir tirer les conséquences d'éléments nouveaux et notamment d'éventuels signaux d'alerte.

3. Aucun élément transmis ne permet à ce stade de donner un avis sur les questions spécifiques aux produits transformés au Royaume-Uni, pour lesquels il n'existe pas actuellement d'établissement agréé, cet agrément devant être précédé d'un audit par l'Office alimentaire et vétérinaire.

4. Toute décision doit prendre en compte :
- les éléments de risque, plausibles mais non quantifiables à l'heure actuelle, liés à l'absence de certitudes d'une part sur la distribution de l'infectiosité de l'ESB dans l'organisme

au cours du temps chez les bovins et d'autre part sur l'ensemble des modes de transmission de l'agent infectieux chez les animaux ;

- le fait que les mesures de renforcement des contrôles et du suivi du dispositif, de nature à garantir le respect effectif des dispositions prises, n'ont pas, cependant, d'impact direct et immédiat sur ces éléments de risque ;

- la nécessité de prévoir une réversibilité des mesures prises, afin de faire cesser immédiatement une éventuelle exposition des consommateurs à un risque qui se confirmerait ultérieurement.

Fait à Maisons-Alfort le 6 décembre 1999
Le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments
Martin HIRSCH

Annexe 6: Liste des personnes rencontrées

Nom	Fonction	Adresse
Isabelle AUCKENTHALER	DGCCRF – service des jouets pour enfants	59, bld Vincent Auriol 75 703 Paris cedex 13 tél : 01 44 97 23 53
Jean-Marie AYNAUD	INRA – Directeur de recherche, chargé de mission auprès de la Direction Scientifique « Animal et Produits animaux ».	147 rue de l'Université 75338 Paris Cedex 07 tél std : 01 42 75 90 00
Pascal BARTHE	SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne) – adjoint environnement	2,bld Diderot 75572 Paris Cedex 12 tél std : 01 44 87 17 17
Reimer BÖGE	MEP- Parlement Européen	Parlement Européen ASP 15 E 169 Rue Wiertz B-1047 Bruxelles tél. : 00 322 284 5326
Jeanne BRUGERE-PICOUX	Professeur de Pathologie Médicale du Bétail et des Animaux de Basse-Cour, Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort	7 avenue du Général de Gaulle 94704 Maisons-Alfort
Bertrand CARSIN	DGSANCO – avis scientifiques	232 rue Belliard Bruxelles tél. : 00 322 295 5795
Louis CAYEUX	FNSEA – environnement	11 rue de la Baume 75008 Paris tél : 01 53 83 47 15
Thierry CHALUS	DGSANCO – questions législatives	232 rue Belliard Bruxelles tél. : 00 322 295 0824
Eric CHAPELLE	Fédération Nationale Bovine -	149 rue de Bercy 75012 Paris tél : 01 40 04 51 07
Olivier COSTE	Conseiller technique Industrie au cabinet du Premier Ministre.	57 rue de Varenne 75007 Paris tél. std : 01 42 75 80 00
Dominique DORMONT	CEA Fontenay – service Neurovirologie	60 –68 avenue de la Division Leclerc BP6 92 265 Fontenay-aux-Roses tél : 01 46 54 81 22
Loïc EVAIN	RP – service agricole	Représentation Permanente Française De L'union Européenne 14 place de Louvain 1000 Bruxelles tél. : 00 33 322 229 8377
Daniel HULAUD	DGCCRF – chef du bureau des produits laitiers, carnés, corps gras et alimentation animle	59, bld Vincent Auriol 75 703 Paris cedex 13 tél : 01 44 97 23 53
Caroline LEBOUCHER	SGCI – chef du secteur ITEC (Industrie, Poste, Télécom, Société de l'information, Environnement, CECA)	2,bld Diderot 75572 Paris Cedex 12 tél std : 01 44 87 17 17

Nom	Fonction	Adresse
Olivier LLUANSI	Directeur général adjoint du Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais.	Hôtel de région centre Rihour 59 555 Lille Cedex tél : 03 28 82 51 61
Mme MORHANGE	DGCCRF- en charge du dossier vache folle	59, bld Vincent Auriol 75 703 Paris cedex 13 tél : 01 44 97 23 53
Hervé MIGNON	DGS – Conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale	8 avenue de Ségur 75 350 Paris tél. : 01 40 5657 82
Auguste RATEAU	DGSANCO – conseiller du directeur général en charge de la politique consumériste et questions éthiques	232 rue Belliard Bruxelles tél. : 00 322 295 4914
Fabien RAYNAUD	SGCI – conseiller juridique	2,bld Diderot 75572 Paris Cedex 12 tél std : 01 44 87 17 17
Arnaud ROULET	Ministère de l'agriculture – Inspection vétérinaire	78-80 rue de Varenne 75 007 Paris tél : 01 40 20 80 00
Marc SAVEY	Afssa – directeur santé animale	23 avenue du Général de Gaulle 94 704 Maisons Alfort Cedex tél. std : 01 49 77 13 00
Annie SOYEUX	Ministère de l'agriculture – Inspection vétérinaire	47 bis avenue de la belle gabrielle 94736 Nogent sur Marne tél. : 01 43 94 22 47
Marie-Hélène VERGOT-GRAS	CIV(Centre d'Information des Viandes) – chef de projet	64 rue Taitbout 75009 Paris tél : 01 42 80 04 72
Jérôme VIGNON	DATAR – responsable stratégie	1 avenue Charles Floquet 75 007 Paris tél. : 01 40 65 10 63
Eric ZUNINO	SGCI – service agricole	2,bld Diderot 75572 Paris Cedex 12 tél std : 01 44 87 17 17

Annexe 7: Bibliographie

Ouvrages

1. L'essentiel à savoir sur l'ESB dite « Maladie de la vache folle », collection La Viande, informez-vous, Centre d'Information des Viandes

2. Dossier Santé : Encéphalopathies spongiformes des ruminants, Centre d'Information des Viandes

3. Encéphalopathies Spongiforme Bovine (ESB) : Le Vademecum, Informations à destination des consommateurs, 3ème édition 16/10/1998, Commission européenne Direction Générale XXIV, Politique des consommateurs et protection de leur santé.

4. Le Principe de Précaution, Annexes au rapport au Premier Ministre présenté par Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, 15 octobre 1999

5. L'encéphalopathie spongiforme bovine en Europe. Présent et avenir. M Savey, P Belli, M Coudert, Septembre 1992

6. L'encéphalopathie spongiforme bovine en Europe et en France. De la maladie animale au risque en santé publique. Marc Savey, revue du Palais de la découverte, n° 263, décembre 98.

7. Contribution de M. Savey sur le colloque Sécurité Sanitaire, les enjeux de la réforme, organisé au Sénat le 2/4/98, CNEVA

8. L'encéphalopathie spongiforme bovine, article soumis pour publication à « Sciences et Vie » le 28 mai 1990 puis retiré, Jeanne Brugère-Picoux.

9. Note à l'attention du Président R. Prodi, objet : la synthèse du chocolat, Michel Petite

10. La crise de levée de l'embargo sur la viande bovine britannique : expertise scientifique et décision publique. Jean-Guillaume Bretenoux, Sara Fernandez, Mélanie Tauber. Rapport de l'ENGREF.

11. Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire COM (99)-719 du 12/1/00

12. Droit et pratique de l'Union européenne, Jean-Marc Favret, Gualino éditeur, 2ème édition, juillet 1999

13. Conférence scientifique internationale sur les farines animales du 1er et 2 juillet 1997

14. Communication de la Commission COM (2000)-1 sur le recours au principe de précaution

15. Conférence sur l'Union Européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB (30/11/99 et 1/12/99)

16. Sécurité sanitaire : les enjeux de la réforme. Marc Savey avril 98

17. Principe de précaution et gestion symbolique de l'opinion : retour sur le cas de la vache folle. Olivier Godard, revue Esprit, mai 2000.

Sites Internet

L'accès à la législation en vigueur dans l'Union Européenne
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/

Le site de la DG Santé des Consommateurs (en anglais)
http://www.europa.eu.int/comm/dg24/

Les comptes-rendus du CVP (en anglais)
http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/rc/svc/index_en.html

Les comptes-rendus du CSD (en anglais)
http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/sc/ssc/outcome_en.html

Des informations sur l'ESB sur le site du Ministère de l'agriculture
http://www.agriculture.gouv.fr/accueilf0.htm