



N° 3212

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la sécurité alimentaire européenne,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME BEATRICE MARRE,

Députée.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

**Agroalimentaire.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Bana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA CREATION DE L'AUTORITE ALIMENTAIRE EUROPEENNE REPONDR A SES DEUX OBJECTIFS... ..</b>	<b>11</b>
<b>I. RETABLIR LA CONFIANCE DES CONSOM- MATEURS.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Par l'élaboration d'un cadre juridique simplifié .....</b>	<b>12</b>
<b>1) Une approche horizontale .....</b>	<b>13</b>
a) Le principe de précaution au cœur de la sécurité alimentaire .....	13
b) Des prescriptions générales valables pour l'ensemble des produits et de la chaîne alimentaire .....	15
<b>2) S'appuyant sur la création d'une Autorité alimentaire européenne indépendante.....</b>	<b>17</b>
<b>B. ...Impliquant tous les acteurs de la sécurité alimentaire .....</b>	<b>18</b>
<b>1) Les producteurs .....</b>	<b>18</b>
a) Les agriculteurs.....	18
b) Les industriels de l'agro-alimentaire et les distributeurs .....	19
(1) L'agro-alimentaire .....	20
(2) Les distributeurs .....	21
<b>2) Les consommateurs .....</b>	<b>22</b>
<b>3) Les pouvoirs publics .....</b>	<b>25</b>

**II. ET ASSEOIR LE MODELE EUROPEEN SUR LA  
SCENE INTERNATIONALE ..... 27**

**A. Par le maintien de la spécificité des échanges des  
produits agricoles et agro-alimentaires à l'OMC<sup>0</sup> ..... 28**

**1) Si les accords de Marrakech (1994) ont, en partie,  
banalisé les échanges agricoles.....28**

a) En faisant entrer les produits agricoles dans le cycle de  
négociations : c'est l'article 20 sur l'agriculture .....28

b) Mais avec une ouverture sur la protection de la santé :  
les accords SPS et TBT .....29

**2) ...l'échec de Seattle a favorisé une prise de conscience .....31**

a) Par une meilleure compréhension des positions  
française et européenne.....32

b) Qui se heurte toutefois à l'hostilité américaine .....34

c) Et à une position toujours réservée des pays en voie de  
développement.....34

**B. Par la reconnaissance de notre conception du  
principe de précaution ..... 35**

**1) L'inversion de la charge de la preuve .....35**

**2) La nécessité d'une Autorité européenne d'expertise .....39**

a) L'exemple a contrario : l'arrêt de l'Organe de  
Règlement des Différends sur le bœuf aux hormones .....39

b) L'interlocuteur de l'Organisation mondiale de la santé  
(OMS) et de l'Organisation des Nations unies pour  
l'alimentation et l'agriculture (FAO) – et donc du  
Codex – et de la Food and Drug Administration  
américaine (FDA).....40

(1)Le *Codex Alimentarius* .....40

(2)La situation américaine.....42

**DEUXIEME PARTIE : ... SOUS RESERVE D'EN  
COMBLER DEUX LACUNES IMPORTANTES ..... 45**

**I. LE FLOU SUR SES MISSIONS..... 45**

**A. Au regard du traitement du risque alimentaire ..... 45**

**1) De points de vue opposés au départ... .....46**

a) L'option anglaise : un regroupement des missions.....46

b) L'approche française : une agence consacrée à  
l'évaluation des risques .....47

2) ... A une clarification non encore achevée.....	48
a) Le choix de la séparation fonctionnelle entre expertise et gestion du risque.....	48
b) N'est pas totalement inscrit dans les faits.....	49
(1)Le système d'alerte rapide (SAR) .....	49
(2)La gestion du risque.....	51
(3)Le contrôle.....	52
3) La gestion de l'information et de la communication .....	53
<b>B. Au regard de son mode de saisine.....</b>	<b>54</b>
1) La plus grande ouverture possible... ..	54
a) Les institutionnels (Commission, Parlement, Etats membres) .....	54
b) Les acteurs (producteurs, distributeurs, consommateurs).....	55
2) ...compatible avec l'efficacité .....	55
a) La nécessité d'un filtre .....	56
b) Le contrôle de la mise en œuvre .....	56
<b>II. LES RISQUES DE REDONDANCE OU DE CONFLIT.....</b>	<b>57</b>
<b>A. Avec les agences nationales .....</b>	<b>57</b>
1) Des dispositifs de coordination existent... ..	57
2) ...mais la volonté d'intégration est faible .....	58
<b>B. De par son fonctionnement interne .....</b>	<b>59</b>
1) Un conseil d'administration inachevé dans sa conception.....	60
a) Une composition incertaine .....	60
b) Un rôle mal défini.....	61
2) Des groupes scientifiques en devenir : un simple transfert des comités existants.....	62
3) Un siège otage du symbole ? .....	64
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>65</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>67</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....</b>	<b>71</b>

<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées.....</b>	<b>75</b>
<b>Annexe 2 : Les structures de veille sanitaire dans les Etats membres .....</b>	<b>77</b>
<b>1) L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : présentation et organigramme .....</b>	<b>77</b>
<b>2) Les structures des autres Etats membres.....</b>	<b>79</b>
<b>Annexe 3 : Les propositions d'actions législatives du Livre blanc sur la sécurité alimentaire.....</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 4 : Conclusions du Conseil européen de Nice du 7 au 9 décembre 2000 – Extraits .....</b>	<b>105</b>
<b>Annexe 5 : Conclusions du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 – Extraits .....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe 6 : Article 20 de l'Accord de Marrakech du 15 avril 1994 sur l'agriculture.....</b>	<b>113</b>
<b>Annexe 7 : Article 5 de l'accord de Marrakech SPS du 15 avril 1994.....</b>	<b>115</b>
<b>Annexe 8 : Les chiffres de l'industrie agro-alimentaire .....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliographie :.....</b>	<b>129</b>

Mesdames, Messieurs,

La multiplication récente des crises alimentaires (ESB, dioxine, salmonelles, listérioses, Coca-Cola, fièvre aphteuse) a fortement ébranlé la confiance des consommateurs dans la qualité des aliments mis sur le marché, au point de modifier leurs habitudes alimentaires.

La crise de la vache folle a été le point culminant et aigu de la prise de conscience des risques qu'ont engendrés une chaîne alimentaire non ou mal maîtrisée, un défaut d'expertise cohérente et un système de gestion des risques inadapté aux nouveaux enjeux de la politique de sécurité alimentaire.

Ainsi sont apparues au grand jour les limites d'une certaine logique : celle de la mise sur le marché en masse de produits de plus en plus sophistiqués et de moins en moins chers, pour répondre aux attentes de consommateurs qui privilégiaient la quantité, la diversité et le prix. Aujourd'hui, la sécurité alimentaire figure parmi leurs tous premiers facteurs de choix.

C'est la raison pour laquelle la plupart des Etats membres de l'Union se sont dotés, ces dernières années, (ou sont en train de le faire), de structures de veille sanitaire, changement de comportement significatif des pouvoirs publics face aux risques alimentaires.

L'Union européenne, secouée par ces crises à répétition, se propose donc, dans le règlement objet du présent rapport, d'harmoniser et de renforcer sa législation de l'alimentation, et de se doter, à son tour, d'une instance indépendante d'évaluation des risques alimentaires.

Ce texte s'inscrit dans le prolongement d'une démarche engagée depuis 1997 :

– publication, par la Commission, d'un Livre vert sur les principes généraux de la législation alimentaire<sup>(1)</sup>,

– création d'une Direction Générale de la santé publique et des consommateurs afin de mieux identifier, dans les services de la Commission européenne, les questions de santé publique,

– amélioration, dans le même temps, du fonctionnement des comités scientifiques d'évaluation des risques sanitaires, rattachés à cette nouvelle direction,

– adoption en janvier 2000 d'un Livre blanc sur la sécurité alimentaire<sup>(2)</sup>, dont découle directement le projet de Règlement<sup>(3)</sup>, analysé dans ce rapport, projet établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Votre rapporteure considère que ce texte constitue une avancée majeure pour l'Union européenne, sans pour autant régler, à ce stade, toutes les questions.

Seront donc examinés :

• **dans une première partie**, les deux objectifs centraux que poursuit, du point de vue de votre rapporteure, la création de l'Autorité alimentaire européenne :

– répondre aux attentes légitimes des citoyens qui placent aujourd'hui la sécurité des aliments en tête de leurs préoccupations ;

– doter l'Union européenne d'un organe d'expertise des risques alimentaires indépendant et de haut niveau, apte à promouvoir le modèle européen de sécurité sanitaire sur la scène internationale ;

---

<sup>(1)</sup> COM(97) 176 final du 30 avril 1997.

<sup>(2)</sup> COM(99) 719 final du 12 janvier 2000.

<sup>(3)</sup> COM(00) 716 final du 8 novembre 2000.



• **dans une seconde partie**, les deux lacunes importantes de ce projet de règlement relevées par votre rapporteure :

– un flou dans la définition de ses missions, susceptible d’obérer son fonctionnement ;

– une incertitude sur son articulation avec les instances nationales en charge de la sécurité alimentaire, préjudiciable à la lisibilité tant interne qu’externe de son action.

\*  
\* \*



**PREMIERE PARTIE :  
LA CREATION DE L'AUTORITE ALIMENTAIRE  
EUROPEENNE REpondra A  
SES DEUX OBJECTIFS...**

**I. RETABLIR LA CONFIANCE DES CONSOM-  
MATEURS**

En raison des crises elles-mêmes, mais aussi des divergences publiques entre les Etats membres sur les mesures à prendre pour y faire face, les consommateurs ont brutalement pris conscience des menaces susceptibles de peser sur leur sécurité du fait de leur alimentation. Ils se sont alors interrogés sur les normes sanitaires élaborées tant au niveau national qu'européen ou international, ainsi que sur leur respect.

Cette perte de confiance vise en premier lieu les aliments touchés par les crises alimentaires, telles la viande bovine, bien sûr, mais aussi des produits tels que les OGM, nés des progrès de la biotechnologie, qui se heurtent à la méfiance voire au rejet de la plupart des consommateurs européens.

Les structures et institutions chargées d'assurer la sécurité alimentaire, mais aussi la communauté scientifique, et, en dernier ressort, les responsables politiques, sont sommés par les consommateurs de trouver des mesures convaincantes leur permettant de renouer avec leurs habitudes alimentaires.

Ces mesures relèvent aussi bien du domaine purement sanitaire (assurance de l'innocuité des produits), que de domaines qualitatifs relatifs à la production agricole (bonnes pratiques agricoles, bien-

être des animaux) ou à la transformation et la distribution (contrôle de la chaîne du froid, par exemple).

Pour rétablir cette confiance, il faut donc renforcer **le niveau de sécurité**, assuré par des principes et normes de fabrication, et surtout **les moyens** de les faire respecter de façon uniforme dans l'ensemble du marché intérieur.

#### **A. Par l'élaboration d'un cadre juridique simplifié**

Les crises alimentaires successives ont permis de mesurer l'importance des disparités des niveaux de protection de la santé dans le domaine alimentaire entre les Etats membres. Ces disparités sont dues soit à une mauvaise transposition des directives communautaires, soit à l'absence de règles communes (traçabilité), voire à des exigences différentes en matière d'innocuité des produits.

Dès lors, une gestion de crise commune relevait de l'impossible.

C'est pourquoi la Commission européenne, après avoir réorganisé ses services en 1997 et publié, en janvier 2000, un Livre blanc sur la sécurité alimentaire, propose de revoir toute la chaîne de décision en matière de sécurité alimentaire.

Ce Livre blanc contenait 84 propositions d'actions législatives communautaires destinées à garantir la sécurité alimentaire et un niveau élevé de protection de la santé.

Le projet de Règlement<sup>(4)</sup> analysé ici par votre rapporteure est issu du Livre blanc. Il propose d'harmoniser les règles sanitaires en matière d'alimentation, grâce à l'adoption de prescriptions générales de législation alimentaire se fixant pour objectif un niveau élevé de protection de la santé dans l'ensemble des Etats membres, conformément à l'article 152 du traité CE.

Il prévoit également la mise en place d'un instrument d'expertise indépendant de haut niveau lui permettant d'asseoir ses

---

<sup>(4)</sup> COM(00) 716 final du 8 novembre 2000.

choix et ses futures décisions législatives sur des avis scientifiques de grande qualité.

**Ainsi, la sécurité alimentaire devient la composante centrale de la législation communautaire de l'alimentation.** Elle est garantie par une politique alimentaire volontariste qui couvre l'intégralité de la chaîne de production et concerne tous les acteurs de cette chaîne.

### *1) Une approche horizontale*

La Commission propose aujourd'hui de doter l'Union européenne d'un cadre juridique clair et simplifié par la voie d'un Règlement directement applicable dans tous les Etats membres, fondé sur le principe de précaution et une législation harmonisée.

#### *a) Le principe de précaution au cœur de la sécurité alimentaire*

La nouvelle approche de la législation de l'alimentation retenue par la Commission traduit une inversion des priorités dans la mesure où **la sécurité alimentaire prend le pas sur le fonctionnement traditionnel du marché intérieur, fondé sur la libre circulation des produits.**

Cette évolution était souhaitée par les consommateurs mais aussi par certains pouvoirs politiques, notamment le Parlement européen.

Celui-ci, dans une résolution du 19 février 1997, c'est-à-dire au début de la crise dite « de la vache folle », avait vivement critiqué l'insuffisante prise en compte de la protection de la santé publique dans la réglementation de la chaîne alimentaire. Il avait, dans ce même texte, dénoncé le manque de transparence du fonctionnement des comités scientifiques chargés de fournir des avis à la Commission dans les domaines vétérinaires et sanitaires<sup>(5)</sup>.

La Commission en avait d'ailleurs tiré les conséquences évoquées en introduction, par la création de la Direction générale de

---

<sup>(5)</sup> Résolution du 19 février 1997 sur les conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB – JOCE 85 du 17.03.1997, p. 61.

la santé et de la protection du consommateur<sup>(6)</sup> et une réforme des comités scientifiques.

**L'élément le plus spectaculaire de cette inversion des priorités est la mise en avant du principe de précaution** comme stratégie de gestion du risque et sa concrétisation juridique dans un texte communautaire.

Les modalités d'application de ce principe, selon lequel **le doute scientifique doit bénéficier au consommateur** en cas de risque potentiel, ont été précisées dans une communication de la Commission en date du 2 février 2000<sup>(7)</sup>.

Jusqu'à présent, le principe de précaution avait été retenu en matière d'environnement (article 174 du traité de l'Union européenne, Déclaration de Bergen sur le développement durable de 1990, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et Convention de Montréal sur la diversité biologique de 1992). Il est désormais étendu à la politique de la consommation et de la santé.

Toutefois, votre rapporteure y reviendra plus longuement (voir p. 28), les conditions de mise en œuvre de ce principe sont actuellement limitées par les obligations internationales contractées par l'Union européenne à Marrakech en 1994, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (art. 20 de l'accord soumettant les produits agricoles aux règles du commerce international).

Cet accord soumet notamment toute restriction aux échanges en matière de produits agricoles et agro-alimentaires à l'obligation de l'étayer sur un élément scientifique précis et d'être proportionnée au risque évoqué : le présent projet de Règlement prend acte de ces obligations internationales ; il les met toutefois à égalité avec un autre élément du même traité de Marrakech (accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dit « SPS ») : la possibilité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé, y compris par l'adoption de normes plus sévères.

---

<sup>(6)</sup> Cette Direction sera dénommée « DG Sanco » dans la suite de ce rapport.

<sup>(7)</sup> COM(00) 1, Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution.

**Ainsi sont simultanément réaffirmés le respect par l'Union européenne de ses engagements internationaux et son droit à défendre un modèle sanitaire européen.**

*b) Des prescriptions générales valables pour l'ensemble des produits et de la chaîne alimentaire*

Pendant longtemps la Commission a privilégié l'adoption de directives par produit<sup>(8)</sup>. Ces textes avaient pour objectif premier de rapprocher les législations nationales au nom du bon fonctionnement du marché intérieur (libre circulation des produits).

Le Livre vert adopté en 1997<sup>(9)</sup> par la Commission sur les principes généraux de la législation alimentaire a permis un début de simplification et de rationalisation des différents textes existant dans le domaine alimentaire.

Ce nouveau texte va plus loin : partant du constat selon lequel l'absence de définitions communes en matière d'alimentation a conduit à des incohérences et des lacunes, ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet de Règlement, il est proposé de refondre les principes et les priorités de la législation alimentaire, **de privilégier une approche globale et horizontale** et de fixer des principes et prescriptions qui s'appliqueront à tous les stades de la chaîne alimentaire et à tous les produits.

Le projet de Règlement donne une définition de ce qu'est une denrée alimentaire : « toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou susceptible d'être ingéré par l'être humain ». Il fixe le principe selon lequel **« seules des denrées alimentaires sûres dans des conditions d'utilisation normales et raisonnablement prévisibles sont mises sur le marché »**.

---

<sup>(8)</sup> Il existait, en 1997, onze directives verticales définissant des règles d'hygiène spécifiques selon les produits concernés, que ce soit la viande fraîche, la viande de volaille, les produits à base de viande, la viande hachée et les préparations de viande, le lapin, le gibier d'élevage et le gibier sauvage, le poisson, les coquillages, les œufs et ovoproduits, le lait et les produits laitiers ou encore les escargots et le miel.

<sup>(9)</sup> COM(97) 176 final du 30 avril 1997.

La nouvelle législation alimentaire de l'Union européenne se donne pour objectifs :

- d'assurer un niveau élevé de protection de la santé ;
- de garantir la sécurité juridique grâce à des définitions claires ;
- de s'appuyer sur des avis scientifiques de haute qualité, transparents et indépendants ;
- d'appliquer le principe de précaution en cas de risque inacceptable pour la santé et d'incertitude scientifique ;
- de garantir le droit d'accès du consommateur à une information fiable, précise et transparente ;
- d'assurer la traçabilité des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des ingrédients et des animaux producteurs de denrées alimentaires, à toutes les étapes de la production et de la distribution, grâce à l'étiquetage et au système d'identification ;
- d'affirmer la responsabilité primaire des opérateurs du secteur alimentaire vis à vis des produits qu'ils mettent sur le marché et leur responsabilité pénale en cas d'atteinte à la santé ;
- de rendre les Etats membres responsables des contrôles officiels et des sanctions en cas de violation de la législation ;
- de reconnaître les obligations internationales, y compris commerciales, de la Communauté européenne.

Cette démarche répond aux attentes des acteurs économiques : qu'ils soient producteurs, consommateurs ou distributeurs, tous réclament un cadre juridique clair et des règles sanitaires harmonisées sur l'ensemble du marché intérieur, applicables à tous les stades de la chaîne alimentaire (de la ferme à la table), garantissant pour les uns leur sécurité alimentaire, pour les autres le bon fonctionnement du marché.



## 2) *S'appuyant sur la création d'une Autorité alimentaire européenne indépendante*

Le deuxième pilier de cette nouvelle approche de la sécurité alimentaire est la création d'une Autorité alimentaire européenne, venant parachever le réseau de veille sanitaire mis en place (ou en cours de création) dans la majorité des Etats membres<sup>(10)</sup>, à la suite des crises alimentaires de ces dernières années.

Les chefs d'Etat et de gouvernement, lors des Conseils européens de Nice, en décembre 2000, et de Göteborg, en juin 2001<sup>(11)</sup>, ont insisté sur l'urgence de cette mesure, souhaitant que l'Autorité alimentaire européenne soit opérationnelle début 2002.

Le rôle de cette Autorité sera de fournir à la Commission européenne et aux Etats membres une capacité d'expertise scientifique et d'évaluation des risques de haut niveau. Reconnue grâce à l'indépendance de son statut et à son excellence, elle guidera leurs choix dans l'élaboration de la législation de l'alimentation, par ses avis et recommandations, et assurera une veille sanitaire permanente y compris sur les risques émergents<sup>(12)</sup>.

Son champ de compétences est large et recouvre « *toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité et la santé des consommateurs résultant de la consommation de denrées alimentaires. Il couvre tous les stades, de la production primaire des denrées alimentaires et d'aliments pour animaux au consommateur final, en passant par la transformation, le stockage et la distribution. Il concerne donc la sécurité des denrées alimentaires, certains aspects de la nutrition, la santé des plantes, celle des animaux ainsi que leur bien-être et les OGM* »<sup>(13)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Voir annexe n° 2, p. 77.

<sup>(11)</sup> Voir annexes 4 et 5, pp. 105 et 111.

<sup>(12)</sup> Les risques émergents recouvrent les risques susceptibles d'avoir un effet sur la santé humaine, directement ou indirectement du fait de l'environnement, tels que la thérapie génique, le bioterrorisme, la qualité de l'air et de l'eau, les allergies, les changements climatiques ou encore les nouveaux virus.

<sup>(13)</sup> Article 21 du Règlement.

## **B. ...Impliquant tous les acteurs de la sécurité alimentaire**

Les crises sanitaires ont mis en relief l'insuffisante coordination des différents niveaux d'expertise, peut-être faute de mécanisme *ad hoc*. C'est ainsi que l'inquiétude des consommateurs a été alimentée par les désaccords entre scientifiques sur l'ESB, et par les divergences qui en ont résulté, entre Etats membres, sur les mesures de précaution à prendre.

Elles ont aussi révélé les carences du dispositif communautaire applicable en période de crise, rendant difficile une gestion maîtrisée et une communication cohérente entre les Etats membres, la Commission et les agences sanitaires nationales.

A la lumière de cette expérience, il importe d'entendre le point de vue et les demandes de l'ensemble des acteurs économiques, des consommateurs et des décideurs publics, et de les associer à la réflexion engagée sur la sécurité alimentaire et le dispositif de sécurité sanitaire qui sera mis en place.

### **1) Les producteurs**

#### **a) Les agriculteurs**

Les agriculteurs sont encore réticents à admettre les limites d'une certaine forme de productivisme et d'agriculture intensive, même s'ils en mesurent les coûts en terme d'intrants, mais aussi de risque de devenir les boucs émissaires de crises alimentaires à répétition. C'est pourquoi ils commencent à entrer dans une démarche de recherche de qualité sur leurs pratiques agricoles.

Ainsi, en France, le CNJA a lancé la démarche « FARRE » (Forum de l'agriculture raisonnée et respectueuse de l'environnement), forum interprofessionnel de réflexion, suivi en avril 2001 par la publication d'un rapport « *Agriculture raisonnée et alimentation : la FNSEA s'engage* ». Ce rapport propose un nouveau contrat avec la société prenant appui sur la multifonctionnalité et le développement rural, afin de mieux intégrer les souhaits des consommateurs qui sont aussi des contribuables. Il souligne que ce « produire mieux » peut être une source de

compétitivité et une garantie pour l'avenir de l'agriculture française et européenne au niveau mondial.

Quant à la Confédération paysanne, la lutte contre le productivisme est au cœur de sa démarche de conquête de l'opinion agricole et de l'opinion publique. Elle insiste pour que les exigences de sécurité s'appliquent à tous les acteurs de la filière alimentaire et que la distinction soit faite entre les risques engendrés par la complexification des méthodes de fabrication industrielles et ceux susceptibles d'être provoqués au niveau de l'exploitation agricole.

La dernière réforme de la PAC, entérinée lors de l'accord de Berlin de mars 1999<sup>(14)</sup>, a consacré cette évolution en renforçant ou en créant des outils pour promouvoir une agriculture durable et multifonctionnelle (normes environnementales, aides au développement rural, soutien de l'agriculture biologique).

En associant les agriculteurs aux autres acteurs de la chaîne alimentaire, les préoccupations des uns et des autres seront mieux comprises et auront plus de chance d'être prises en compte.

*b) Les industriels de l'agro-alimentaire et les distributeurs*

Les industriels et les distributeurs de l'agro-alimentaire sont conscients de leurs responsabilités en matière de sécurité alimentaire.

Ils estiment toutefois, à juste titre, que les pouvoirs publics doivent :

- définir les normes ;
- contrôler leur application, de façon égale pour tous, afin de maintenir un environnement concurrentiel, loyal et transparent.

---

<sup>(14)</sup> Voir le rapport n° 1247 de votre rapporteure, « *La PAC en quête de nouvelles missions* ».

### (1) L'agro-alimentaire

Les industriels de l'agro-alimentaire sont favorables à la mise en place d'une Autorité alimentaire européenne et à l'adoption de normes susceptibles de restaurer la confiance des consommateurs.

Egalement touchés par les crises alimentaires, ils insistent sur la nécessité d'améliorer la gestion des alertes et de disposer d'un outil qui identifie clairement les risques. C'est la position notamment de l'ANIA (Association nationale des industries de l'agro-alimentaire), pour laquelle rien n'est plus pénalisant que les divergences d'avis et de décisions entre Etats membres. Une gestion des risques plus transparente et maîtrisée au niveau européen ne peut que répondre aux attentes de ce secteur et contribuer ainsi à un meilleur fonctionnement du marché.

Les industriels estiment utile d'apporter leurs informations et leur expertise en la matière, le cas échéant par une meilleure association en amont aux travaux des agences nationales de veille sanitaire. Ils réclament « *une équivalence des contraintes entre l'industrie européenne et ses concurrents* ».

Toutefois, le coût des mises aux normes est élevé :

Outre les normes fixées par la loi, il existe une série de pratiques volontaires élaborées par les professionnels eux-mêmes. C'est le cas de la procédure dite de l'*HACCP (maîtrise du point de contrôle critique par des essais ou observations programmés)*, qui permet d'identifier les risques dans le processus de transformation ou de production, et de déterminer les points de la chaîne où les contrôles doivent être pratiqués pour éliminer les risques de contamination. L'application de ce système a été rendue obligatoire dans certains pays. Un projet de règlement communautaire relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, en cours d'adoption, prévoit sa généralisation dans l'Union européenne<sup>(15)</sup>.

Ils peuvent également retenir dans leurs procédés de fabrication les normes ISO qui sont des principes de bonnes pratiques

---

<sup>(15)</sup> L'application du système des *HACCP* sera rendue obligatoire dans l'Union européenne par le projet de règlement relatif à l'hygiène des denrées alimentaires COM(00) 438 final du 14 juillet 2000.

volontaires, établies par l'*International Standardization Office*, établi à Genève, afin de faciliter les échanges.

De plus, les producteurs sont souvent tenus de respecter un cahier des charges défini par les distributeurs.

On comprend dès lors l'impact économique des modifications des normes alimentaires et sanitaires et l'importance des standards adoptés au plan international.

## (2) Les distributeurs

L'alimentation est l'un des secteurs dans lesquels la concentration de la distribution a été la plus spectaculaire.

Le petit commerce assurait 81 % de l'alimentation des français en 1960 contre 25 % en 1995.

En 1991, 52,1 % des fruits et légumes frais étaient vendus en hyper et supermarchés contre 21,5 % sur les marchés de plein air.

42,2 % de la viande étaient vendus dans les boucheries contre 48,7 % dans les hyper et supermarchés.

Les organisations de distributeurs, telles Euro-commerce ou, en France, la Fédération du commerce de détail (FCD), estiment que l'application du principe de précaution relève des seules autorités politiques tandis que leur rôle est de mettre sur le marché des produits fiables garantissant la sécurité des consommateurs.

En France, certains distributeurs (FCD) se sont organisés pour mieux répondre aux crises éventuelles et ont adopté un guide de gestion des alertes agréé par la Direction générale de l'alimentation (DGAL), afin de mieux organiser les opérations de « retrait » ou de « rappel »<sup>(16)</sup>, en cas de risque avéré pour les consommateurs.

A l'occasion du Sommet mondial du commerce alimentaire qui s'est tenu à Prague, le 23 juin 2001, l'organisation internationale des

---

<sup>(16)</sup> Le « retrait » consiste à éliminer le produit concerné de la vente, le « rappel », quant à lui, consiste à demander, le plus souvent par la voie des médias, aux consommateurs de rapporter le produit dans les points de distribution.

distributeurs de produits de grande consommation (CIES) a annoncé le lancement d'une initiative en faveur de l'élaboration d'un standard mondial de sécurité alimentaire.

**Trouver un nouveau point d'équilibre entre performance industrielle et sécurité alimentaire, tel est le nouvel enjeu de la législation de l'alimentation européenne pour les producteurs et les distributeurs.**

## 2) *Les consommateurs*

Ebranlés par les crises alimentaires, les consommateurs portent, à des degrés divers suivant les pays, les catégories sociales ou les tranches d'âge, un regard plus méfiant sur leur alimentation ; leurs associations réclament une information précise, complète et fiable sur les produits susceptibles d'être consommés, garante de leur liberté de choix.

Ils observent également une attitude ambivalente vis à vis de la science et des innovations technologiques aux buts incertains ou contestés, telles que les OGM, dont ils se demandent parfois si elles ne servent pas avant tout les intérêts économiques de ceux qui les produisent<sup>(17)</sup>.

Il est intéressant, à cet égard, de citer les résultats d'une enquête Enjeux-les Echos/Sofres réalisée en France en mai 2000 auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française de plus de 18 ans (en % des réponses, le total est supérieur à 100 car les personnes interrogées ont pu donner 3 réponses) :

---

<sup>(17)</sup> Rapport n° 2669 de Michèle Rivasi, « *La protection des consommateurs européens contre la fracture technologique : une urgence politique à satisfaire* », et rapport n° 2538 de Mme Marie-Hélène Aubert « *La dissémination volontaire des OGM dans l'environnement* ».

---

Quels problèmes mondiaux actuels vous paraissent les plus inquiétants ?

---

Liste des problèmes classés selon les résultats :

la dégradation de l'environnement	51%
la faim dans le monde	40%
le développement du SIDA	39%
<b>la sécurité alimentaire</b>	<b>36%</b>
le développement des réseaux criminels internationaux comme la mafia russe	21%
les mouvements terroristes	17%
les risques de guerre	16%
la spéculation financière	14%
la mondialisation de l'économie	13%

Les consommateurs expriment désormais des revendications mêlées de recherche de sécurité et d'envie de qualité, y compris gustative. Ils refusent de consommer des produits dont ils ignorent la provenance et parfois l'utilité : le rejet – parfois irrationnel – des OGM l'a montré.

Leur volonté de savoir ce qu'ils mangent est la même pour les produits alimentaires bruts achetés dans les réseaux de distribution que pour les plats préparés ou les produits consommés dans le circuit de la restauration collective, y compris dans les cantines scolaires, ainsi que l'a rappelé la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE).

Les consommateurs sont ainsi devenus plus exigeants : ils privilégient désormais les productions régionales, les labels et les produits certifiés et veulent connaître l'origine de ce qu'ils consomment.

Le système des AOC français (Appellation d'origine contrôlée) et l'INAO (Institut national des appellations d'origine) ont été créés en 1935 pour le secteur viticole. Les AOC ont été étendues en 1955 aux fromages puis, en 1990, à d'autres produits. En 1997, il existait 500 AOC produites par 120.000 exploitations agricoles, et générant un chiffre d'affaires de 86 milliards de francs HT (13,11 milliards d'€) dont 34 d'exportations.

Les labels qui impliquent le respect d'un cahier des charges de mode de production ont été institués par la loi d'orientation agricole de 1960. Il en existe 365, appliqués par 37.500 exploitations et représentant un chiffre d'affaires de 6,3 milliards de francs HT (environ un milliard d'€).

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a complété sur ce point les dispositifs existants : notamment par la protection des identifications géographiques de provenance dont elle confie la gestion à l'INAO.

Le succès de la réforme du label « artisan » pour les boulangeries de proximité et de leurs productions « à l'ancienne » constitue également un bon exemple de cette évolution des comportements<sup>(18)</sup>.

Si l'on veut réellement rétablir la confiance des consommateurs, il faut donc les associer à l'élaboration des normes alimentaires au niveau européen et international et aux travaux des structures de veille sanitaire.

C'est la raison pour laquelle le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), qui regroupe 27 organisations nationales issues de 20 pays européens, demande à être justement représenté dans le Conseil d'administration de l'Autorité alimentaire européenne et revendique un droit de saisine.

L'Union fédérale des consommateurs française (UFC), pour sa part, sans vouloir interférer avec l'expertise scientifique, souhaite pouvoir être entendue par les comités scientifiques pour y défendre le point de vue des consommateurs.

---

<sup>(18)</sup> L'Assemblée nationale a adopté, le 25 mai 1998, une proposition de loi déposée par le Groupe socialiste et défendue par votre rapporteure – Loi n° 98-405 « *déterminant les conditions juridiques de l'exercice de la profession d'artisan boulanger* ».



### 3) *Les pouvoirs publics*

Les pouvoirs publics ont un triple rôle, au regard de l'impératif de protection de la santé publique.

➤ **Ils doivent définir les normes alimentaires et de sécurité sanitaire**, que ce soit au niveau national, par la voie législative, ou européen, par l'adoption de directives par le Conseil et le Parlement européen.

Leur devoir, à cette occasion, est de prendre en compte les intérêts des différents acteurs de la chaîne alimentaire, de la ferme au consommateur final.

➤ En second lieu, **ils sont comptables de l'application de la législation** en vigueur par des actions de surveillance et de contrôle et, le cas échéant, par des sanctions.

➤ Enfin, il leur revient de **maîtriser la diffusion de l'information** afin de s'assurer de la bonne compréhension des mesures prises, de leur justesse et de l'efficacité des résultats attendus.

C'est l'articulation entre ces trois responsabilités constitutives de la sécurité alimentaire, que ce soit au niveau national ou européen, qui semble avoir fait défaut dans les crises alimentaires passées.

La crise dite « de la vache folle » est exemplaire à ce titre : incertitude sur les normes, défaut de contrôle, notamment de la fabrication des farines animales (certains fabricants ne les chauffent pas suffisamment), et mauvaise maîtrise des informations sur ces cas de fraudes.

\*  
\* \*

L'Autorité alimentaire européenne, sous les réserves exprimées par votre rapporteure dans la seconde partie de ce rapport, devrait devenir rapidement la pierre angulaire du rétablissement de la confiance des consommateurs européens.

Son rôle sera également fondamental, dans les instances internationales, pour défendre et promouvoir un modèle de sécurité alimentaire européen unique au monde.

## II. ET ASSEOIR LE MODELE EUROPEEN SUR LA SCENE INTERNATIONALE

L'ouverture des frontières et l'internationalisation des échanges concernent désormais l'ensemble des activités économiques, et notamment le secteur de l'industrie agro-alimentaire (premier secteur industriel français d'exportation).

La France est le premier pays exportateur au monde de produits agro-alimentaires et détient 10% du marché mondial avec un solde positif de sa balance commerciale de 19 milliards € (55 milliards de francs) Le secteur agro-alimentaire génère un chiffre d'affaires de 125,7 milliards € (825 milliards de francs) et emploie 412 000 salariés.

La mondialisation implique un plus grand nombre de partenaires commerciaux, des flux d'échanges accrus et une concurrence plus rude ; elle accroît donc l'exigence de normes reconnues par tous.

La libéralisation des échanges a longtemps été considérée comme le moyen de bénéficier d'un éventail de produits de plus en plus large, d'une meilleure qualité nutritionnelle et de prix plus bas.

Mais les crises sanitaires, en se mondialisant, ont révélé au grand public, du moins dans les pays développés, que la recherche de la sécurité d'approvisionnement avait généré :

- l'insécurité sanitaire des aliments du fait d'une industrialisation de plus en plus poussée de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la distribution ;

- la dégradation de l'environnement ;

- la perte de la diversité culturelle alimentaire (effet *Mac Donald* et *Coca-Cola* ou encore disparition de variétés de fruits

ou légumes considérés comme peu rentables : la pomme « Golden » s'est imposée massivement).

Dès lors, l'attente des consommateurs européens a évolué : ils recherchent davantage aujourd'hui des produits respectueux de leur santé mais aussi de l'environnement, du bien-être animal, des conditions de production (travail des enfants) et de leurs traditions culturelles (notion de terroir).

Les préoccupations des consommateurs intègrent désormais des considérations éthiques et culturelles qui appellent de nouvelles règles de production.

C'est pourquoi, ils demandent aux pouvoirs publics de préserver et renforcer le modèle alimentaire européen dans les instances internationales, et en particulier au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

#### **A. Par le maintien de la spécificité des échanges des produits agricoles et agro-alimentaires à l'OMC<sup>(19)</sup>**

*1) Si les accords de Marrakech (1994) ont, en partie, banalisé les échanges agricoles...*

*a) En faisant entrer les produits agricoles dans le cycle de négociations : c'est l'article 20 sur l'agriculture*

Sous la pression des Etats-Unis d'Amérique, l'accord de Marrakech, qui a clôturé le 8<sup>ème</sup> cycle de négociations commerciales du GATT et créé l'Organisation mondiale du commerce, a, par son article 20, fait entrer les produits agricoles dans le cycle des négociations commerciales.

L'objectif principal de ces cycles est, rappelons-le, la suppression de tous les obstacles au libre échange des produits.

Parmi les obstacles à un échange totalement concurrentiel figurent les aides publiques (subventions) ou les refus d'importations.

---

<sup>(19)</sup> Voir le rapport n° 1247, *La PAC en quête de nouvelles missions*, pp. 45 à 50.

La négociation a donc été très difficile : elle a duré plus de 7 ans. Elle a abouti à un compromis : l'article 20 fait entrer les produits agricoles et agro-alimentaires dans le droit commun des échanges commerciaux mais leur conserve un statut dérogatoire par rapport aux autres produits.

Cet article est, en effet, **dérogatoire à la liberté des échanges** puisqu'il autorise certaines aides publiques à l'agriculture en définissant **trois types de subventions** :

– boîte bleue : elle vise les subventions de la PAC (politique agricole commune) qui sont autorisées jusqu'en 2003 ;

– boîte orange : elle concerne les subventions directes aux exportations, désormais interdites ;

– boîte verte : ce sont les subventions autorisées : aides à la formation, à l'environnement.

En second lieu, en introduisant **les bases juridiques du principe de précaution**, les accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (TBT) ont à la fois entrouvert **une seconde voie dérogatoire** et limité notre marge de manœuvre.

*b) Mais avec une ouverture sur la protection de la santé : les accords SPS et TBT*

Ces deux accords ont été signés en 1994, dans le cadre global de l'accord de Marrakech. L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires concerne les réglementations et les contrôles relatifs à la santé humaine, animale et végétale, à la différence de l'accord TBT sur les obstacles techniques au commerce, qui traite des réglementations techniques et des procédures d'évaluation de conformité des produits (conditionnement, composition, étiquetage).

### **L'accord SPS de 1994**

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires signé à Marrakech porte sur les dispositions réglementaires et de contrôle adoptées par les pays signataires pour protéger la santé humaine, animale et végétale. **Il reconnaît à ces pays le droit d'adopter des normes différentes des normes internationales tant que ces mesures ne sont pas appliquées de manière arbitraire et non justifiée et ne sont pas utilisées à des fins protectionnistes.**

Les Etats signataires sont invités, pour adopter leur propre législation en matière sanitaire, à se fonder sur les normes internationales, celles du *Codex*, de l'Office international des épizooties (OIE) et celles de la Convention internationale de protection des végétaux. **Toute norme plus sévère doit être justifiée sur le plan scientifique par une évaluation des risques.**

### **L'accord TBT**

Signé en 1979, l'accord sur les obstacles techniques aux échanges porte sur les réglementations techniques, les normes et les procédures d'évaluation de conformité autres que sanitaires. Il vise par exemple le conditionnement d'un produit, sa composition et dénomination, son étiquetage.

Les accords de Marrakech de 1994 en ont étendu la portée en obligeant les pays membres de l'OMC à l'appliquer et à éviter que les normes techniques ne soient utilisés comme une entrave à la liberté du commerce et des échanges.

Les membres de l'OMC sont tenus de notifier les mesures réglementaires qu'ils adoptent dans le cadre de ces accords.

En cas de désaccord sur le fondement des mesures prises par l'un des Etats signataires, l'affaire peut être portée devant l'Organe de règlement des différends (ORD) mis en place en 1995 au sein de l'OMC ; l'Etat désavoué se voit ainsi contraint soit d'appliquer la norme internationale, soit de dédommager ses contradicteurs<sup>(20)</sup>.

Les consommateurs redoutent donc que les normes de l'OMC, et notamment l'accord SPS, ne constituent un obstacle à l'adoption de normes sanitaires, nationales ou européennes, assurant un niveau plus élevé de protection de leur santé que les normes internationales.

---

<sup>(20)</sup> Voir p. 38 l'exemple du bœuf aux hormones.

Les normes sanitaires sont donc au cœur d'un débat qui concerne les agriculteurs, les producteurs, les distributeurs, les consommateurs et les pouvoirs publics de l'Union européenne mais aussi les institutions régulatrices internationales telles que le *Codex Alimentarius* et l'Organisation mondiale du commerce où nous devons défendre le modèle agricole et alimentaire européen.

La mise en place d'une expertise scientifique européenne de haut niveau prend ici toute sa valeur et son intérêt.

La libéralisation du commerce peut être un élément positif pour les acteurs économiques, y compris les consommateurs, sous réserve que les procédures d'adoption de nouvelles règles et normes internationales soient transparentes, qu'ils y soient associés et que la politique commerciale internationale soit cohérente avec les autres politiques telles que celles de la protection de la santé des consommateurs ou de l'environnement.

## 2) *...l'échec de Seattle a favorisé une prise de conscience*

La troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, réunie en décembre 1999 à Seattle a échoué pour de multiples raisons.

En matière de négociations agricoles – qui constituaient le point de divergence le plus dur – le débat portait sur de nombreuses questions dont trois paraissaient à l'Union européenne particulièrement inacceptables :

- supprimer l'article 20 et donc le statut dérogatoire de l'agriculture ;

- supprimer la boîte bleue (PAC), qui représente encore aujourd'hui le cœur de nos politiques communautaires ;

- n'autoriser la mise en avant du principe de précaution **que** par rapport à l'accord SPS, figé depuis 1994, et non par rapport aux normes du *Codex* qui évoluent.

La Conférence de Seattle a échoué et les négociations ont repris à Genève en janvier 2000 sur l'agriculture sans résultats substantiels. Cet échec n'est pas sans conséquence sur l'avenir des négociations internationales.

*a) Par une meilleure compréhension des positions française et européenne*

La volonté de prise en compte de la sécurité alimentaire dans les règles de commerce international n'est pas nouvelle, même si elle répond aujourd'hui à une demande plus pressante. C'est à Marrakech, nous l'avons vu, que le premier pas avait été fait grâce à la signature de l'accord SPS sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

L'Union européenne souhaitait aller plus loin à Seattle. Cet aspect des négociations de l'OMC était déjà relevé par votre rapporteure dans son rapport d'information sur les enjeux de la Conférence de Seattle<sup>(21)</sup>.

Elle invitait notamment l'Union européenne « à adopter une attitude offensive pour que les règles internationales applicables au commerce de produits agricoles soient complétées et renforcées sur certains points tels que :

– la reconnaissance du principe de multifonctionnalité de l'agriculture ;

– le renforcement des normes de sécurité et de qualité des aliments, grâce au renversement de la charge de la preuve en cas de contestation de l'application du principe de précaution ;

– l'établissement de nouvelles règles sanitaires internationales en matière de qualité des produits s'appuyant sur les règles communautaires qui sont d'un niveau sans équivalent ».

Cette proposition et ces orientations répondent à la prise de conscience des consommateurs – y compris américains – sur le fait que la liberté du commerce ne peut être défendue au détriment de leur santé.

---

<sup>(21)</sup> Voir le rapport d'information n° 1824 de votre rapporteure, « De la mondialisation subie au développement contrôlé : les enjeux de la Conférence de Seattle ».



Les manifestations anti-mondialisation qui se déroulent à travers le monde lors de chaque rencontre internationale, et encore tout dernièrement à Göteborg, lors du Conseil européen des 9 et 10 juin derniers, soulignent avec force la volonté de la société civile d'être entendue et associée aux choix dont dépend l'avenir de la planète, que ce soit dans le domaine de la sécurité alimentaire ou de la protection de l'environnement.

Plus récemment, le Parlement européen a adopté une résolution sur les négociations conduites, dans le cadre de l'OMC, sur l'agenda incorporé<sup>(22)</sup> qui :

*« – exige notamment que les accords futurs en matière de soutien interne, d'accès aux marchés et de subventions à l'exportation garantissent la survie du modèle agricole européen et le rôle multifonctionnel de l'agriculture ; remarque que les dimensions sociales, environnementales et de sécurité alimentaire liées à l'activité agricole exigent la présence des agriculteurs dans l'espace rural ainsi que le maintien de la fonction productive de l'agriculture sur tout le territoire de l'Union européenne ;*

*– demande l'intégration, dans les négociations agricoles et dans le nouveau cadre multilatéral, de dispositions adéquates visant à garantir la prise en compte des exigences des citoyens en matière de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, de qualité des aliments et de bien-être des animaux; rappelle à ce sujet la nécessité d'introduire le principe de précaution dans le GATT ».*

Cette prise de conscience se heurte toutefois, d'une part, aux intérêts économiques défendus notamment par les Etats-Unis d'Amérique, et, d'autre part, aux difficultés rencontrées par les pays en voie de développement.

---

<sup>(22)</sup> Rapport A5-0076/2001 – Résolution du 13.03.2001.

*b) Qui se heurte toutefois à l'hostilité américaine*

La position américaine reste pratiquement inchangée sur tous ces points :

– les échanges de produits agricoles doivent rentrer dans le droit commun du commerce international, fondé sur l'absence de restrictions au commerce (subventions ou mise en avant du principe de précaution) ;

– les bases du principe de précaution restent pour eux l'accord SPS arrêté en 1994 et non le corpus évolutif du *Codex alimentarius* (et particulièrement les travaux en cours déjà évoqués).

Plus généralement, l'administration américaine, sous la pression de puissants « *lobbies* » industriels, n'est pas prête à accepter des règles internationales réduisant ses marges de manœuvre économiques.

Son refus récent d'appliquer le Protocole de Kyoto, sous prétexte de la nécessité d'une évaluation scientifique supplémentaire, est révélateur de ses réticences à intégrer les préoccupations environnementales et de santé dans les règles commerciales internationales.

*c) Et à une position toujours réservée des pays en voie de développement*

Ces pays ont besoin de débouchés pour leurs produits agricoles qui représentent souvent l'essentiel de leurs exportations. L'adoption de normes sanitaires contraignantes leur apparaît comme un obstacle insurmontable, et donc un frein à leur développement.

Ils ont, certes, bien accueilli l'initiative de l'Union européenne en faveur des moins développés d'entre eux d'ouvrir largement le marché des pays développés à l'essentiel de leurs produits.

Mais l'Union européenne doit convaincre ces pays de l'existence de liens entre développement durable et respect de normes internationales, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Cela suppose des aides financières leur permettant d'acquérir les connaissances scientifiques et techniques nécessaires pour produire des denrées sécurisées et admises sur le marché international.

C'est ainsi que l'OMC vient de dégager un budget, certes encore modeste, sur l'assistance technique aux pays en voie de développement.

## **B. Par la reconnaissance de notre conception du principe de précaution**

### *1) L'inversion de la charge de la preuve*

L'Union européenne doit trouver un équilibre entre les enjeux commerciaux et non commerciaux (protection de la santé) des négociations commerciales et défendre, dans les enceintes internationales, sa conception du principe de précaution au nom de la sécurité alimentaire.

Cet objectif figure parmi les propositions avancées par les Professeurs Vinet et Kourilsky dans leur rapport sur le principe de précaution, remis au Premier ministre en octobre 1999<sup>(23)</sup>.

*Dans ce rapport, ils soulignent que, « issu du souci de gérer l'environnement à l'échelle planétaire, associé au concept de développement durable, le principe de précaution traduit aussi la réaction provoquée par les carences de la prévention constatées lors de plusieurs crises sanitaires récentes, ainsi que l'aspiration du public d'être mieux associé à la gestion du développement technologique ».*

Un premier pas avait été franchi, nous l'avons vu, en matière de protection de la santé humaine, animale et végétale, grâce à l'adoption, en 1994, à Marrakech, de l'article 20 b) du GATT qui porte sur les exceptions générales aux obligations du commerce international :

---

<sup>(23)</sup> *Le principe de précaution* – Rapport au Premier ministre présenté par les Professeurs Kourilsky et Viney le 15 octobre 1999.

*« sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application pour toutes les parties contractantes des mesures (...) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux »*

puis dans l'article 5 de l'accord SPS :

*« dans les cas où les preuves scientifiques seront insuffisantes, un membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles ».*

Dans un précédent rapport d'information sur les enjeux de la Conférence de Seattle<sup>(24)</sup>, votre rapporteure soulignait **la différence entre les Etats-Unis d'Amérique, qui considèrent le principe de précaution comme une approche, et les Etats membres de l'Union européenne, qui l'utilisent comme une norme de droit.**

Les Américains estiment en effet que la charge de la preuve de la nocivité d'un produit relève de celui qui le refuse, tandis que les Européens considèrent que c'est au vendeur d'apporter la preuve de l'innocuité de son produit.

C'est pourquoi, dans les conclusions du rapport précité, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne demandait *« le renforcement des normes internationales de sécurité sanitaire et alimentaires, définies dans le cadre de l'OMS et de la FAO, et la reconnaissance du principe de précaution fondé sur l'inversion de la charge de la preuve pour les produits pouvant comporter des risques ».*

L'Union européenne, pour sa part, a exprimé très clairement sa position sur les modalités d'application du principe de précaution

---

<sup>(24)</sup> Voir le rapport d'information n° 1824 de votre rapporteure, « *De la mondialisation subie au développement contrôlé : les enjeux de la Conférence de Seattle* », pp. 152 et 228.

dans une communication de la Commission de février 2000<sup>(25)</sup> dont le contenu a été largement approuvé par le Parlement européen<sup>(26)</sup>.

La Commission fixe des conditions à la mise en œuvre du principe de précaution ; les mesures adoptées doivent :

- « – être proportionnées au niveau de protection recherché ;
- ne pas introduire de discrimination dans leur application ;
- être cohérentes avec des mesures similaires déjà adoptées ;
- être fondées sur un examen coût/bénéfices ;
- être réexaminées à la lumière des nouvelles données scientifiques ;
- être capables d’attribuer la responsabilité de produire les preuves scientifiques nécessaires pour permettre une évaluation plus complète du risque. »

Dans sa résolution, le Parlement européen :

« – *demande instamment à la Commission de faire valoir [son approche du principe de précaution] au niveau des instances internationales, et notamment à l’OMC ;*

*– accorde le droit à la Communauté européenne et aux Etats membres de déterminer le niveau souhaitable de protection, dans le respect des principes suivants :*

*1) le niveau retenu ne peut être inférieur à celui établi par les normes européennes ou internationales, c’est-à-dire aux valeurs limites, aux recommandations de l’OMS et aux objectifs de la politique environnementale ;*

*2) la protection de la santé humaine et de l’environnement doit primer sur toute autre considération ;*

---

<sup>(25)</sup> COM(00) 1.

<sup>(26)</sup> Rapport A5-0352/2000.

*3) il n'existe pas de seuil minimal en dessous duquel le principe de précaution ne pourrait pas être retenu; dès lors, même en cas de risque faible, il peut être fait recours au principe de précaution ;*

*4) la preuve concluante d'un lien certain de causalité entre le fait ou le produit générateur de risque potentiel et les effets redoutés n'est pas exigée ;*

*5) la recherche du risque nul qui, dans la pratique, s'avère rarement possible, ne peut pas être confondue avec l'application du principe de précaution ;*

*– considère que le recours au principe de précaution se traduit par l'adoption de la mesure la mieux adaptée, au regard des critères retenus par la Commission (proportionnalité, non-discrimination, cohérence, examen des avantages et des charges, et examen de l'évolution scientifique); souligne la difficulté d'appliquer ces procédures face à l'incertitude, problème inhérent à toute situation exigeant le recours au principe de précaution, et souligne que de tels principes ne devraient pas être invoqués pour outrepasser les considérations relatives à la santé et au bien-être des humains ou des animaux ou à la protection environnementale ».*

Les divergences d'interprétation sur la notion de risque justifiant la mise en œuvre du principe de précaution sont toujours source de litiges dans les échanges commerciaux.

Le différend sur le bœuf aux hormones, qui a opposé l'Union européenne aux Etats-Unis et au Canada, examiné ci-dessous, en est la meilleure illustration.

Si nous voulons défendre au niveau international notre approche de la sécurité alimentaire comme étant un modèle de référence susceptible d'être admis par d'autres Etats, nous devons disposer, au niveau national comme européen, d'une expertise scientifique propre et reconnue, permettant de justifier scientifiquement la mise en œuvre du principe de précaution, décidée par les pouvoirs publics dans le souci de protection de la santé des consommateurs.

## 2) *La nécessité d'une Autorité européenne d'expertise*

### a) *L'exemple a contrario : l'arrêt de l'Organe de Règlement des Différends sur le bœuf aux hormones*

L'arrêt de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce sur le bœuf aux hormones (WT/DS26/ARB du 12 juillet 1999)<sup>(27)</sup> est révélateur des graves conséquences économiques que peuvent avoir les différences d'approche du principe de précaution et les carences de notre capacité d'expertise scientifique.

Face à deux conceptions de la notion de qualité et d'innocuité – l'américaine et l'européenne – l'application des règles du commerce international a donné raison aux Etats-Unis d'Amérique.

L'Union européenne interdit, depuis 1989, l'utilisation des hormones de croissance et l'importation de viandes produites en ayant recours à ces activateurs de croissance, largement utilisés aux Etats-Unis (60 % de leur cheptel) et au Canada. Cette restriction à l'importation, fondée sur des raisons de santé publique, a été contestée par ces deux pays, qui y ont vu une mesure protectionniste les privant de 100 millions de \$ de recettes.

Les Etats-Unis ont donc introduit une plainte devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, chargé de faire appliquer les accords commerciaux internationaux. Le « panel », c'est-à-dire la formation de jugement de l'ORD, a donné tort à l'Union européenne.

Faute de preuves scientifiques suffisantes produites par l'Union européenne, et le *Codex* n'identifiant pas de risque particulier pour la santé humaine lié à l'utilisation des hormones de croissance autorisées aux Etats-Unis, les mesures de rétorsion tarifaires et douanières adoptées par les Etats-Unis ont été jugées conformes aux règles du commerce international.

En l'absence d'un organisme européen d'expertise de haut niveau, l'Union européenne n'a pas pu défendre sa conception du

---

<sup>(27)</sup> Voir rapport n°2477 de votre rapporteure, « *Vers une démocratie planétaire* », p. 341.

principe de précaution, face aux experts auxquels ont fait appel l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

*b) L'interlocuteur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – et donc du Codex – et de la Food and Drug Administration américaine (FDA)*

**(1) Le Codex Alimentarius**

L'Union européenne doit être en mesure de défendre son approche de la sécurité alimentaire, là où se définissent les normes en la matière, c'est-à-dire dans la Commission du *Codex Alimentarius*.

La Commission du *Codex Alimentarius*

La Commission du *Codex Alimentarius* (CAC) a été créée en 1962, à la suite d'un accord entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, deux institutions dépendant de l'ONU. Elle compte aujourd'hui 165 pays membres qui représentent 98 % de la population mondiale.

La Commission du *Codex Alimentarius* élabore des guides et des normes alimentaires afin de protéger la santé des consommateurs et de garantir des pratiques commerciales loyales dans le domaine de l'alimentation.

Depuis sa création le *Codex* a réalisé un immense travail et adopté, à ce jour, 237 normes relatives à des aliments ou groupes d'aliments, 41 codes d'usages en matière d'hygiène ou de technologie, 25 directives pour les contaminants, évalué 185 pesticides, 1005 additifs alimentaires et 54 médicaments vétérinaires.

Les travaux du *Codex* sont particulièrement utiles pour les pays qui ne disposent pas des ressources humaines, juridiques et scientifiques, pour élaborer leurs propres normes ; ils constituent une garantie sur le plan de la sécurité alimentaire, tant pour les pays importateurs, que pour les pays exportateurs de produits alimentaires.



Les normes du *Codex* ne sont pas pour autant obligatoires : un Etat membre de l'OMC peut adopter une norme plus restrictive que la norme équivalente (correspondante) du *Codex*, sous réserve de le justifier par des raisons ayant trait à la santé publique et à la sécurité, et reposant sur des preuves scientifiques sérieuses.

Au moins faudrait-il que les normes évolutives du *Codex* deviennent la référence explicite des règles de l'OMC en matière de sécurité alimentaire, au lieu et place des accords SPS figés en 1994.

Les Etats membres et l'Union européenne doivent donc investir davantage le lieu d'élaboration des normes sanitaires internationales qu'est le *Codex* pour y défendre :

- un niveau de protection de la santé élevé ;
- une approche commune de la sécurité alimentaire, conforme aux attentes des consommateurs ;
- des règles du jeu équitables pour les opérateurs économiques.

C'est ainsi que le comité du *Codex* sur les principes généraux, qui est présidé par la France, travaille actuellement sur l'application de la précaution dans la gestion des risques.

Il serait souhaitable que les résultats de ces travaux, qui intégreront l'évolution des connaissances et des méthodes scientifiques et l'expérience des crises sanitaires passées, servent de base à l'adoption d'une définition commune du principe de précaution au sein de l'OMC.

Pour ce faire, l'Union européenne a besoin d'une expertise scientifique reconnue et incontestée, lui permettant de répondre à des avis équivalents, mais divergents, tels que ceux avancés par la puissante *Food and Drug Administration* américaine.

## (2) La situation américaine

### La sécurité alimentaire aux Etats-Unis d'Amérique

L'essentiel de la sécurité alimentaire aux Etats-Unis repose sur l'auto-contrôle des industriels de l'agro-alimentaire, responsables pénalement en cas de faute.

La *Food and Drug Administration* (FDA), chargée d'assurer la sécurité de l'alimentation et des médicaments, donne les autorisations de mise sur le marché et remplit une mission de contrôle. Elle partage ses responsabilités avec une dizaine d'autres administrations fédérales, réparties au sein de quatre ministères, notamment le Département de l'agriculture (USDA) compétent pour les volailles, la viande, les œufs et produits contenant plus de 2 à 3 % de viande, l'Agence pour la protection de l'environnement, responsable des pesticides et des OGM et le Centre pour le contrôle et la prévention des maladies.

La FDA est placée sous la tutelle du Ministère de la santé ; son directeur est choisi par le président des Etats-Unis.

Elle a une mission d'information, de conseil et de prévention.

Elle fait parfois appel à des experts privés venant de l'industrie, au risque d'entacher l'indépendance de ses décisions. Ses effectifs d'inspection sont faibles, à la différence de ceux du ministère de l'agriculture (USDA) ; elle n'a pas le pouvoir de saisir directement les produits impropres à la consommation mais doit passer par un tribunal.

Alors que les Etats-Unis observent une attitude très exigeante sur le plan sanitaire vis à vis des pays exportateurs mais réfutent les normes sanitaires différentes des leurs au nom de la science et du protectionnisme déguisé, les statistiques de l'OMS révèlent que les cas d'infections alimentaires dans ce pays se chiffrent à plus d'un million par an et que le *Escherichia Coli* serait présent dans 50 % des viandes américaines<sup>(28)</sup>.

Les statistiques de l'OMS confirment donc le bien fondé de l'option préventive préconisée au niveau communautaire et la justification du refus de l'Union d'admettre, *a priori*, la pertinence des normes sanitaire américaines au détriment des siennes.

La proposition de créer une autorité alimentaire européenne de haut niveau et indépendante prend donc ici tout son sens, pour

---

<sup>(28)</sup> Regards sur l'actualité, décembre 1999, p. 26.

permettre à l'Union européenne de mieux défendre, dans les instances internationales, les normes alimentaires et sanitaires retenues au niveau communautaire, grâce à une validation scientifique incontestable.



## **DEUXIEME PARTIE : ... SOUS RESERVE D'EN COMBLER DEUX LACUNES IMPORTANTES**

### **I. LE FLOU SUR SES MISSIONS**

La plupart des Etats membres ont pu mesurer, lors des crises alimentaires, la nécessité de disposer d'un outil d'évaluation des risques capable de guider et d'étayer leurs choix et décisions.

#### **A. Au regard du traitement du risque alimentaire**

Une réelle sécurité alimentaire et sanitaire implique :

- la capacité de détecter un risque (fonction de veille) ;
- la possibilité d'évaluer le risque (fonction d'expertise) ;
- les moyens d'enrayer le risque (fonction de gestion) ;
- la sanction en cas de non-respect des mesures prises (fonction de contrôle).

Le tout nécessitant une information cohérente (communication).

L'une des questions posées est la répartition de ces tâches, ou leur regroupement, au sein d'une ou plusieurs instances, et dans le second cas, le maintien d'une approche cohérente de la sécurité.

Les choix des Etats membres sont différents, et ont fait l'objet de rudes débats, au sein de l'Union européenne<sup>(29)</sup>.

Après avoir examiné les approches française et britannique, nous verrons que le choix retenu pour la future Autorité alimentaire européenne repose finalement sur la séparation des tâches.

### 1) De points de vue opposés au départ...

Face aux difficultés de gestion de crise comme celle dite « de la vache folle », les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'un outil d'évaluation et/ou de gestion des risques performant et reconnu par l'opinion publique.

Les dispositions adoptées par les Etats membres pour mieux traiter les risques sanitaires diffèrent d'un pays à l'autre, mais toutes ont pour objectif de rétablir la confiance des consommateurs en assurant une veille permanente des risques potentiels.

a) *L'option anglaise : un regroupement des missions*

Le Royaume-Uni a créé la *Food Safety Agency (FSA)* en avril 2000.

La *FSA* a pour mission de fournir des avis et informations aux autorités publiques et aux consommateurs sur la sécurité de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de veiller à l'étiquetage des produits et de contrôler sur le terrain le respect de la législation alimentaire, y compris dans le domaine animal.

Elle est dotée d'un personnel important, près de 2 500 personnes, et s'appuie sur des comités consultatifs indépendants et des groupes de travail spécialisés (sécurité microbiologique, toxicité des produits chimiques, nutrition, effets cancérigènes, ESST – encéphalite spongiforme subaiguë transmissible).

Le gouvernement britannique a pris l'option de regrouper dans une même structure l'ensemble des fonctions liées aux risques et à

---

<sup>(29)</sup> Voir annexe 2, p. 77.

la sécurité alimentaires et doté la *FSA* de larges pouvoirs : évaluation et gestion des risques, communication et gestion des mesures de contrôle, notamment dans les abattoirs.

Dans un souci de transparence, les consommateurs sont associés à tous les travaux de la *FSA*, y compris à ceux des comités scientifiques.

L'intégralité des avis rendus par la *Food Standards Agency* est publiée sur Internet.

*b) L'approche française : une agence consacrée à l'évaluation des risques*

La France est le premier pays de l'Union européenne à avoir adopté une loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme<sup>(30)</sup>, créant notamment une agence de veille sanitaire, l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments).

Placée sous la triple tutelle des ministres de la santé, de l'agriculture et de la consommation, l'AFSSA a pour missions d'évaluer les risques nutritionnels et sanitaires des produits destinés à l'homme et à l'animal, de mener des travaux de recherche et de gérer le marché des médicaments vétérinaires.

Par les avis et recommandations rendus par ses comités d'experts qui sont au nombre de 10, elle fournit l'évaluation scientifique nécessaire aux autorités publiques françaises qui restent en charge de la gestion du risque, de la communication sur ces risques et des actions de contrôle.

Ce dispositif de prévention des risques est complété par trois autres organismes :

– l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)<sup>31</sup>, qui délivre les autorisations de mise sur le marché des médicaments et dispositifs médicaux (ancienne Agence du médicament) ;

---

<sup>(30)</sup> Loi 98-535 du 1er juillet 1998 – JO n°151 du 2.07.1998, p. 10056.

<sup>(31)</sup> Idem.

– l’Institut de veille sanitaire (IVS), qui assure le suivi épidémiologique général de la santé de la population<sup>32</sup> ;

L’IVS travaille en réseau avec ses homologues européens grâce à un réseau internet dénommé « enternet », financé par l’Union européenne. Il collabore, dans son domaine de compétence, au réseau d’alerte rapide européen destiné à signaler à tous les Etats membres un risque sanitaire (Salmonelles, E.Coli et bientôt Listériose) lié à la consommation de denrées alimentaires (voir p. 43).

– l’Agence française de sécurité sanitaire de l’environnement (AFSSE)<sup>33</sup>, en cours de création, consacrée à la protection de l’eau, de l’air, etc.

## 2) ... A une clarification non encore achevée

a) *Le choix de la séparation fonctionnelle entre expertise et gestion du risque*

**La Commission a choisi d’appliquer le principe de la séparation fonctionnelle entre évaluation et gestion et de ne confier à la future Autorité alimentaire européenne que l’évaluation du risque, la gestion restant sous sa responsabilité.**

Point d’appui scientifique dans l’élaboration de la législation de l’alimentation, le rôle de l’Autorité sera de fournir à la Commission européenne des avis et recommandations sur l’innocuité de tel ou tel produit ou procédé de fabrication avant sa mise sur le marché ou son autorisation de mise en place.

Les huit comités scientifiques actuellement constitués au sein de la Commission et relevant de la Direction de la santé et de la protection du consommateur seront transférés à l’Autorité.

Ces comités couvrent les questions liées à l’alimentation humaine et aux problèmes vétérinaires, la toxicologie et écotoxicologie des produits chimiques, les pesticides, l’alimentation

---

<sup>(32)</sup> Loi n°98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 (cf. *supra*).

<sup>(33)</sup> Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 – JO du 10 mai 2001.



des animaux, les risques biologiques tels que ceux liés à l'ESB, les OGM.

L'organisation des comités scientifiques chargés de guider les choix de la Commission dans le domaine alimentaire avait déjà fait l'objet d'une réforme en 1997<sup>(34)</sup>, pour en améliorer la transparence et l'indépendance, grâce à la mise en place d'une procédure d'appel à candidatures large et l'obligation de déclaration d'intérêt (présentation détaillée des organismes et entreprises dans lesquels le candidat a travaillé précédemment).

Ces comités seront compétents pour évaluer les risques potentiels des denrées alimentaires au regard du principe de protection d'un niveau élevé de la santé.

Toutefois, cette évaluation courante des éléments constitutifs de la sécurité alimentaire et sanitaire prend une autre dimension en cas d'alerte puis de crise. La question de la gestion du système d'alerte rapide introduit en effet une ambiguïté dans la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque.

*b) N'est pas totalement inscrit dans les faits*

**(1) Le système d'alerte rapide (SAR)**

La Commission dispose, en son sein, d'un système d'alerte rapide, qui a été étendu à tous les produits susceptibles de présenter un danger pour les consommateurs par la directive sur la sécurité générale des produits<sup>(35)</sup> (directive dite « balai »).

Les procédures d'urgence diffèrent selon les types de produit concernés. Mais **le principe du système d'alerte est simple : il fait obligation aux services compétents des Etats membres d'informer d'urgence la Commission lorsqu'un produit ou un lot de produits présente un risque grave et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs.**

Il appartient alors à la Commission de répercuter l'alerte aux autres membres du réseau, y compris aux pays tiers concernés, afin

---

<sup>(34)</sup> Décision 97/404/CE du 10 juin 1997 (JO L 169 du 27.06.1997) et Décision 97/579/CE du 23 juillet 1997 (JO L 237 du 28.08.1997).

<sup>(35)</sup> Directive 92/59/CEE du Conseil du 29 juin 1992.

qu'ils prennent les mesures nécessaires. Chaque Etat membre désigne son point d'entrée du système d'alerte selon la nature du risque. **En France, les risques alimentaires relèvent du Bureau Sécurité de la DGCCRF** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

Le projet de Règlement prévoit, dans son article 49, la mise en place d'un système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires mais aussi les aliments pour animaux. **Le fait d'en confier le fonctionnement à l'Autorité alimentaire introduit toutefois une ambiguïté au regard du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, affirmé par ailleurs.**

D'après le texte, il reviendra, en effet, à l'Autorité de répercuter aux membres du réseau les notifications reçues et d'identifier la gravité du risque signalé par le système d'alerte, de rassembler les informations scientifiques et techniques afférentes à ce risque et de communiquer aux membres du réseau les éléments recueillis.

*Notons d'ores et déjà ici qu'à l'issue des nombreuses discussions intervenues depuis la présentation de ce texte, la gestion du système d'alerte rapide devrait finalement rester de la compétence de la Commission.*

Les membres du réseau d'alerte sont notamment tenus de notifier au SAR :

- tout risque grave direct ou indirect pour la santé ;
- le contenu des accords passés avec les professionnels de l'agro-alimentaire en cas de risque constaté pour une denrée alimentaire ;
- les rejets de produits aux frontières.

Si un risque pour la santé est confirmé, le grand public est tenu informé par les pouvoirs publics des Etats membres de la liste des produits concernés par l'alerte, de la nature du risque et des mesures adoptées pour le supprimer ou le circonscrire, dans la limite du respect du secret professionnel (article 20).

Le secteur de la distribution, qui est favorable à une séparation entre évaluation et gestion, souhaite que l'adoption de ce nouveau Règlement soit l'occasion d'améliorer le système d'alerte rapide, susceptible, qui plus est, d'être ouvert aux pays candidats, à des pays tiers et à des organisations internationales, dans le cadre d'accords passés avec eux.

Ce secteur réclame, en particulier en cas d'alerte grave, une étroite collaboration entre les responsables de l'évaluation et les gestionnaires des risques, afin d'éviter une communication discordante et des délais trop longs entre la publication de l'avis scientifique et la prise de décision du gestionnaire du risque.

## **(2) La gestion du risque**

Une fois le risque évalué par l'Autorité, il revient à la Commission de le gérer, c'est-à-dire de prendre les mesures utiles pour éliminer ou réduire ce risque.

La Commission dispose à cet effet d'un plan général de crise (article 52), établi en concertation avec l'Autorité, et éventuellement les Etats, selon le principe de transparence. Ce plan précise les modalités pratiques et opérationnelles requises dans la gestion d'une crise.

En cas de risque grave, la Commission met en place une cellule de crise (article 53) à laquelle participe l'Autorité pour fournir le support scientifique et technique nécessaire à la prise de décision.

Il importe que les mesures arrêtées au niveau national soient en cohérence avec les mesures préconisées au niveau européen.

Ainsi, dans la crise dite « de la vache folle », la France a pratiqué l'abattage du troupeau entier en cas de maladie d'un seul bovin, par mesure de précaution et pour endiguer les risques d'exposition de la population à l'ESB, alors que la Grande-Bretagne ne le faisait pas.

De même, certains Etats membres ont tardé à admettre et pratiquer l'élimination des matériaux à risque.

Les effets désastreux de ces divergences, dues à l'absence de pilotage de la gestion du risque, c'est-à-dire les mesures à prendre pour limiter les risques de propagation de l'ESB, auraient pu être évités si une autorité d'expertise reconnue, et une identification claire des centres de décision, avaient existé.

### (3) Le contrôle

Une fois les risques identifiés et les mesures de sauvegarde adoptées, il importe que les décisions de précaution arrêtées par la Commission et le Conseil fassent l'objet d'un suivi et de sanctions en cas de manquement.

Le marché intérieur a supprimé les contrôles entre Etats membres et rend d'autant plus importants les contrôles effectués à ses frontières extérieures. De nombreuses alertes concernent le rejet de produits non conformes aux postes frontières.

On comprend dès lors l'importance des dispositifs d'inspection et de contrôle mis en place par les Etats membres et de leur efficacité.

Le fait qu'en dépit de l'embargo sur la viande britannique, des importateurs français aient pu faire entrer, en fraude, des viandes interdites, avec les risques de contamination que cela implique, souligne l'importance de ce volet de contrôle dans la gestion d'une crise. De même, l'importation frauduleuse, en Grande-Bretagne, de viande contaminée par la fièvre aphteuse a donné les résultats que l'on sait.

C'est le rôle de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) installé à Dublin, de veiller au respect des règles d'hygiène alimentaire et vétérinaire et de s'assurer que les Etats membres disposent des moyens et méthodes d'inspection suffisants pour garantir la sécurité alimentaire des consommateurs.

La politique de sécurité alimentaire suppose également que les Etats membres engagent les moyens nécessaires pour recruter et former le personnel en charge des missions d'inspection, notamment des vétérinaires. Ces derniers ont fait cruellement défaut à la Grande-Bretagne lorsqu'il s'est agi de dépister les cas d'ESB, et

plusieurs Etats membres, dont la France, ont dû lui prêter main forte en mettant des vétérinaires à sa disposition.

### **3) *La gestion de l'information et de la communication***

Faute de règles précises relatives aux modalités d'information des populations, les consommateurs ont surtout suivi l'évolution des dernières crises sanitaires telles que reproduites par les médias. Ainsi s'est créée une pression très forte, tant sur les scientifiques que sur les décideurs politiques, qui aurait dû être évitée par la mise en place d'une communication transparente mais coordonnée.

Durant la crise dite « de la vache folle », il a parfois été difficile de faire la part entre les recommandations formulées par les comités scientifiques, appelés à donner leur avis sur l'ESB, et l'origine des décisions annoncées par la Commission pour enrayer la crise.

Le futur schéma applicable en cas de crise sanitaire doit, pour être crédible et efficace, clairement établir le rôle et les responsabilités de chacune des instances qui participent à la sécurité alimentaire de nos concitoyens, au regard de l'information et de la communication.

Le texte du Règlement dispose que « *l'Autorité communique de sa propre initiative dans les domaines relevant de sa mission, sans préjudice des compétences dont dispose la Commission pour communiquer sur ses décisions de gestion du risques* » (article 39).

Il précise que le public doit recevoir une information objective, fiable et facilement compréhensible sur les résultats de ses travaux, y compris par l'élaboration et la diffusion de documents de vulgarisation.

On observera combien la marge est étroite entre la communication sur les recommandations émises par l'Autorité et celle concernant les mesures concrètes finalement décidées par la Commission.

**Si le droit de communiquer reconnu à l'Autorité est une composante majeure de son indépendance, votre rapporteure s'inquiète des risques de communications contradictoires, voire simplement prématurées, créant la confusion entre évaluation, recommandations et décisions.**

De même, une attention particulière devra être apportée à l'information rendue publique par la cellule de crise. Sa transparence est une garantie pour les consommateurs mais son contenu est déterminant pour les opérateurs économiques.

C'est pourquoi les professionnels de l'agro-alimentaire insistent pour obtenir une plus grande maîtrise et transparence de la communication et de l'information de la part de chacun des acteurs publics de la sécurité alimentaire.

## **B. Au regard de son mode de saisine**

Les conditions de saisine d'une instance comme la future Autorité alimentaire doivent être examinées de près car elles seront significatives du degré de confiance qu'elle pourra susciter, comme de son efficacité potentielle.

### *1) La plus grande ouverture possible...*

Jusqu'à présent, seule la Commission pouvait saisir pour avis les comités scientifiques constitués en son sein, ce qui a fait l'objet de vives protestations de la part des Etats membres touchés par une crise sanitaire.

Le projet de Règlement ouvre plus largement le droit de saisine de l'Autorité, sans pour autant le reconnaître à toutes les parties concernées, et renvoie ses modalités d'application à l'adoption d'une décision ultérieure de la Commission.

*a) Les institutionnels (Commission, Parlement, Etats membres)*

L'article 28 du projet de Règlement ouvre le droit de saisine à l'Autorité elle-même (auto-saisine), à la Commission, aux Etats

membres et à leurs structures de veille sanitaire, ainsi qu'au Parlement européen.

Il n'est toutefois pas précisé si le droit de saisine du Parlement européen sera exercé par une décision acquise au terme d'un vote à la majorité, ni envisagé d'ouvrir ce droit aux députés européens individuellement, le cas échéant moyennant un quorum.

*b) Les acteurs (producteurs, distributeurs, consommateurs)*

Ni les opérateurs économiques, producteurs, transformateurs et distributeurs, ni les consommateurs, dont beaucoup sont pourtant organisés au niveau européen et international, ne peuvent saisir l'Autorité alimentaire, alors qu'elle a également pour mission d'identifier les risques émergents (voir page 17). Cette possibilité existe en France où les associations de consommateurs ont obtenu le droit de saisir l'AFSSA et, *a fortiori*, en Grande-Bretagne où ils siègent dans l'ensemble des structures de la *Food Safety Agency*.

**Votre rapporteure suggère d'ouvrir, sous certaines conditions, le droit de saisine de l'Autorité aux consommateurs, en le réservant par exemple à une saisine commune des associations européennes de consommateurs réunies au sein du BEUC ou à un regroupement d'associations issues de plusieurs Etats membres.**

**La même approche pourrait du reste être étudiée pour les producteurs et les distributeurs.**

## **2) ...compatible avec l'efficacité**

La prudence de la Commission en matière de saisine de l'Autorité, justifiée par la crainte d'un engorgement, est contradictoire avec le fil conducteur du projet qui vise avant tout à rétablir la confiance des consommateurs et à créer un environnement sécurisé pour les opérateurs.

Comment en effet rassurer les consommateurs s'ils ne sont pas justement associés aux structures d'évaluation des risques et comment encourager les opérateurs à produire mieux s'ils ne

peuvent faire part de leur propre expertise, souvent de haute qualité, et sont tenus ignorants des différents éléments fondant les avis scientifiques ?

*a) La nécessité d'un filtre*

Votre rapporteure reconnaît qu'il y a lieu de filtrer le flux éventuel des demandes d'avis, mais estime qu'il serait préférable de mieux définir les conditions d'exercice du droit de saisine, en partant du principe qu'un droit de saisine large et ouvert est un élément de la transparence recherchée par ce texte.

*b) Le contrôle de la mise en œuvre*

Les modalités d'application du droit de saisine sont renvoyées à des précisions ultérieures arrêtées par la Commission en concertation avec le Comité de sécurité des denrées alimentaires et de la santé animale, composé de représentants des Etats membres (articles 28 § 3 et 57).

Ce renvoi est un élément d'incertitude dommageable pour la cohérence et l'impact du projet.

**Votre rapporteure souhaite qu'en tout état de cause, les éventuels refus de saisine soient clairement et publiquement motivés.**



## II. LES RISQUES DE REDONDANCE OU DE CONFLIT

### A. Avec les agences nationales

Pour des raisons de commodité de langage, votre rapporteure utilisera le terme d'« agences nationales » en référence aux structures de veille sanitaire des Etats membres, même si toutes ces structures ne sont pas des agences indépendantes ni des structures uniques clairement identifiées sur le plan administratif.

#### 1) *Des dispositifs de coordination existent...*

Les seules dispositions du règlement assurant la participation des agences nationales aux activités de la future Autorité sont :

– la mise en place d'un **forum consultatif composé des agences nationales**, mais dont le mode de fonctionnement est renvoyé au futur règlement intérieur de l'Autorité et dont on ignore le rôle exact (conseiller le directeur exécutif ?) et la fréquence des réunions (article 26) ;

– la possibilité d'exécuter certaines tâches pour le compte de l'Autorité tels que des travaux préparatoires à un avis, des études, la collecte de données ou l'identification d'un risque émergent (article 35 § 2) ;

– la consultation du Forum consultatif en cas de conflit entre l'Autorité et une agence nationale (article 29 § 4).

Mais rien n'indique que l'expertise scientifique particulière d'une agence ou d'un de ses comités scientifiques sur un problème donné sera reconnue comme base de travail d'un avis de la future Autorité.

L'exigence de confiance mutuelle et de coordination, pour travailler de façon efficace, implique un flux d'échanges et une collaboration permanente entre les niveaux nationaux et européen.

Votre rapporteure estime cependant que le Forum consultatif constitue, dans son principe, une structure intéressante qui pourrait être étendue aux consommateurs, aux producteurs et aux distributeurs. La création de tels fora consultatifs garantirait l'obligation de leur consultation et la transparence des avis rendus.

## 2) *...mais la volonté d'intégration est faible*

Seule, l'Autorité alimentaire européenne ne peut, matériellement, évaluer tous les risques chimiques, biologiques, technologiques dans un secteur en perpétuelle mutation et faisant appel à des méthodes de production et de fabrication toujours plus sophistiquées.

L'Autorité aura pour mission la collecte et l'analyse des données existantes en matière de sécurité alimentaire, souvent elles-mêmes réunies par les agences nationales, ainsi que leur mise en cohérence (article 32). Cet inventaire lui fournira des informations précieuses pour ses missions d'évaluation.

**Votre rapporteure estime que la future Autorité devrait d'abord s'appuyer sur les structures d'évaluation existantes, c'est-à-dire les agences nationales mises en place ou en cours de création à l'initiative des Etats membres, et agir comme tête de réseau de ces différentes agences, sous peine de constituer un échelon supplémentaire mais non complémentaire dans l'architecture de veille sanitaire européenne.**

La rédaction actuelle du projet de Règlement permet de douter de la véritable capacité intégratrice de la future Autorité vis-à-vis des structures nationales.

La réglementation applicable aux autorisations de mise sur le marché (AMM) des médicaments à usage humain offre, du point de vue de votre rapporteure, un exemple intéressant d'articulation entre le niveau national et le niveau européen (l'Agence européenne du

médicament) et de reconnaissance des expertises faites au niveau national.

Trois cas de mise sur le marché d'un médicament ont été identifiés :

– délivrance d'une AMM par le seul Etat membre dans lequel il sera mis en circulation, après évaluation et autorisation de l'autorité nationale compétente ;

– autorisation valable sur l'ensemble du marché intérieur, délivrée par la Commission après avis de l'Agence européenne du médicament, au terme d'une procédure communautaire centralisée prévoyant la consultation des experts des Etats membres, mise en place en 1995 ;

– enfin, grâce à un système de reconnaissance mutuelle, un médicament autorisé dans un Etat membre peut l'être dans un autre Etat membre sur la base de l'évaluation réalisée par l'autorité nationale compétente de cet autre Etat.

Cette reconnaissance mutuelle des pôles d'expertise scientifique dans le domaine des médicaments devrait pouvoir se retrouver en matière d'évaluation des risques alimentaires.

Au moment de renouveler l'ensemble des experts appelés à siéger dans les groupes scientifiques de la future Autorité au terme d'une longue procédure d'appel à candidatures, votre rapporteure souhaite qu'il soit fait appel aux capacités d'expertise là où elles existent déjà et font l'objet d'un consensus, comme, par exemple, le comité Dormont sur le prion (comité français interministériel).

## **B. De par son fonctionnement interne**

La partie du Règlement relative à l'organisation de l'Autorité alimentaire européenne prévoit la mise en place :

– d'un conseil d'administration (article 24) ;

– d'un directeur exécutif et du personnel (article 25) ;

– d’un comité et de groupes scientifiques (article 27) ;

– d’un forum consultatif composé d’un représentant par Etat membre des structures de veille sanitaire de cet Etat (article 26).

Les rôles respectifs de ces instances, comme leur composition, laissent subsister quelques doutes quant à leur capacité à éviter les erreurs du passé.

**1) *Un conseil d’administration inachevé dans sa conception***

**a) *Une composition incertaine***

Il est proposé que le conseil d’administration de l’Autorité soit composé de 16 membres, 4 nommés par le Parlement européen, 4 par le Conseil, 4 par la Commission et 4 représentants des consommateurs et de l’industrie, désignés par la Commission.

Outre qu’il comporte une prééminence trop marquée de la Commission, ce schéma soulève plusieurs objections ou interrogations de votre rapporteure :

– quelle sera la part respective reconnue aux associations de consommateurs et celle reconnue à l’industrie sur les 4 représentants désignés par la Commission ?

– ne convient-il pas d’affiner le terme « industrie » pour inclure tous les maillons de la chaîne alimentaire, y compris les agriculteurs, les PME et les distributeurs ?

– ne faut-il pas ouvrir le conseil d’administration, de façon plus large, à la société civile au nom de la démocratie participative, la sécurité alimentaire ne se limitant pas aux seules denrées alimentaires ou animales, mais concernant également l’environnement ?

Enfin, la question de la représentation des quinze Etats membres constitue un « non-dit » qui pourrait bien retarder la constitution effective du conseil d’administration.

**Votre rapporteure plaide pour la constitution d'un conseil d'administration de l'Autorité alimentaire européenne, restreint mais reflétant l'intégralité des maillons de la chaîne alimentaire.**

*b) Un rôle mal défini*

Le flou relevé quant aux missions de l'Autorité se retrouve au niveau du rôle du conseil d'administration et de son fonctionnement.

D'une part, le projet de Règlement renvoie l'essentiel du fonctionnement du conseil d'administration à l'adoption d'un règlement intérieur dont on ignore les principes directeurs et les objectifs.

D'autre part, son rôle est amoindri par l'importance des pouvoirs du Directeur exécutif, qui est nommé sur proposition de la Commission.

En effet, l'élaboration du programme d'activité de l'Autorité, tout comme celle de son règlement intérieur, est confiée au Directeur exécutif qui se voit ainsi attribuer des pouvoirs excessifs par rapport à ceux du Conseil d'administration.

Le rôle du conseil d'administration se bornera à adopter le programme de travail de l'Autorité et à veiller à sa cohérence avec les priorités législatives et politiques de la Commission en matière de sécurité alimentaire.

**Votre rapporteure aurait souhaité que le Conseil d'administration participe plus directement à l'élaboration du programme de travail de l'Autorité, en liaison avec la Commission, et soit l'instance de décision des grandes orientations de la politique d'évaluation des risques alimentaires.**

## ***2) Des groupes scientifiques en devenir : un simple transfert des comités existants***

Le texte prévoit le transfert, au sein de la future Autorité, des comités scientifiques qui fonctionnent actuellement au sein de la DG Sanco, dans le domaine de la sécurité alimentaire et vétérinaire.

Il revient à ces groupes d'experts d'émettre les avis et recommandations demandés par les différentes instances habilitées à saisir l'Autorité, chacun dans leur domaine de compétence.

Les huit comités, couvrant les secteurs suivants, seront transférés à l'Autorité :

- additifs alimentaires, arômes, auxiliaires technologiques et matériaux entrant en contact avec les aliments ;
- additifs, produits ou substances utilisés dans l'alimentation animale ;
- pesticides et leurs résidus ;
- OGM ;
- Produits diététiques, nutrition et allergies ;
- Risques biologiques (ce qui inclut l'ESB) ;
- Contaminants de la chaîne alimentaire ;
- Santé animale et bien-être des animaux.

Les questions multidisciplinaires ou ne relevant d'aucun groupe spécialisé seront examinées par un comité scientifique composé des présidents des groupes scientifiques et de six experts indépendants.

**Du point de vue de votre rapporteure, c'est sur ce point que réside l'un des risques de conflit : celui de la mise en place d'une sorte de « super comité » ou comité scientifique directeur faisant fonction de cour d'appel en cas de conflit entre les groupes scientifiques.**

La question n'est pas purement théorique : pendant la crise dite « de la vache folle », le comité scientifique directeur actuel s'est vu demander des avis sur la levée de l'embargo appliqué aux viandes de bœuf britanniques, et ses positions ont été vécues précisément comme traduisant la prééminence de ce comité, à la fois sur les autres comités européens et sur ceux des agences nationales.

**En revanche, les avis scientifiques étant acquis à la majorité des voix, la publication des avis minoritaires constitue une avancée très positive dans la voie de la transparence du fonctionnement de l'Autorité.**

Pour pallier cette faiblesse, le futur règlement intérieur de l'Autorité envisage la possibilité de faire participer des experts externes aux travaux des groupes scientifiques et internationalement reconnus.

En cas de conflit entre scientifiques, il est prévu de rechercher un accord par la collaboration entre les organismes concernés, y compris les agences nationales, si le désaccord survient entre l'Autorité européenne et une agence nationale. Les scientifiques qui ont besoin de confronter leurs points de vue pourront ainsi aller au bout de leur réflexion avant d'arriver à un éventuel consensus. Mais cela suppose que ce débat se déroule dans la sérénité et non sous la pression des médias.

Votre rapporteure regrette qu'il ne soit pas également prévu d'associer les agences nationales aux travaux des comités ou groupes scientifiques ni de les ouvrir ponctuellement sous forme d'auditions aux associations de consommateurs – c'est l'une des revendications de l'Union fédérale des consommateurs – ni aux opérateurs qui ont également une expertise technique, comme le souhaite l'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA).

Toutefois, comme toute structure nouvelle, l'Autorité alimentaire européenne évoluera « en marchant », et un minimum de confiance doit être accordé à la qualité de la communauté scientifique.

### 3) *Un siège otage du symbole ?*

Plusieurs villes ont fait acte de candidature : Lille, Barcelone, Parme, Helsinki et, plus récemment, Luxembourg.

Or, le lieu d'implantation de la nouvelle Autorité alimentaire européenne revêt une double importance :

– symbolique : de la participation de tous les Etats membres à la mise en place des différents organes communautaires créés au fil de l'adoption de nouvelles politiques communes ;

– d'efficacité : l'Autorité sera amenée à travailler avec de nombreux acteurs venant périodiquement de tous les pays de l'Union européenne. Le siège devrait être choisi à proximité des institutions dont l'Autorité sera l'interlocuteur, et en fonction des moyens de communication.

La difficulté de ce choix pourrait être contournée par une proposition de répartition entre les Etats membres de plusieurs organismes communautaires en voie de création (Agence européenne de sécurité maritime, Eurojust, Bureau européen des produits chimiques, réseau de prévention de la criminalité).



## CONCLUSION

A la suite de la succession récente des crises alimentaires, les consommateurs européens ont manifesté une perte de confiance massive dans la sécurité de leurs aliments.

Certains secteurs économiques, tels que l'agriculture, en particulier les filières bovine et avicole, mais aussi l'agro-alimentaire et la distribution, ont été gravement déstabilisés par les brusques changements de comportements alimentaires ainsi enregistrés.

L'expérience acquise à cette occasion a permis d'identifier les principales carences du système sanitaire européen à l'origine des crises et de la perte de confiance auxquelles elles ont donné lieu : défaut d'approche commune de la sécurité alimentaire, avis contradictoires des comités scientifiques de la Commission et des agences nationales, flou, voire attentisme, observé par certains Etats membres dans la prise de mesures de préservation de la sécurité alimentaire, communication non maîtrisée.

Parallèlement, les contraintes imposées par les accords internationaux limitent gravement la possibilité, pour l'Union européenne, de mettre en œuvre le niveau de protection élevé de la santé qu'elle revendique.

Les accords de Marrakech de 1994 relatifs aux échanges de produits agricoles et agro-alimentaires (article 20 de l'accord) et à la sécurité sanitaire (accord SPS) ont été signés alors que l'Union européenne ne disposait pas d'une instance d'expertise reconnue capable d'équilibrer la puissance de la *Food and Drug Administration* américaine.

La mise en place d'une Autorité alimentaire européenne indépendante de haut niveau est donc aujourd'hui souhaitée par tous les Etats membres et tous les acteurs de la chaîne alimentaire.

On peut certes regretter que sa création ne soit pas intervenue à la suite du dépôt du Livre vert de la Commission de 1997, évitant ainsi que les systèmes de veille sanitaire mis en place par les Etats membres entre 1998 et 2001 ne soient si hétérogènes. A l'inverse, sa mise en place constitue, on peut l'espérer, un modèle d'approche de la sécurité alimentaire pour les Etats membres qui n'ont pas encore instauré leur propre système.

Il reviendra donc à la future autorité d'harmoniser les travaux de ces structures nationales disparates et inégales.

Mais certaines interrogations devront être levées :

– sur ses missions : il faut que soit respectée la stricte séparation de l'évaluation des risques sanitaires (compétence de l'AAE) et de la gestion des mesures à prendre pour y faire face (rôle de la Commission) ;

– sur son fonctionnement : il faut éviter les difficultés qui pourraient apparaître, du fait d'une articulation incertaine entre l'Autorité alimentaire européenne et les agences nationales de veille sanitaire, comme des imperfections de son organisation interne.

**Le défi posé à l'Autorité alimentaire européenne est donc double : il en va de la crédibilité des pouvoirs publics européens face à leurs citoyens, et de la capacité de l'Europe à faire prévaloir son modèle sanitaire au plan international.**

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 28 juin 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. Didier Boulaud** s'est demandé si, compte tenu du très court laps de temps qui s'est écoulé entre la création des agences française (1998) et britannique (2000) et la mise en place de l'Autorité européenne, il n'aurait pas été plus judicieux de faire l'économie d'initiatives nationales qui risquent de rendre plus complexe l'articulation entre l'action de l'Autorité européenne et les initiatives nationales dont la plupart sont encore en devenir. Il a estimé que cette démarche traduisait un défaut de vigilance politique des institutions communautaires.

**M. Jacques Myard** a considéré que pour assurer la sécurité alimentaire, domaine transnational par nature, une loi uniforme était nécessaire pour éviter certains fonctionnements pervers du marché. Il a déploré que, pour réparer les conséquences d'un échec qui est celui d'une politique et non d'une institution – la Commission – on n'ait pas purement et simplement mis effectivement en application le principe, posé par le traité de Rome, que les Etats ont la responsabilité de mettre en œuvre les normes européennes. Au demeurant, le parti pris est analogue à la tendance au démembrement de l'action de l'Etat que l'on constate, notamment, en France où, au mépris de l'article 21 de la Constitution, on multiplie les agences et autorités autonomes.

Se déclarant d'accord avec la conception d'une autorité tête d'un réseau de comités scientifiques nationaux il a estimé que, pour le surplus, l'action qu'on semble vouloir attribuer à l'Autorité alimentaire européenne aurait dû relever de la direction générale compétente des services de la Commission – mais avec une orientation politique différente de l'ultralibéralisme actuel. C'est en

ce sens que l'on peut parler, sur ce point, d'un véritable démantèlement de l'Union européenne.

Le **Président Alain Barrau** a souhaité des précisions sur la manière dont l'Autorité alimentaire européenne sera appelée à intervenir dans les situations de crise, et notamment sur les possibilités de saisine directe de cette Autorité.

En réponse, la **rapporteuse** a notamment apporté les précisions suivantes :

– c'est l'urgence des risques constatés qui a conduit les Etats membres à prendre des mesures rapides, au prix de certaines erreurs de conception. Les cinq ans qui séparent la publication du Livre vert de la création de l'Autorité alimentaire sont un délai très court au regard des caractéristiques des procédures communautaires. L'important est que les initiatives nationales actuelles ou à venir soient coordonnées avec la mise en place de l'Autorité européenne à qui il incombe d'assurer l'articulation d'ensemble ;

– l'Autorité alimentaire européenne n'est pas appelée à devenir une structure très importante. Sa création correspond au souci de faire sortir de l'administration de la Commission les comités d'experts pour en assurer visiblement l'autonomie. Elle doit tenir compte du fait que l'opinion majoritaire dans les Etats membres ne considère pas l'insertion dans le cadre administratif traditionnel comme un gage d'indépendance ;

– la création de l'Autorité européenne transformera la gestion du système d'alerte alimentaire, qui se caractérise dans son état actuel par la transmission, aux services de la Commission, des informations venant des Etats membres selon des procédures internes dépourvues de transparence. L'autonomie de l'Autorité renforce le poids de ses avis scientifiques. Il sera possible de la saisir directement, au demeurant l'élargissement de sa saisine est un facteur d'accélération de son intervention.

La Délégation a ensuite examiné les propositions de conclusions présentées par la rapporteure.

Aux points 1 et 2, en réponse à **M. Maurice Ligot** et à **M. Jacques Myard**, la **rapporteuse** a précisé qu'il lui paraissait

plus logique de définir le champ des compétences de l'Autorité alimentaire européenne avant d'envisager les missions confiées à cet organisme dans le cadre de ses compétences.

Au point 4, la rapporteure a indiqué, à la demande de M. Jacques Myard, que les associations de consommateurs, ainsi que les organisations de producteurs, devraient faire partie des acteurs de la sécurité alimentaire habilités à saisir l'Autorité alimentaire européenne.

Sur la suggestion du **Président Alain Barrau**, qui a rappelé l'importance du rôle joué par la commission du *Codex alimentarius*, et après les interventions de MM. Maurice Ligot et Jacques Myard et de la rapporteure, la Délégation a modifié le point 6 en précisant que la Commission du *Codex alimentarius* est un organe commun à l'OMS et à l'OAA.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions dont on trouvera le texte ci-après.



## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu la proposition de règlement établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (COM[2000]716 final/ n° E 1627),**

**Vu les résolutions des Conseils européens de Nice et Göteborg,**

**Considérant le désarroi des consommateurs européens né de la récente succession des crises alimentaires et la nécessité de rétablir leur confiance dans la sûreté des produits comme dans la crédibilité des autorités publiques et scientifiques en charge de la sécurité alimentaire ;**

**Considérant les graves difficultés ainsi provoquées pour les opérateurs économiques de la chaîne alimentaire – agriculteurs, industriels de l'agro-alimentaire, distributeurs ;**

**Considérant que cette perte de confiance résulte de l'absence d'un cadre juridique européen clair et harmonisé, d'une expertise du risque sanitaire incontestable, d'un mode de gestion des crises lisible et transparent et d'une communication cohérente ;**

**Considérant que l'Union européenne doit mettre en place un haut niveau de protection de la santé, au travers d'une législation communautaire privilégiant la sécurité alimentaire par rapport à la libre circulation des produits ;**

**Considérant que le respect des traités internationaux relatifs au commerce international expose l'Union européenne, faute de l'existence d'une instance d'expertise européenne**

**internationalement reconnue, à un degré de protection sanitaire inférieur à celui qu'elle souhaite mettre en œuvre ;**

**Se félicite de la décision de l'Union européenne de créer une Autorité Alimentaire européenne indépendante et de haut niveau scientifique.**

**Invite le Gouvernement, dans le cadre de la finalisation de ce projet, à peser pour que l'Autorité Alimentaire européenne :**

**1. Soit dotée d'un champ de compétence large, couvrant tous les maillons de la chaîne alimentaire, depuis la qualité de l'eau, la santé des plantes, l'alimentation et le bien-être animal, jusqu'à l'innocuité des produits mis sur le marché ;**

**2. Soit chargée de la veille et de l'expertise sanitaire à l'exclusion de toute mission de gestion du risque ;**

**3. Soit conçue comme une tête de réseau des structures d'expertise existantes dans l'Union, regroupant par consensus les pôles d'excellence scientifiques nationaux ;**

**4. Soit accessible à tous les acteurs de la sécurité alimentaire au travers d'un mode de saisine ouvert et transparent, mais garantissant son efficacité ;**

**5. Soit un véritable outil d'assistance à l'orientation des politiques publiques de sécurité sanitaire européennes grâce à un conseil d'administration qui doit être restreint en nombre mais ouvert à tous les maillons de la chaîne alimentaire;**

**6. Soit en mesure de promouvoir le modèle européen de protection de la santé, fondé sur le principe de précaution, au sein des organisations internationales telles la commission du *Codex alimentarius* (organe commun de l'OMS et de l'OAA), ou l'OMC.**



## **ANNEXES**



## **Annexe 1 :** **Liste des personnes auditionnées**

### **A – Gouvernement**

M. Jean Glavany	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
M. Bernard Kouchner	Ministre délégué à la Santé
M. François Patriat	Secrétaire d'Etat aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation

### **B – Structures de veille sanitaire et Administration**

M. Gérard Pascal	Président du comité scientifique directeur de la DG Sanco, Président du Conseil scientifique de l'AFSSA
M. Martin Hirsch	Directeur de l'AFSSA
M. Jérôme Duneton	Directeur de l'AFSSAPS
M. Desenclos	Responsable du Département des maladies infectieuses de l'Institut de Veille Sanitaire (IVS)
Mme Henriette de Valk	Département des maladies infectieuses de l'IVS
Mme Catherine Geslain-Lanéelle	Directrice de la DGAL (Direction Générale de l'Alimentation) du Ministère de l'Agriculture
M. Noël Diricq	Directeur de la régulation et de la sécurité - Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)
Mme Aline Peyronnet	Sous-Directrice : Consommation (qualité et sécurité des produits) DGCCRF
Mme Zylbermann	Chef du Bureau Sécurité- Réseau d'alerte rapide européen (DGCCRF)

### **C – Institutions européennes**

Mme Testori-Coggi	Directrice de la sécurité alimentaire, chaînes de production et de distribution Commission – DG Sanco - Bruxelles
M. Bertrand Carsin	Directeur des avis scientifiques Commission – DG Sanco – Bruxelles
Mme Michele Smyth	Assistante de M.Whitehead, rapporteur du Parlement européen sur le Règlement portant création de l'AAE – Bruxelles

### **D – Ambassades**

M. Axel Reich	Conseiller aux affaires agricoles à l'Ambassadeur d'Allemagne
M. Franck Piason	Ministre Conseiller chargé des affaires agricoles à l'Ambassade des Etats-Unis (envoi de documentation)

### **E – Industrie agro-alimentaire**

M. Jean-Pierre d'Estienne d'Orves	Directeur des relations parlementaires européennes et des affaires bilatérales de l'ANIA (Association Nationale des Industries Agro-alimentaires)
M. Jérôme Bédier	Président de la Fédération du Commerce de Détail (FCD)
M. Alexander Rogge	Conseiller pour la qualité, la sécurité et l'environnement (FCD)
M. Jean Perrin	Vice-Président de la Confédération Générale de l'Alimentation de Détail (CGAD), Président de la Confédération de la Boucherie

### **F – Syndicats agricoles**

M. Jean-Michel Lemétayer	Président de la FNSEA
M. François Dufour	Confédération paysanne

### **G – Société civile**

Mme Kettlitz	Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) Bruxelles
M. Faride Hamana	Secrétaire Général de la FCPE (Fédération des Conseils de Parents d'Elèves)
Mme Nicoli	Présidente de l'Union Fédérale des Consommateurs
Mme Mader	Secrétaire Générale de la CLCV (Confédération Consommation, Logement et Cadre de Vie)
Mme Bénédicte Hermelin	Solagrall

## **Annexe 2 :** **Les structures de veille sanitaire dans les Etats membres**

### **1) L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : présentation et organigramme**

#### **FRANCE**

Créée en 1998, l'AFSSA est un établissement public placé sous la triple tutelle des ministères de la santé, de l'agriculture et de la consommation. Elle a un rôle de veille et d'alerte.

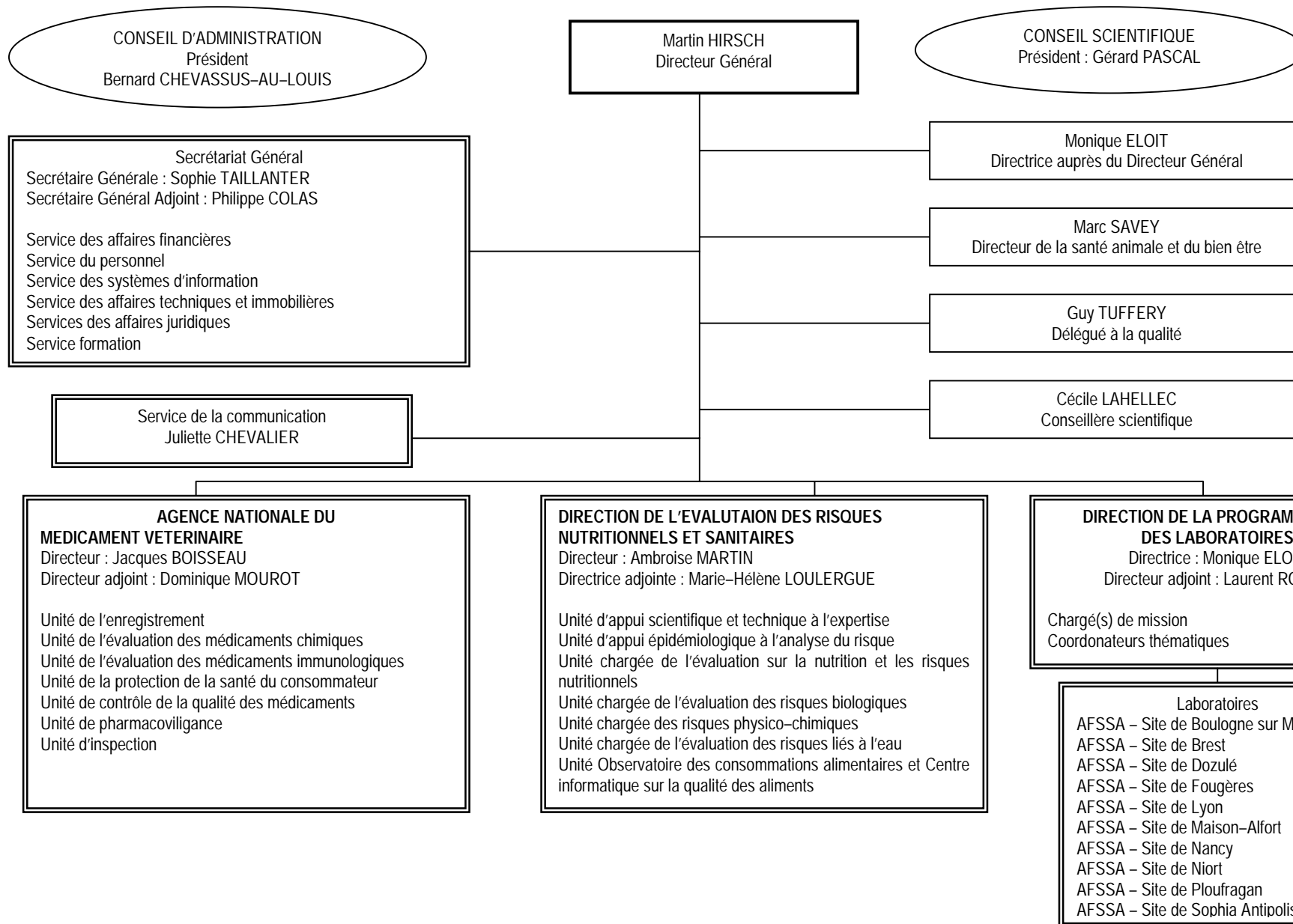
Cette Agence remplit une triple mission :

- évaluer les risques nutritionnels et sanitaires de tous les types d'aliments destinés à l'homme ou à l'animal ;
- poursuivre des actions de recherche et fournir un appui scientifique en matière de santé et de maladies d'origine animale ;
- gérer le marché des médicaments vétérinaires (évaluation, autorisation de mise sur le marché, organisation des inspections etc...).

Le champ de compétence de l'AFSSA couvre l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production des matières premières au consommateur final.

L'AFSSA émet des avis et recommandations. Elle peut être saisie par des ministères ou des associations de consommateurs mais peut aussi s'auto-saisir.

Elle est dotée d'un Conseil d'administration de 24 membres (12 représentants de l'Etat et 12 représentants des consommateurs), d'un conseil scientifique et de comités d'experts spécialisés, de 13 laboratoires, soit un personnel de 800 personnes et un budget de 474 millions.



## 2) Les structures des autres Etats membres

### ALLEMAGNE

Créé en 1994, l'Institut fédéral de la protection de la santé des consommateurs et de médecine vétérinaire (BgVV) est une entité administrative autonome placée sous la tutelle du ministère fédéral de la Santé.

Il est doté de 850 personnes et a pour mission :

- l'évaluation et l'expertise des risques sanitaires ;
- l'information du public ;
- la coordination des actions de surveillance entre les ministères et les Länder.

Son champ de compétences couvre :

– les produits alimentaires, les produits dérivés du tabac, les cosmétiques et autres produits de consommation courante, les produits phytosanitaires, les insecticides et les produits chimiques ;

– les additifs alimentaires susceptibles de porter atteinte à la santé de l'homme et de l'animal ;

- l'évaluation des dangers des produits chimiques pour la santé ;
- le maintien de l'état sanitaire des animaux ;
- la protection de l'homme contre les zoonoses ;
- l'autorisation et l'enregistrement des médicaments vétérinaires ;
- la gestion de la surveillance des aliments et les inspections dans les laboratoires ;
- la diététique ;
- les aspects sanitaires du transport de matières dangereuses.

Le contrôle proprement dit de la sécurité alimentaire est de la compétence exclusive des Länder.

## **AUTRICHE**

C'est la DG IX du Ministère fédéral de la Protection sociale et des Générations « Santé du consommateur et affaires vétérinaires » qui gère la sécurité alimentaire, les affaires vétérinaires, le génie génétique et la protection contre les rayonnements.

Elle coordonne et réunit les avis des experts émis par différents comités scientifiques ou instituts fédéraux.

Les Länder sont responsables de l'application de la législation alimentaire et vétérinaire et organisent tests et inspections.

## **BELGIQUE**

L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) a été créée en janvier 2000. C'est un établissement public doté de la personnalité morale, placé sous tutelle du Ministère de la Santé publique.

Dotée d'environ 1200 personnes, elle a pour mission d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs en élaborant et contrôlant les mesures nécessaires à l'analyse et à la gestion des risques susceptibles d'affecter la santé des consommateurs.

L'AFSCA :

- contrôle et expertise les produits alimentaires et leurs matières premières à tous les stades de la chaîne alimentaire ;
- contrôle tous les stades, de la fabrication jusqu'à la mise en vente ;
- délivre agréments et autorisations ;
- assure l'élaboration de systèmes d'identification et de traçage des produits alimentaires et de leurs matières premières ;
- collecte et diffuse les informations ;
- est responsable des actions de prévention, sensibilisation et information des consommateurs (mise en place d'un point de contact permanent où le consommateur peut obtenir des informations et déposer des plaintes) ;
- veille au respect de la législation (inspections).

L'AFSCA est assistée d'un comité scientifique dont la consultation est obligatoire pour tout projet de loi ou d'arrêté relevant des domaines de compétence de l'AFSCA.



## DANEMARK

C'est le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, créé en 1996, qui est compétent pour l'ensemble des questions relatives au contrôle des denrées alimentaires.

La Direction vétérinaire et de l'alimentation comprend 2000 personnes qui ont en charge la totalité de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation, et d'assurer la protection des consommateurs et une production animale saine ainsi qu'un niveau vétérinaire élevé.

La Direction vétérinaire et de l'alimentation a pour mission de garantir des produits alimentaires sains et sans danger, de promouvoir les produits de qualité, de garantir la transparence en fournissant des informations aux consommateurs, d'assurer un contrôle efficace de la chaîne alimentaire et de disposer d'une bonne capacité d'expertise.

Elle est divisée en plusieurs directions dont la Direction des questions administratives et unités de recherche qui comprend notamment un Institut pour la sécurité alimentaire et la toxicologie (rôle de conseil, participation aux projets d'évaluation du risque menés par des organisations internationales ou l'UE) et l'Institut pour la recherche alimentaire et la nutrition. Ces instituts disposent d'un budget autonome et fournissent au gouvernement l'expertise scientifique et technique nécessaire à l'élaboration des normes applicables en matière de santé animale et humaine et de nutrition.

Le contrôle est assuré de façon décentralisée par des unités régionales.

## ESPAGNE

La création de l'Agence espagnole de sécurité alimentaire (ASEA) est en cours.

Organisme autonome dépendant du Ministère de la santé et de la consommation, l'ASEA bénéficiera de fonds publics. Son fonctionnement sera assuré par un conseil d'administration de 12 membres élus (4 membres issus de l'administration centrale, 4 membres venant des communautés autonomes, 2 membres issus des municipalités, un membre représentant les consommateurs et un autre l'industrie). Elle comprendra un comité scientifique constitué de façon transparente par appel à candidatures, chargé de donner des avis au gouvernement et autorités compétentes en matière de sécurité alimentaire.

Ses missions seront triples :

- coordonner l'action des différentes administrations compétentes en matière de sécurité alimentaire ;
- promouvoir la collaboration de ces administrations avec les secteurs économiques et sociaux concernés ;
- évaluer les risques et gérer les crises et les alertes.

## FINLANDE

La Finlande vient de créer une Agence Nationale Alimentaire, née de la fusion de la *National Food Administration* (NFA) et du *National Veterinary and food research Institute* (EELA) en charge des actions de contrôle. Cette agence est placée sous la tutelle du ministère de l'agriculture et des forêts. Elle a pour mission la gestion et la communication du risque en lien avec toutes les denrées alimentaires et de superviser le contrôle alimentaire en Finlande.

La politique de qualité relève de 3 ministères différents :

– le Ministère de l'agriculture et des forêts qui est responsable de la gestion du risque. Il réglemente et supervise les contrôles pour les matières premières agricoles et l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale en s'appuyant sur le Département vétérinaire et de l'alimentation - responsable de la prévention des zoonoses, du bon niveau d'hygiène des denrées d'origine animale, de la santé et du bien-être des animaux, de la prévention et du contrôle des maladies animales infectieuses, des projets de réglementation vétérinaire, des médicaments vétérinaires, du contrôle des pratiques vétérinaires et des inspections aux frontières - et sur l'Institut national de recherche vétérinaire et alimentaire, chargé d'étudier, orienter et superviser le contrôle des denrées alimentaires d'origine animale, d'inspecter les abattoirs, de faire des recherches sur les maladies animales ainsi que la sécurité et la qualité des denrées alimentaires d'origine animale. Consulté sur les questions d'hygiène alimentaire et de prévention des maladies animales, cet Institut est le laboratoire national de référence accrédité pour l'étude des maladies animales, des denrées alimentaires d'origine animale et des résidus ;

– le Ministère du commerce et de l'industrie, responsable de la législation alimentaire en matière de qualité et de sécurité alimentaire et de contrôle de leur marché. Les services compétents réglementent et contrôlent les processus de fabrication des aliments et des produits alimentaires vendus au détail, impulsent les travaux des laboratoires, collectent des informations sur les activités de contrôle dont ils assurent la qualité et mettent en place des registres afin de faire circuler l'information ;

– le Ministère des affaires sociales et de la santé, responsable de l'hygiène des denrées alimentaires d'origine non animale et de celle des denrées des secteurs vente et restauration. Son Département « promotion du bien être et de la santé » prépare la législation relative à la notification des maladies transmissibles et des infections dues à l'alimentation ou à l'eau.

L'Institut national de la santé publique mène des travaux de recherche dans 3 domaines : les maladies infectieuses, l'environnement et les maladies chroniques.

L'évaluation du risque dans le domaine de la consommation de la production agricole est assurée par des experts et scientifiques indépendants.

L'évaluation du risque relative aux aliments n'est pas encore systématique. Seuls les aliments d'origine animale en font depuis peu l'objet.

Le système de contrôle sanitaire finlandais repose avant tout sur la coopération entre les autorités compétentes et la diffusion des données disponibles.

## **GRECE**

L'Autorité alimentaire grecque (EFET) a été mise en place en janvier 2000. Dotée de 570 personnes et financée par le budget de l'Etat, elle est placée sous la tutelle du ministère du développement, département protection des consommateurs.

Elle a pour mission d'évaluer les risques, de donner des avis scientifiques sur la sécurité alimentaire et de faire des propositions, notamment législatives, en cas de crise.

L'EFET n'est pas responsable de la sécurité des produits en phase de production primaire qui relève de la compétence du ministère de l'agriculture tandis que le ministère de la santé assure le contrôle sanitaire des industries alimentaires.

## **IRLANDE**

L'Autorité irlandaise de sécurité alimentaire (FSAI) a été créée en janvier 1999. Placée sous la tutelle du ministère de la santé et de l'enfance, c'est un organisme scientifique indépendant, doté de 67 personnes (plus des consultants externes) et d'un budget de 50 millions de francs.

Elle est responsable de la sécurité sanitaire des aliments produits en Irlande, qu'ils soient destinés au marché intérieur ou à l'exportation, de l'application de la législation relative à la sécurité alimentaire, de l'évaluation scientifique des risques et de la gestion des incidents liés à la sécurité sanitaire des aliments.

Cette Autorité est organisée autour d'un Conseil d'administration où siègent des représentants des consommateurs, d'un Comité scientifique composé d'experts et d'un Conseil consultatif qui a pour mission de conseiller l'Autorité sur ses projets d'action.

Il existe également, aux côtés de la FSAI, un organisme indépendant, le « *Food Safety Promotion Board* » qui couvre l'ensemble du territoire d'Irlande et veille à la promotion de la sécurité alimentaire auprès des consommateurs, mène des actions de recherche, assure la communication en cas d'alerte ou de crise alimentaire, contrôle les maladies en liaison avec les autorités nationales et promeut la coopération scientifique.

L'élaboration de la législation alimentaire reste de la compétence des ministères concernés.

## **ITALIE**

Il n'existe pas, en Italie, d'Agence chargée de la sécurité sanitaire et de l'évaluation des risques. La surveillance et le contrôle des aliments et boissons est de la compétence du Service Sanitaire National (SSN) qui relève du ministère de la santé.

Ce dernier assure l'évaluation des risques sanitaires, au travers du département des aliments, de la nutrition et de la santé publique vétérinaire, grâce aux conseils des différentes commissions consultatives qu'il a mises en place.

Le Ministère de la santé s'appuie également sur un certain nombre d'organismes :

– l'Institut supérieur de la santé qui assure des fonctions d'évaluation scientifique, de recherche, d'expérimentation et de mise au point de méthodes d'analyse. Il tient à jour l'Inventaire national des substances chimiques et agents pathogènes et élabore les critères de contrôle et de surveillance des substances interdites dans l'alimentation animale. Il dispose à cet effet de 20 laboratoires ;

– le Conseil supérieur de la santé qui propose les lignes générales à suivre en matière de politique sanitaire et de plans sanitaires ;

– les Instituts zoophylactiques expérimentaux, qui sont des laboratoires d'analyses publics à vocation régionale ou inter-régionale et apportent leurs compétences techniques et scientifiques en matière de santé animale, contrôle de la qualité des aliments d'origine animale et contrôle des résidus dans l'alimentation animale.

La gestion des risques est assurée par le Ministère de la santé qui élabore la réglementation sanitaire et les plans de contrôle nationaux et plus particulièrement le Département des aliments, de la nutrition et de la santé publique vétérinaire (DNASPV), créé en 1994 et chargé de veiller à la bonne application de la réglementation alimentaire, qu'il s'agisse de la qualité nutritive des boissons, des denrées alimentaires d'origine animale ou végétale, des normes sanitaires de fabrication, de l'étiquetage ou du domaine vétérinaire.

Les missions de contrôle sont assurées par une commission permanente de coordination inter-régionale pour le contrôle des produits alimentaires qui coordonne l'action de l'Etat et des Régions et veille à une application homogène de la législation sur tout le territoire.

## LUXEMBOURG

Le contrôle des denrées alimentaires est assuré par le Ministère de la santé et son laboratoire national de santé, division du contrôle des denrées alimentaires. Cette dernière contrôle la bonne application de la réglementation en matière alimentaire et mène des travaux de recherche en laboratoire pour les autorités publiques.

La direction de la santé est compétente pour les maladies transmissibles et les intoxications alimentaires (mission d'inspection).

Le Ministère de l'agriculture, au travers de ses services vétérinaires, contrôle la santé animale et la santé publique vétérinaire (production et importations de denrées d'origine animale).

Depuis janvier 2000, il existe une cellule de concertation « Sécurité alimentaire » qui regroupe les services compétents en matière de contrôle des denrées alimentaires du ministère de la santé et du ministère de l'agriculture. Cette cellule veille à la formation du personnel chargé des contrôles, surveille le système d'alerte rapide et assure la gestion des crises et l'information du public.

## **PAYS-BAS**

La création d'une Agence de sécurité alimentaire néerlandaise est prévue pour mai 2002. Elle aura une mission d'orientation et de gestion des risques.

Sa composition sera la suivante :

– l'Institut néerlandais de sécurité alimentaire, doté d'environ 400 scientifiques, sera chargé des recherches et de l'évaluation des risques ;

– le Bureau de contrôle des produits alimentaires regroupera les anciens services en charge des actions de contrôle (inspections et contrôles de l'application de la réglementation), soit un millier de personnes ;

– le Centre néerlandais des produits alimentaires sera chargé de l'information du public (modèles de consommation, sécurité et risques alimentaires).

Actuellement, les rapports et évaluations délivrés par les instituts de recherche sont publics et les procès-verbaux consultables.

La gestion des risques est partagée par le ministère de la santé et celui de l'agriculture.

Le ministère de la santé est compétent pour toute la législation et la fixation des normes applicables aux produits de consommation en bout de chaîne alimentaire.

Le ministère de l'agriculture veille à la sécurité des matières premières agricoles, y compris l'alimentation animale, les produits laitiers et la viande. Il est en charge des contrôles sanitaires jusqu'à la mise sur le marché des produits et responsable des services d'inspection.

## **PORTUGAL**

La mise en place de l'Agence nationale pour la qualité et la sécurité alimentaires, décidée en août 2000, est en cours. Cette Agence aura pour mission de garantir un niveau élevé de qualité et de sécurité alimentaires et de définir la réglementation en matière de sécurité alimentaire (contrôle et de surveillance de la sécurité, qualité et conformité des matières premières utilisées pour l'alimentation humaine et animale).

Ses attributions seront triples : évaluation et gestion des risques ainsi que communication.

## ROYAUME-UNI

La *Food Standards Agency* (FSA) a été créée en avril 2000. Basée à Londres, elle est dotée d'un budget de 140 millions de £ et d'un personnel de 2500 personnes, dont 2000 dans des postes régionaux.

La FSA comprend un Conseil d'Administration de 14 membres, une Administration centrale avec 5 Directions dont une en charge de la politique de sécurité des aliments et une autre des normes et application, des bureaux exécutifs en Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord, un service d'hygiène des viandes (MHS), 10 comités consultatifs indépendants et 7 groupes de travail.

La FSA a pour missions :

- d'élaborer et mettre en œuvre les normes alimentaires ;
- d'évaluer et gérer les risques en s'appuyant sur l'avis des experts ;
- de mener à bien les programmes de recherche et de surveillance ;
- de prévenir et gérer les crises alimentaires ;
- de sensibiliser et informer le public ;
- de participer aux débats au niveau international sur la sécurité alimentaire.

Dans ce cadre, elle fournit au Gouvernement des avis qui sont rendus publics sur la sécurité alimentaire, assure la protection des consommateurs « de la fourche à la fourchette », aide au libre choix du consommateur par un étiquetage efficace, exécute et coordonne l'application de la législation en matière d'alimentation.

Les autorités locales sont responsables de la mise en œuvre et du contrôle des normes alimentaires.

## SUEDE

Agence gouvernementale sous tutelle du Ministère de l'agriculture, l'Administration Nationale des Produits Alimentaires (NFA) est compétente pour l'ensemble des denrées alimentaires, y compris l'eau et l'inspection vétérinaire.

La NFA :

- élabore les textes réglementaires régissant la filière alimentaire ;
- veille à l'application de la loi, conduit et coordonne les contrôles des aliments ;
- informe ;

– mène des travaux de recherche et développe des méthodes d'analyses pour le contrôle des aliments.

Elle est dotée d'un budget de 264 millions de SEK (chiffres de 1998) provenant pour 106 millions d'une dotation de l'Etat et pour le reste du produit des redevances acquittées par le secteur de l'industrie et du commerce des aliments, d'un personnel de 270 personnes auxquelles s'ajoutent 75 vétérinaires et 100 inspecteurs des abattoirs.

La NFA comprend un Conseil exécutif de 13 membres, 3 comités consultatifs d'experts extérieurs (alimentation et santé, alimentation des nourrissons, microbiologie et hygiène alimentaire) ainsi qu'un Conseil scientifique externe de 45 scientifiques travaillant en milieu universitaire ou hospitalier et dans des organismes de recherche.

Le contrôle alimentaire est assuré au niveau national par la NFA, au niveau régional par les 21 Contrées et au niveau local par les 289 Municipalités.

La NFA inspecte les laiteries et autres établissements, fournit des avis aux autorités locales et aux secteurs de l'industrie et du commerce. Elle contrôle les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires ainsi que les exportations.

\*\*

\*

Note élaborée à partir du document réalisé par l'AFSSA sur les structures de veille sanitaire dans les Etats membres (annexe au compte-rendu de la réunion des organismes chargés de l'évaluation du risque dans les pays européens).

**Tableau comparatif des agences nationales d'alerte sanitaire**

Pays	Création	Statut	Tutelle	Evaluation	Gestion
Allemagne - BgVV	1994	Entité administrative autonome	Ministère de la santé	oui	non
Autriche		DG IX « Santé du consommateur et affaires vétérinaires »	Ministère fédéral pour la Protection Sociale et des Générations	non	non
Belgique AFSCA	Début 2001	Etablissement public	Ministère de la santé publique	oui	non
Danemark	Décembre 1996		Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	oui	non
Espagne - ASEA	2001 (en cours)	Organisme indépendant	Ministère de la Santé et de la Consommation	oui	oui
Finlande - NFA	Mars 2001	Organisme indépendant	Ministère de l'Agriculture et des Forêts	oui	Oui + communication
France - AFSSA	Avril 1999	Etablissement public	Ministères Agriculture, Santé, Consommation	oui	non
Grèce - EFET	Janvier 2000		Ministère du Développement	oui	Oui + communication
Irlande - FSAI	Janvier 1999	Organisme scientifique indépendant	Ministère de la santé et de l'enfance	oui	Oui + communication
Italie - SNN	-	(Service Sanitaire National)	Ministère de la Santé	Commissions consultatives	Ministère de la Santé
Luxembourg	Janvier 2000	Cellule de concertation	Agriculture/santé		Oui + information du public
Pays-Bas	Prévue pour mars 2002			oui	oui
Portugal	Août 2000- en cours	Etablissement public	consommation	oui	Oui + communication
Royaume-Uni - FSA	Avril 2000	Département gouvernemental	Ministère de la Santé	oui	Oui + communication
Suède - NFA	-	Agence gouvernementale	Ministère de l'Agriculture	oui	oui

Tableau élaboré à partir de l'analyse des structures de contrôle sanitaire des Etats membres réalisée par l'AFSSA.

L'attention du lecteur est attirée sur le fait que certains termes n'ont pas le même sens dans tous les pays.



**Annexe 3 :**  
**Les propositions d'actions législatives du Livre blanc**  
**sur la sécurité alimentaire**  
**COM(99) 719 final**



## Plan d'action en matière de sécurité alimentaire

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
<b>I. Mesures prioritaires</b>					
1.	Proposition de création d'une Autorité alimentaire européenne	Mettre en place une autorité européenne indépendante chargée de l'alimentation.	29	Septembre 2000	Décembre 2001
2.	Proposition de définition de procédures en matière de sécurité alimentaire	Adopter une mesure globale de protection couvrant l'ensemble de la chaîne alimentaire, alimentation animale comprise.  Mettre en place un système global d'alerte rapide qui s'applique à toutes les situations d'urgence concernant l'alimentation animale et humaine grâce à des prescriptions et à des procédures harmonisées, y compris avec les pays tiers sur la base de la réciprocité.	80  18	Septembre 2000	Décembre 2001
3.	Proposition de directive générale relative au droit en matière d'alimentation	Définir la sécurité alimentaire comme le principal objectif du droit communautaire en matière d'alimentation.  Fixer les principes de base communs de la législation alimentaire (en particulier : base scientifique, responsabilité des producteurs et fournisseurs, traçabilité dans la chaîne alimentaire, contrôles efficaces et application effective).  Accroître la transparence, la cohérence et la sécurité juridique.	67	Septembre 2000	Décembre 2001
4.	Proposition de règlement sur les contrôles de sécurité officiels des aliments et des aliments pour animaux	Etablir un cadre communautaire pour les contrôles officiels sur tous les aspects de la sécurité de l'alimentation humaine et animale dans la chaîne alimentaire humaine et animale :  - en combinant et en complétant les règles existantes applicables aux contrôles nationaux et aux contrôles et inspections communautaires dans l'UE, aux frontières et dans les pays tiers ;  - en intégrant les systèmes de contrôle et de surveillance existants de façon à créer un système complet de contrôle et de surveillance de la sécurité alimentaire, de l'exploitation agricole à la table du consommateur ;  - en établissant un cadre destiné à organiser des programmes annuels consolidés de contrôles des denrées alimentaires ;	Ch. 6	Décembre 2000	Décembre 2001

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
		- en fusionnant les dispositions communautaires existantes en matière d'assistance mutuelle et de coopération administrative ;			
		- en créant une approche communautaire du soutien financier des contrôles officiels.			
5.	Proposition de règlement relatif à l'alimentation animale	Définir la santé animale et la santé publique comme principal objectif du droit communautaire en matière d'alimentation animale. Fixer les principes de base communs de la législation en matière d'alimentation animale (en particulier : base scientifique, responsabilité des producteurs et fournisseurs, mise en œuvre systématique du système HACCP (analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise), traçabilité, contrôles et application efficaces). Refonte de toutes les dispositions existantes relatives aux aliments pour animaux de façon à créer un instrument législatif intégré qui accroît la transparence, la cohérence et la sécurité juridique.	69	Décembre 2001	Décembre 2002.
6.	Proposition de règlement relatif aux nouveaux aliments pour animaux	Mettre sur pied un système centralisé pour l'autorisation d'utiliser, dans l'alimentation animale, des produits non conventionnels, en particulier des OGM et des aliments pour animaux dérivés d'OGM.	69	Septembre 2000	Décembre 2001
7.	Modification de l'annexe de la directive 96/25/CE concernant la circulation des matières premières pour aliments des animaux	Modifier les définitions des matières premières qui figurent dans l'annexe à la directive 96/25/CE, notamment pour les huiles et graisses et les produits d'animaux.	69	Septembre 2000	-
8.	Proposition de règlement sur l'hygiène	Refonte des directives horizontales et verticales relatives à l'hygiène des aliments d'origine végétale et animale. Clarifier les responsabilités des opérateurs du secteur alimentaire et introduire la mise en œuvre systématique du système HACCP. Appliquer les règles d'hygiène à tous les niveaux de la chaîne alimentaire, y compris la production primaire.	72	Juin 2000	Juin 2002.
9.	Modification de la décision 98/272/CE relative à la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)	Renforcer la surveillance des EST et, notamment, conduire une étude relative à des tests obligatoires (test post mortem rapide) sur des groupes ciblés de bovins. Renforcer la surveillance des EST pour les petits ruminants.	71	Mars 2000  Septembre 2000	-  -

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
10.	Décision relative aux programmes des Etats membres et des pays tiers concernant les résidus	Garantir l'efficacité des tests sur les résidus dans les États membres et les pays tiers.	74	Décembre 2000	-
11.	Proposition de modification de la directive 89/107/CEE concernant les additifs alimentaires	Conférer des compétences d'exécution pour gérer les listes d'additifs alimentaires autorisés et arrêter des dispositions spécifiques pour les enzymes.	77	Décembre 2000	Décembre 2001
12.	Proposition de modification de la directive 95/2/CE concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants	Mettre à jour et réviser la liste des additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants.	77	Décembre 2000	Décembre 2001
13.	Proposition de modification de la directive 88/388/CEE concernant les arômes destinés à être employés dans les denrées alimentaires	Clarifier le champ d'application et mettre à jour les définitions, fixer des limites maximales pour les substances toxiques et conférer des compétences d'exécution à la Commission.	77	Décembre 2000	Décembre 2001
14.	Proposition de modification du règlement n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires	Apporter les adaptations requises compte tenu des conclusions du rapport sur la mise en œuvre du règlement et conformément au nouveau cadre réglementaire de la directive 90/220/CEE.	76	Décembre 2001	Décembre 2002.
15.	Règlement relatif à l'étiquetage des produits alimentaires sans OGM	Donner aux opérateurs la possibilité de recourir à un étiquetage mentionnant l'absence d'utilisation de techniques de génie génétique dans la production de denrées alimentaires.	76 103	Septembre 2000	-
16.	Proposition de modification de la directive 79/112/CEE concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard	Supprimer la possibilité de ne pas mentionner les composants des ingrédients composés intervenant pour moins de 25% dans le produit fini et établir une liste des substances allergènes.	100	Décembre 2000	Décembre 2001
17.	Propositions de directives de la Commission fixant des limites maximales de résidus (LMR) de pesticides dans les produits alimentaires et agricoles.	Fixer des LMR pour les résidus de pesticides, notamment pour : 36 pesticides dont les positions ouvertes dans les directives sur les résidus passeront automatiquement à zéro en juillet 2000 si la Commission n'adopte pas d'autres valeurs.  Fixer les LMR à zéro pour 8 pesticides exclus de l'annexe I de la directive 91/414/CEE.	74	Juin 2000  Septembre 2000	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
		Fixer des LMR pour les nouvelles substances actives incluses dans l'annexe I de la directive 91/414/CEE.		Processus permanent	
18.	Communication relative à un plan d'action concernant la politique en matière de nutrition	Définir une politique globale et cohérente en matière de nutrition.	106	Décembre 2000	-
<b>II. Alimentation des animaux.</b>					
19.	Proposition de modification de la directive 70/524/CEE concernant les additifs dans l'alimentation des animaux	Consolider la directive. Fixer des limites maximales de résidus pour les additifs. Clarifier certains aspects de la procédure (rapports d'évaluation) et de l'autorisation (générique ou spécifique).	69	Juillet 2001	Décembre 2002
20.	Modification de la décision 91/516/CEE fixant la liste des ingrédients dont l'utilisation est interdite dans les aliments composés pour animaux	Apporter les modifications jugées nécessaires à la liste des ingrédients dont l'utilisation doit être interdite dans les aliments composés pour animaux, notamment certains sous-produits issus du traitement des graisses.	69	Juin 2000	-
21.	Modification de l'annexe de la directive 1999/29/CE concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux	Fixer les limites maximales de dioxines pour les huiles et les graisses, pour d'autres ingrédients ou tous les ingrédients. Recueillir des informations sur la contamination de base des PCB et PCB analogues aux dioxines ; des LMR seront également fixées pour d'autres contaminants potentiels des aliments pour animaux.	69	Décembre 2000	-
22.	Proposition de modification de la directive 96/25/CE concernant la circulation des matières premières pour aliments des animaux	Après réflexion, décider s'il y a lieu d'établir une liste positive exclusive de matières premières autorisées.	69	Décembre 2002	Décembre 2003
23.	Proposition de modification de la directive 95/53/CE fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale	Prévoir une base légale pour les mesures de sauvegarde en cas d'apparition ou de propagation de risques liés aux aliments pour animaux susceptibles de présenter un risque pour la santé humaine. Introduire une obligation pour les Etats membres de mettre en œuvre un programme de surveillance des contaminants dans les aliments pour animaux. Introduire un système d'alerte rapide pour les aliments pour animaux qui serait intégré dans le système d'alerte rapide pour les produits alimentaires (action intégrée dans l'action2).	69	Mars 2000	Mars 2001

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
24.	Proposition de modification de la directive 79/373/CEE concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux	Réviser les dispositions en vigueur relatives à l'étiquetage des aliments composés pour animaux.	69	Janvier 2000	Mars 2001
25.	Proposition de modification de la directive 95/69/CE établissant les conditions et modalités applicables à l'agrément et à l'enregistrement de certains établissements et intermédiaires dans le secteur de l'alimentation animale	Adopter des dispositions concernant : – l'agrément ou l'enregistrement des fabricants d'aliments composés pour animaux, – l'agrément des fabricants de certaines matières premières pour aliments des animaux, – l'amélioration de la traçabilité des matières premières pour aliments des animaux et de l'identification des points critiques, – l'établissement d'un code de bonnes pratiques de fabrication pour l'alimentation animale.	69	Décembre 2000	Décembre 2001
<b>III. Zoonoses</b>					
26.	Proposition de modification de la directive 92/117/CEE relative aux zoonoses	Améliorer le système de surveillance et de notification pour les maladies transmissibles de l'animal à l'homme et réduire la prévalence de zoonoses données (par exemple les salmonelles).	70	Juin 2000	Juin 2002
27.	Décision concernant les programmes des Etats membres et des pays tiers en vue du contrôle des agents zoonotiques dans les produits animaux exportés vers la Communauté	Veiller à ce que les Etats membres mettent en œuvre des mesures adéquates pour le contrôle des agents zoonotiques. Veiller à ce que les produits provenant de pays tiers fassent l'objet du même niveau de contrôle que les produits communautaires.	70	Décembre 2002	-
<b>IV. Santé animale</b>					
28.	Proposition de règlement sur les règles en matière de santé animale pour les produits d'origine animale	Refonte des dispositions existantes en matière de santé animale pour les produits d'origine animale.	70	Juin 2000	Juin 2002
29.	Augmenter la dotation budgétaire pour les actions prévues dans la décision 90/424/CEE du Conseil relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire	Permettre les actions nécessaires pour améliorer l'éradication de maladies animales (brucellose, tuberculose, etc.). Créer un groupe de travail chargé du suivi de l'éradication des maladies dans les Etats membres.	70	Mai 2000	Décembre 2000

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
<b>V. Sous-produits animaux</b>					
30.	Proposition de modification des directives 90/667/CEE et 92/118/CEE concernant les déchets animaux et les produits dérivés	Refonte des mesures existantes concernant les sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine (farine de viande et d'os, graisses d'équarrissage, fumier, etc.). Garantir que seuls les sous-produits animaux dérivés d'animaux déclarés propres à la consommation humaine puissent entrer dans la chaîne alimentaire animale. Clarifier les responsabilités des opérateurs du secteur des sous-produits animaux. Renforcer le contrôle officiel et améliorer la traçabilité.	69	Juin 2000	Décembre 2001
<b>VI. ESB/EST</b>					
31.	Décision relative à la classification en fonction de la situation en matière d'ESB	Classification des différents pays compte tenu de l'évolution de la situation en matière d'ESB (tests post mortem).	71	Juin 2000	-
32.	Modification de la décision 94/381/CE (interdiction d'utilisation dans l'alimentation) Décision relative à l'élimination des matériels à risques spécifiés (MRS) remplaçant la décision 97/534/CE	Modifier la décision compte tenu des avis scientifiques récents. Remplacer la décision 97/534/CE arrêtant les dispositions relatives à l'interdiction d'utilisation de matériels présentant des risques au regards des EST. Modifier en conséquence la proposition-cadre en matière d'EST.	71	Mars 2000	-
33.	Décision relative à l'harmonisation des règles en matière d'ESB applicables aux importations d'animaux vivants et de produits en provenance des pays tiers	Harmoniser les règles en matière d'ESB pour les importations provenant d'autres pays tiers.	71	Septembre 2000	-
<b>VII. Hygiène</b>					
34.	Rapport concernant les tests pratiqués sur les résidus dans les Etats membres et les pays tiers	Evaluer l'efficacité des programmes des Etats membres et des pays tiers concernant les résidus.	74	Décembre 2000	-
35.	Modification de l'annexe de la directive 96/23/CE du Conseil relative au contrôle des résidus	Renforcer le contrôle et la détection des PCB et des dioxines dans les aliments d'origine animale.	74	Juin 2000	



N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
36.	Proposition de décision concernant la révision des procédures ante et post mortem pour les animaux et la viande	Lier les inspections ante et post mortem aux risques, revoir les méthodes d'inspection appliquées actuellement.	72	Septembre 2001	Décembre 2002
37.	Décision relative aux normes microbiologiques relatives à certains aliments	Fixer les limites maximales pour les micro-organismes indésirables dans les produits alimentaires, après évaluation des risques.	72	Décembre 2001	-
<b>VIII. Contaminants</b>					
38.	Modification du règlement n° 194/97 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants	Fixer des limites pour plusieurs contaminants : ochratoxine A, cadmium, plomb, 3-MCPD, dioxine et, éventuellement, les PCB.	73	Décembre 2000	-
<b>IX. Additifs et arômes alimentaires</b>					
39.	Rapport sur l'ingestion d'additifs alimentaires	Donner une vue d'ensemble de l'ingestion d'additifs alimentaires dans l'Union européenne.	77	Juin 2000	-
40.	Proposition de modification de la directive 94/35/CE concernant les édulcorants	Mettre à jour et réviser la liste des édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires	77	Décembre 2000	Décembre 2001
41.	Modification des directives 95/31/CE, 95/45/CE et 96/77/CE portant établissement de critères de pureté pour les additifs alimentaires (y compris les colorants et les édulcorants)	Mettre à jour et compléter les dispositions existantes. Introduire une obligation générale de procéder à une nouvelle évaluation de la sécurité pour les additifs autorisés produits à partir de nouvelles sources ou de nouvelles méthodes.	77	Septembre 2000	-
42.	Modification de la directive 81/712/CEE portant fixation des méthodes d'analyse communautaires pour le contrôle des critères de pureté de certains additifs alimentaires	Remplacer les dispositions existantes par un ensemble de principes généraux et une référence à d'autres dispositions analogues.	77	Juin 2001	-
43.	Décision portant modification du répertoire communautaire des substances aromatisantes utilisées	Mettre à jour le répertoire.	77	Décembre 2000	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
	dans ou sur les denrées alimentaires				
44.	Règlement portant création d'un programme pour l'évaluation des substances aromatisantes	Fixer les priorités et les délais de l'évaluation.	77	Juin 2000	-
45.	Proposition de règlement sur les additifs utilisés dans les arômes	Etablir une liste des additifs autorisés en vue d'une utilisation dans les arômes.	77	Juin 2001	Décembre 2002
46.	Proposition de règlement sur les arômes de fumée	Définir les conditions de production des arômes de fumée.	77	Juin 2001	Décembre 2002
<b>X. Matériaux en contact avec des denrées alimentaires</b>					
47.	Proposition de modification de la directive 89/109/CEE concernant les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires	Permettre la mise à jour des directives spécifiques à travers la procédure réglementaire et modifier ou ajouter certaines dispositions relatives à l'étiquetage des matériaux en contact avec des denrées alimentaires.	78	Décembre 2000	Décembre 2001
48.	Modification de la directive 90/128/CEE concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires	Mettre à jour la liste des matières plastiques autorisées.	78	Décembre 2000	-
49.	Guide pratique sur les matériaux en contact avec des denrées alimentaires	Fournir des orientations sur l'application des dispositions communautaires relatives à ces matériaux.	78	Décembre 2000	-
<b>XI. Nouveaux aliments/organismes génétiquement modifiés</b>					
50.	Règlement clarifiant la procédure d'autorisation des nouveaux aliments et des nouveaux ingrédients alimentaires	Rendre plus claire et plus transparente la procédure d'autorisation des nouveaux aliments et des nouveaux ingrédients alimentaires définie dans le règlement n° 258/97.	76	Septembre 2000	-
51.	Rapport sur la mise en œuvre du règlement n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires	Examiner l'application de la législation relative aux "nouveaux aliments" et évaluer son impact sur la santé publique, la protection et l'information des consommateurs, et le fonctionnement du marché intérieur.	76	Décembre 2001	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
52.	Règlement relatif à l'étiquetage des produits alimentaires contenant des OGM ou dérivés d'OGM	Harmoniser davantage les dispositions régissant l'étiquetage des denrées alimentaires, des additifs et des arômes qui contiennent des organismes génétiquement modifiés ou en sont dérivés.	76 103	Septembre 2000	-
<b>XII. Ionisation des aliments</b>					
53.	Proposition de modification de la directive 1999/3/CE établissant une liste communautaire de denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation	Compléter la liste communautaire des denrées et ingrédients alimentaires pouvant être traités par ionisation.	79	Décembre 2000	Juin 2002
54.	Décision établissant la liste des installations d'ionisation	Publication de la liste des installations d'ionisation autorisées dans les Etats membres et des installations de pays tiers agréées par l'UE.	79	Décembre 2000	-
<b>XIII. Aliments diététiques/compléments alimentaires/aliments enrichis</b>					
55.	Directive sur les aliments destinés aux efforts musculaires intenses	Arrêter des dispositions spécifiques pour les aliments destinés à répondre à la dépense en cas d'efforts musculaires intenses, en particulier chez les sportifs.	105	Décembre 2001	-
56.	Rapport sur les aliments destinés aux personnes atteintes de diabète	Evaluer la nécessité de dispositions spéciales applicables aux aliments destinés aux personnes atteintes de troubles du métabolisme des glucides.	105	Décembre 2001	-
57.	Proposition de modification de la directive 89/398/CEE concernant les aliments diététiques	Définir les conditions d'utilisation des mentions "pauvre en sodium" ou "asodique", et "sans gluten".	105	Décembre 2001	Décembre 2002
58.	Directive concernant les critères de pureté applicables aux substances nutritives dans les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière	Définir des critères de pureté pour les substances nutritives qui sont ajoutées à des aliments destinés à une alimentation particulière ou présentes dans les compléments alimentaires et les aliments auxquels sont ajoutés des nutriments.	105	Décembre 2002	-
59.	Directive relative aux substances ajoutées à des fins nutritives dans les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière	Etablir une liste positive des diverses substances pouvant être ajoutées à des fins nutritives dans les denrées alimentaires	105	Juin 2000	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
60.	Proposition de directive relative aux compléments alimentaires	Fixer des critères communs pour la commercialisation des sources concentrées de nutriments (vitamines et sels minéraux).	105	Mars 2000	Mars 2001
61.	Proposition de directive relative aux aliments enrichis	Arrêter des dispositions applicables à la commercialisation des aliments auxquels ont été ajoutés des nutriments tels que vitamines et sels minéraux.	105	Septembre 2000	Septembre 2001
62.	Modification de la directive 91/321/CEE concernant les préparations pour nourrissons et les préparations de suite	Etablir une liste des pesticides interdits dans les produits agricoles destinés à être utilisés dans ces préparations.	105	Novembre 2000	-
63.	Modification de la directive 96/5/CE concernant les préparations pour bébés	Etablir une liste des pesticides interdits dans les produits agricoles destinés aux nourrissons et enfants en bas âge.	105	Novembre 2000	-
64.	Modification de la directive 80/777/CEE relative aux eaux minérales	Etablir une liste des constituants des eaux minérales et fixer les conditions d'utilisation de l'air enrichi en ozone pour le traitement de certaines eaux minérales.	79	Septembre 2000	-
<b>XIV. Etiquetage des denrées alimentaires</b>					
65.	Proposition de modification de la directive 79/112/CEE concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard	Préciser les conditions d'utilisation des allégations concernant les caractéristiques fonctionnelles et nutritionnelles.	101	Juillet 2001	Juillet 2002
66.	Proposition de modification de la directive relative à l'étiquetage nutritionnel	Aligner les dispositions relatives à l'étiquetage nutritionnel sur les besoins et les attentes des consommateurs.	101	Juillet 2001	Juillet 2002
67.	Proposition de modification de la directive relative à la publicité trompeuse	Clarifier le champ d'application de la directive en ce qui concerne les mentions portant en particulier sur les aliments, la santé et l'environnement.	102	Décembre 2000	Juillet 2002
<b>XV. Pesticides</b>					
68.	Règlement relatif au contrôle des résidus de pesticides dans les denrées alimentaires	Améliorer la coordination et la qualité du contrôle des pesticides dans les denrées alimentaires.	74	Mars 2000	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
69.	Recommandation concernant un programme communautaire coordonné de contrôle des résidus de pesticides dans les denrées alimentaires pour 2001	Recommandation concernant un programme communautaire coordonné de contrôle des résidus de pesticides dans les denrées alimentaires pour 2001	74	Décembre 2000	-
70.	Décisions de la Commission incluant des substances actives de pesticides dans l'annexe I de la directive 91/414/CEE ou les en excluant	Une fois évaluées dans le cadre de la directive 91/414/CEE, les substances actives de pesticides doivent être soit incluses dans l'annexe I, soit retirées du marché.	74	Processus permanent	-
71.	Règlement relatif à l'évaluation des substances actives de pesticides existantes	Etablir une liste prioritaire de substances à évaluer à l'échelon communautaire ; introduire une procédure de notification pour toutes les substances restantes.  Fixer les règles de base pour la phase finale de l'évaluation communautaire des substances actives.	74	Décembre 2000  Septembre 2001	-
72.	Proposition de modification de la directive 91/414/CEE	Notamment : - élargir les compétences de façon à y inclure les organismes génétiquement modifiés ; - autoriser un régime communautaire harmonisé de perception de redevances pour l'évaluation des nouvelles substances actives de pesticides ; - élaborer une procédure rapide pour les substances à faibles risques ; - clarifier les problèmes concernant la protection des données, le partage des tâches, les importations parallèles, la classification et l'étiquetage, la ligne de démarcation avec la législation sur les biocides, etc.	74	Juin 2002	Juin 2003
73.	Directive destinée à étoffer et adopter les annexes à la directive 91/414/CEE	Définir des prescriptions communautaires en matière de données concernant les produits de protection microbienne des végétaux exempts d'OGM.  Elaborer un ensemble harmonisé de phrases de risque et de conseils de prudence.  Définir des principes uniformes pour l'évaluation de la sécurité des	74	Décembre 2000  Décembre 2001  Décembre 2001	-

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
		micro-organismes en tant que produits de protection des végétaux.			
<b>XVI. Nutrition</b>					
74.	Proposition de recommandations du Conseil concernant des orientations diététiques européennes.	Aider les Etats membres dans la définition de leur politique nationale en matière de nutrition. Rationaliser le flux d'informations pour permettre aux consommateurs de choisir en toute connaissance de cause	107	Décembre 2000	Décembre 2001
<b>XVII. Semences</b>					
75.	Proposition de règlement concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement des variétés végétales génétiquement modifiées	Définir les conditions spécifiques de la conduite de l'évaluation des risques applicable aux variétés génétiquement modifiées de plantes agricoles et de légumes, comme l'exige la directive 98/95/CE du Conseil.	69 76	Mars 2001	Mars 2002
76.	Directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et aux principes d'évaluation définis dans le règlement n° 258/97 concernant les variétés végétales génétiquement modifiées	Fournir une orientation technique et scientifique sur la conduite de l'évaluation applicable aux variétés génétiquement modifiées de plantes agricoles et de légumes.	69 76	Juin 2001	-
77.	Directives portant modification des annexes aux directives relatives à la commercialisation des semences	Définir les modalités de l'exigence d'étiquetage mise en place par la directive 98/95/CE du Conseil pour les variétés génétiquement modifiées de plantes agricoles et de légumes. Fixer les conditions de culture et d'autres critères de pureté concernant la présence adventice de semences génétiquement modifiées dans des lots de semences de variétés végétales traditionnelles.	69 76	Décembre 2000	-
78.	Proposition de directive portant modification de la directive 68/193/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne	Définir les procédures d'évaluation et les prescriptions d'étiquetage pour les matériels de multiplication de variétés de vigne génétiquement modifiées.	69 76	Janvier 2000	Juin 2001
<b>XVIII. Mesures d'accompagnement</b>					
79.	Proposition de règlement relatif au soutien financier des actions en matière de sécurité alimentaire à	Fournir une base juridique uniforme pour garantir un soutien financier communautaire adéquat aux actions nécessaires pour améliorer la sécurité alimentaire (laboratoires de liaison et de référence, échange de	Ch. 3	Décembre 2000	Décembre 2001

N°	Action	Objectif	Réf. dans le LB	Adoption par la Commission	Adoption par le Conseil/Parlement
	l'échelon communautaire	fonctionnaires, formation des fonctionnaires, etc.).			
80.	Proposition de décision portant création d'une base de données concernant l'absorption par voie alimentaire dans l'ensemble de la population de l'UE	Créer une base reprenant les données d'exposition utilisées dans les évaluations des risques et la nutrition.	74	Décembre 2000	Décembre 2001
81.	Décision concernant un Comité consultatif de la sécurité alimentaire	Améliorer la participation de tous les intervenants concernés par la politique communautaire en matière de sécurité alimentaire en réorganisant les comités consultatifs existants.	11	Décembre 2000	-
<b>XIX. Politique à l'égard des pays tiers/rerelations internationales</b>					
82.	Propositions d'accords avec les pays tiers	Passer des accords supplémentaires avec les pays tiers concernant les questions vétérinaires et/ou phytosanitaires.	113	Processus permanent	-
83.	Proposition d'adhésion de la Communauté au <i>Codex Alimentarius</i>	Renforcer la participation de l'Union européenne à l'élaboration des normes internationales en matière alimentaire.	111	Mai 2000	Décembre 2000
84.	Proposition d'adhésion de la Communauté à l'OIE	Renforcer la participation de l'Union européenne à l'élaboration des normes internationales en matière de santé animale.	111	Décembre 2000	Décembre 2001





**Annexe 4 :**  
**Conclusions du Conseil européen de Nice**  
**du 7 au 9 décembre 2000 – Extraits**

Extrait des conclusions

**VI - L'EUROPE DES CITOYENS**

Santé et sécurité des consommateurs

Le Conseil européen affirme la nécessité de mettre en œuvre rapidement et complètement les principes introduits par le traité d'Amsterdam qui prévoit un haut niveau de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. Dans ce contexte, le Conseil européen prend note de la résolution du Conseil sur le principe de précaution.

Annexes

**RESOLUTION DU CONSEIL SUR LE RECOURS AU PRINCIPE DE PRÉCAUTION**

Le Conseil,

A. considérant que le traité CE prévoit dans ses principes que l'action de la Communauté doit viser un niveau élevé de protection de la santé humaine, des consommateurs et de l'environnement et que ces objectifs doivent être intégrés dans les politiques et actions de l'Union européenne ;

B. considérant que le traité reconnaît, dans son Article 174, paragraphe 2, que le principe de précaution fait partie des principes à prendre en compte dans la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement; considérant que ce principe est également applicable à la santé humaine, aussi que dans les domaines zoo et phytosanitaires ;

C. considérant qu'il pourrait être utile d'examiner, le moment venu et dans les enceintes appropriées, la nécessité et la possibilité d'ancrer formellement le principe de précaution, conformément à la jurisprudence de la cour de Justice des Communautés Européennes, également dans d'autres dispositions du Traité en lien en particulier avec la santé et la protection des consommateurs ;

D. rappelant que la reconnaissance de ce principe se place dans une perspective de développement durable ;

E. rappelant que ce principe est inscrit dans différents textes internationaux, notamment dans la Déclaration de Rio de 1992, dans la Convention sur les changements climatiques de 1992, dans la Convention sur la diversité biologique de 1992, et dans le

Protocole sur la Biosécurité de 2000 et dans plusieurs Conventions sur la protection du milieu marin ;

F. soulignant l'importance des travaux en cours à ce propos dans le cadre du *Codex Alimentarius* ;

G. considérant que le principe de précaution ne doit pas être utilisé pour prendre des mesures de restriction déguisée au commerce ;

H. considérant les objectifs généraux inscrits au préambule de l'Accord instituant l'OMC, notamment ceux de développement durable, de protection et de préservation de l'environnement; considérant les exceptions générales prévues à l'article XX du GATT et à l'article XIV du GATS, de même que l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) en son article 5.7 qui fixe des prescriptions quant à la démarche à suivre en cas de risque et de preuves scientifiques insuffisantes; considérant par ailleurs l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui permet de prendre en considération les risques pour la santé et la sécurité humaine, la vie végétale ou animale, et pour l'environnement, que la non-application de mesures pourrait engendrer ;

I. considérant que l'Union Européenne attache une grande importance à l'aide aux pays en développement afin qu'ils participent aux accords SPS et OTC, compte tenu des difficultés particulières qu'ils rencontrent à cet égard ;

J. rappelant les recommandations issues des groupes spéciaux de l'OMC, en particulier de l'organe d'appel sur le cas «hormones», relatives au droit des membres de l'OMC «d'établir leur propre niveau approprié de protection sanitaire, lequel peut être plus élevé que celui qu'impliquent les normes, directives et recommandations existantes», ainsi que de prendre en considération les avis minoritaires des experts ;

K. conscient que les autorités publiques ont la responsabilité d'assurer un haut niveau de protection de la santé et de l'environnement et qu'elles doivent répondre aux préoccupations accrues du public en ce qui concerne les risques auxquels il est potentiellement exposé.

1. se félicite de l'initiative de la Commission de présenter une communication sur le recours au principe de précaution, dont il partage les grandes orientations ;

2. estime que le principe de précaution s'applique aux politiques et actions de la Communauté et de ses Etats membres et qu'il concerne l'action des autorités publiques, tant au niveau des institutions communautaires qu'à celui des Etats membres; que ces autorités publiques doivent s'efforcer de le faire pleinement reconnaître dans les enceintes internationales pertinentes ;

3. constate que le principe de précaution s'affirme progressivement en tant que principe de droit international dans les domaines de la protection de la santé et de l'environnement ;

4. considère que les règles de l'OMC permettent a priori une prise en compte du principe de précaution ;

5. considère qu'au regard du droit international, la Communauté et les Etats membres ont le droit d'établir le niveau de protection qu'ils estiment approprié dans le cadre de la gestion du risque; qu'ils peuvent, pour atteindre cet objectif, prendre des mesures appropriées au titre du principe de précaution; et qu'il n'est pas toujours possible de définir à l'avance le niveau de protection approprié pour toutes les situations ;

6. estime nécessaire de définir les lignes directrices du recours au principe de précaution pour en clarifier les modalités d'application ;

7. considère qu'il y a lieu de recourir au principe de précaution dès lors que la possibilité d'effets nocifs sur la santé ou l'environnement est identifiée et qu'une évaluation scientifique préliminaire sur la base des données disponibles, ne permet pas de conclure avec certitude sur le niveau de risque ;

8. considère que l'évaluation scientifique du risque doit suivre une démarche logique, s'efforçant d'identifier le danger, caractériser le danger, évaluer l'exposition et caractériser le risque, en se référant aux procédures existantes reconnues aux niveaux communautaire et international, et considère qu'en raison de l'insuffisance des données et de la nature du danger ou de son caractère urgent, il n'est parfois pas possible de mener jusqu'à leur terme et de manière systématique ces étapes ;

9. considère que, pour procéder à l'évaluation des risques, l'autorité publique doit se doter d'un cadre de recherche approprié, en s'appuyant notamment sur des comités scientifiques et sur les travaux scientifiques pertinents menés au niveau national et international; qu'elle est responsable de l'organisation de l'évaluation du risque, qui doit être conduite de façon pluridisciplinaire, contradictoire, indépendante et transparente ;

10. estime que l'évaluation du risque doit également faire ressortir les avis minoritaires éventuels. Ceux-ci doivent pouvoir s'exprimer et être portés à la connaissance des acteurs concernés, en particulier dans la mesure où ils mettent en évidence l'absence de certitude scientifique ;

11. affirme qu'il doit y avoir une séparation fonctionnelle entre les responsables chargés de l'évaluation scientifique du risque et ceux chargés de la gestion du risque, tout en reconnaissant la nécessité de développer un dialogue constant entre ceux-ci ;

12. considère que les mesures de gestion du risque doivent être prises par les autorités publiques responsables sur la base d'une appréciation politique du niveau de protection recherché ;

13. considère que, lors du choix des mesures à prendre pour la gestion du risque, tout l'éventail des mesures permettant d'atteindre le niveau de protection recherché doit être envisagé ;

14. estime que toutes les étapes doivent être conduites de manière transparente, notamment celles de l'évaluation et de la gestion du risque, y compris le suivi des mesures décidées ;

15. estime que la société civile doit être associée et qu'une attention particulière doit être accordée à la consultation de toutes les parties intéressées à un stade aussi précoce que possible ;

16. estime qu'une communication appropriée doit être assurée sur les avis scientifiques et sur les mesures de gestion du risque ;

17. considère que les mesures prises doivent respecter le principe de proportionnalité en tenant compte des risques à court et à long terme et en visant le niveau élevé de protection recherché ;

18. considère que les mesures ne doivent pas aboutir à des discriminations arbitraires ou injustifiées dans leur application; lorsqu'il existe plusieurs possibilités d'atteindre le même niveau de protection de la santé ou de l'environnement, les mesures les moins restrictives pour les échanges doivent être recherchées ;

19. considère que les mesures devraient être cohérentes avec les mesures déjà prises dans des situations similaires ou utilisant des approches similaires, compte tenu des développements scientifiques les plus récents et de l'évolution du niveau de protection recherché ;

20. insiste sur le fait que les mesures adoptées présupposent l'examen des avantages et des charges résultant de l'action ou de l'absence d'action. Cet examen doit tenir compte des coûts sociaux et environnementaux, ainsi que de l'acceptabilité par la population des différentes options possibles et comprendre, lorsque cela est réalisable, une analyse économique, étant entendu que les exigences liées à la protection de la santé publique, y compris les effets de l'environnement sur la santé publique, doivent se voir reconnaître un caractère prioritaire ;

21. estime que les décisions prises au titre du principe de précaution doivent être réexaminées en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques. À cette fin, le suivi des effets de ces décisions doit être assuré et des recherches complémentaires doivent être menées pour réduire le niveau d'incertitude ;

22. estime que, lors de la définition des mesures prises au titre du principe de précaution et dans le cadre de leur suivi, l'autorité compétente a la possibilité de déterminer, au cas par cas, sur la base de règles claires définies au niveau approprié, à qui il incombe de fournir les éléments scientifiques nécessaires en vue d'une évaluation plus complète du risque ;

Une telle obligation peut varier selon les cas et doit viser à établir un équilibre satisfaisant entre les pouvoirs publics, les instances scientifiques et les opérateurs économiques, en tenant compte en particulier des obligations qui pèsent sur les opérateurs économiques du fait de leurs activités.

23. s'engage à mettre en œuvre les principes figurant dans la présente résolution ;

24. invite la Commission :

- à appliquer de façon systématique ses lignes directrices sur les conditions du recours au principe de précaution, en tenant compte des spécificités des différents secteurs où elles sont susceptibles d'être mises en œuvre ;

- à intégrer le principe de précaution, chaque fois que cela est nécessaire, dans l'élaboration de ses propositions législatives et dans l'ensemble de ses actions ;

25. invite les Etats membres et la Commission :

- à attacher une importance particulière au développement de l'expertise scientifique et à la coordination institutionnelle nécessaire ;

- à faire en sorte que le principe de précaution soit pleinement reconnu dans les enceintes internationales pertinentes en matière de santé, d'environnement et de commerce international, en particulier sur la base des principes proposés par la présente résolution, à promouvoir cet objectif et à assurer sa meilleure prise en compte, notamment auprès de l'OMC, tout en contribuant à sa clarification ;

- assurer la plus grande information possible du public et des différents acteurs sur l'état des connaissances scientifiques, les enjeux et les risques auxquels ils sont exposés ainsi que leur environnement ;

- à œuvrer activement pour obtenir l'engagement des partenaires internationaux à trouver un terrain d'entente pour l'application du principe ;

- à assurer la plus large diffusion de la présente résolution.



## **Annexe 5 :** **Conclusions du Conseil européen de Göteborg** **des 15 et 16 juin 2001 – Extraits**

### **Limiter les risques pour la santé publique**

30. L'Union européenne doit répondre aux préoccupations des citoyens concernant la sécurité et la qualité des denrées alimentaires, l'utilisation de substances chimiques et les questions liées aux épidémies de maladies infectieuses et à la résistance aux antibiotiques.

A cette fin, le Conseil européen :

– *note* que la Commission a l'intention de présenter des propositions formelles, et invite le Conseil et le Parlement européen à les adopter, afin que la politique sur les substances chimiques soit en place d'ici 2004, garantissant de la sorte que, dans une génération, les substances chimiques ne seront produites et utilisées que dans des conditions ne présentant pas de risque important pour la santé et l'environnement ;

– *note* que la Commission a l'intention de présenter, pour la fin de 2001, des plans d'action pour s'attaquer aux problèmes liés aux épidémies de maladies infectieuses et à la résistance aux antibiotiques ;

– *invite* instamment le Parlement et le Conseil à exploiter les importants progrès qui ont été accomplis et à convenir rapidement de l'adoption définitive du règlement sur l'Autorité alimentaire européenne et la législation alimentaire afin de respecter le calendrier approuvé à Nice et à Stockholm par le Conseil européen ;

– *demande* que soit examinée la possibilité de créer un réseau européen de surveillance et d'alerte rapide pour les questions sanitaires.





**Annexe 6 :**  
**Article 20 de l'Accord de Marrakech du 15 avril 1994**  
**sur l'agriculture**

*Article 20*

*Poursuite du processus de réforme*

Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu :

- a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction ;
- b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles ;
- c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord ; et
- d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.



**Annexe 7 :**  
**Article 5 de l'accord de Marrakech SPS du 15 avril 1994**

**EVALUATION DES RISQUES ET DETERMINATION DU NIVEAU APPROPRIE  
DE PROTECTION SANITAIRE OU PHYTOSANITAIRE**

1. Les membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.

2. Dans l'évaluation des risques, les Membres tiendront compte des preuves scientifiques disponibles ; des procédés et méthodes de production pertinents ; des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes ; de la prévalence de maladies ou de parasites spécifiques ; de l'existence de zones exemptes de parasites ou de maladies ; des conditions écologiques et environnementales pertinentes ; et des régimes de quarantaine ou autres.

3. Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre ce risque, les Membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie ; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques.

4. Lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce.

5. En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Les Membres coopéreront au Comité, conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12, pour élaborer les directives visant à favoriser la mise en œuvre de cette disposition dans la pratique. Pour élaborer ces directives, le Comité tiendra compte de tous les facteurs pertinents, y compris le caractère exceptionnel des risques pour leur santé auxquels les personnes s'exposent volontairement.

6. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique<sup>(36)</sup>.

7. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable.

8. Lorsqu'un Membre aura des raisons de croire qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire spécifique introduite ou maintenue par un autre Membre exerce, ou peut exercer, une contrainte sur ses exportations et qu'elle n'est pas fondée sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, ou que de telles normes, directives ou recommandations n'existent pas, une explication des raisons de cette mesure sanitaire ou phytosanitaire pourra être demandée et sera fournie par le Membre maintenant la mesure.

---

<sup>(36)</sup> Aux fins du paragraphe 6 de l'article 5, une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis à moins qu'il n'existe une autre mesure raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permette d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié et soit sensiblement moins restrictive pour le commerce.

## Annexe 8 : Les chiffres de l'industrie agro-alimentaire

### L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE : 1<sup>ER</sup> SECTEUR INDUSTRIEL FRANÇAIS (EN MDS EURO ET F.)

	2000 (provisoire)		1999	Croissance 2000/ 99 % (valeur)
	(Mds Euros)	(Mds F.)	(Mds F.)	
Prix à la consommation de l'alimentation hors produits frais : + 1,7 % en 2000				
chiffre d'affaires	125.7	825	816	+ 1,1
salariés (milliers)		412	405	+ 1,7
exportations	27,4	180	172	+ 4,6
importations	19	125	117	+ 6,8
solde	8,4	+ 55	+ 55	=

Source : Comptes de la Nation, INSEE & Estimations ANIA

### CHIFFRES CLES DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE DES PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE – 1999

	chiffre d'affaires en milliards d'euros	nombre de personnes occupées x 1000	nombre d'entreprises	valeur ajoutée en milliards d'euros
France	125*	371	3 140	22
Allemagne	117	550	6 145	25
Royaume-Uni	90 <sup>(1)</sup>	436	2 156	24
Italie	61	199	2 639	12
Espagne	56	365	2 890	13
Pays-Bas	35	107	882	7
Belgique – Luxembourg	21 <sup>(1)</sup>	87 <sup>(1)</sup>	737	5 <sup>(1)</sup>
Danemark	16	77	441	4
Irlande	15 <sup>(1)</sup>	47 <sup>(1)</sup>	690 <sup>(1)</sup>	4 <sup>(1)</sup>
Suède	15 <sup>(2)</sup>	59 <sup>(2)</sup>	746 <sup>(2)</sup>	3 <sup>(2)</sup>
Autriche	13	57	675	3
Portugal	10 <sup>(1)</sup>	108 <sup>(1)</sup>	2 098 <sup>(1)</sup>	2 <sup>(1)</sup>
Finlande	8 <sup>(1)</sup>	42 <sup>(1)</sup>	2 000 <sup>(1)</sup>	2 <sup>(1)</sup>
Grèce	5	43	507	1
<b>Europe des Quinze</b>	<b>587*</b>	<b>2 548</b>	<b>25 746</b>	<b>127</b>

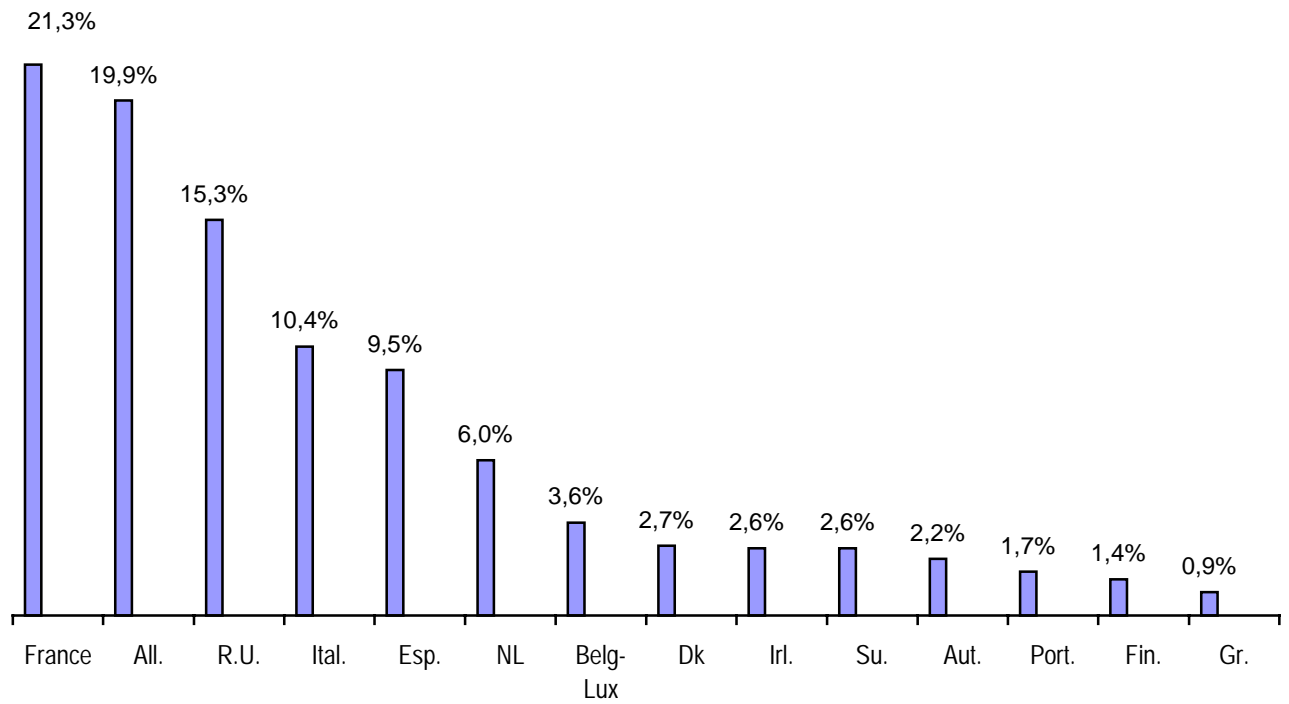
<sup>(1)</sup> plus de 1 employé

<sup>(2)</sup> plus de 10 employés

\* estimations ANIA

Source : CIAA d'après Eurostat

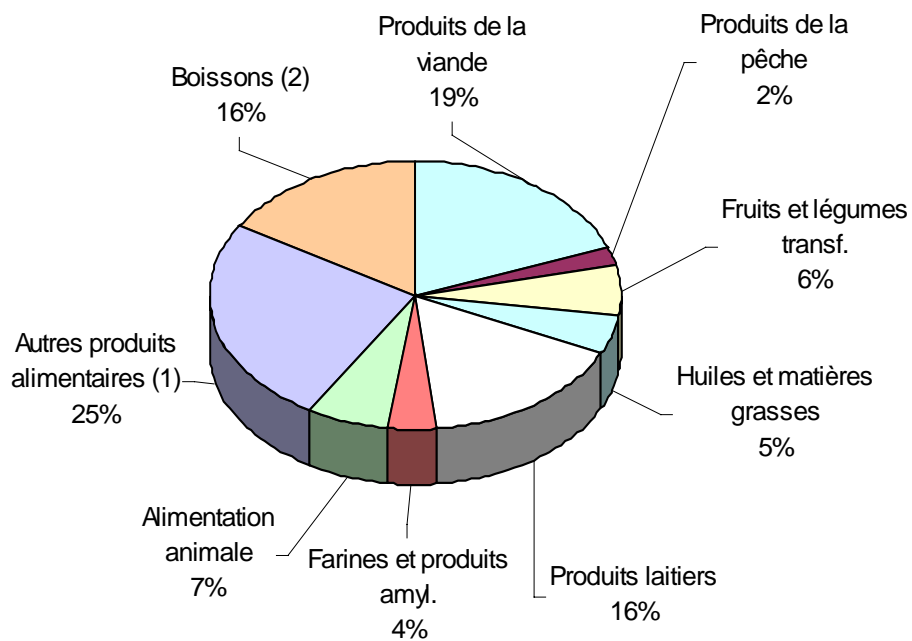
**L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE FRANÇAISE DANS L'UNION EUROPEENNE  
(EN % DU C.A. ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPEENNE)**



Source : CIAA d'après Eurostat

## L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPEENNE PAR BRANCHES SECTORIELLES EN 1999

### CHIFFRES D'AFFAIRES PAR SECTEUR

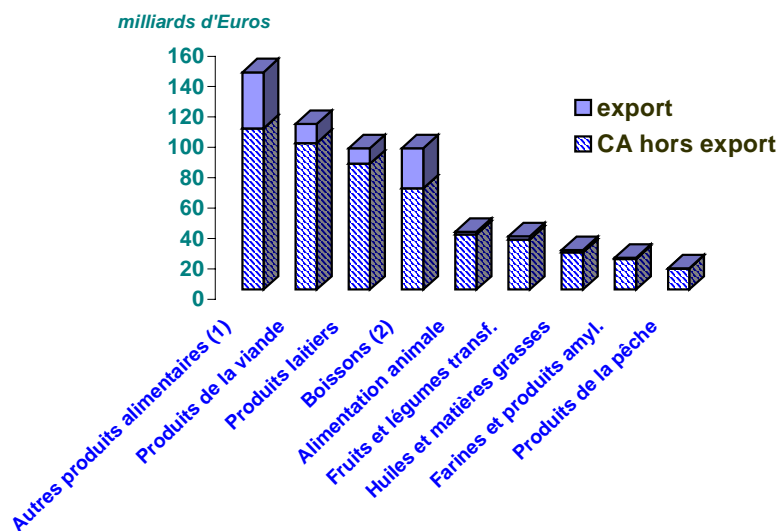


(1) dont pain et pâtisserie, chocolat et confiserie, sucre, pâtes alimentaires, etc.

(2) dont vin, bière, eau, boissons rafraîchissantes, alcools et spiritueux, etc.

Source : CIAA, d'après Eurostat

**CHIFFRES D’AFFAIRES PAR SECTEUR ET PART DES EXPORTATIONS DE L’UE**

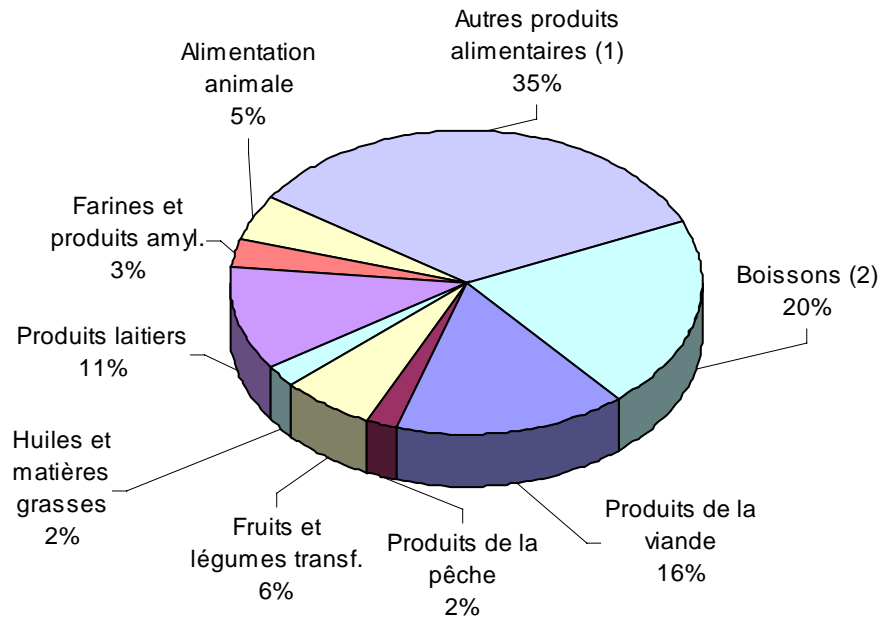


<i>en milliards d'euros</i>	<b>CA hors export</b>	<b>export</b>
<b>Autres produits alimentaires</b>	106,0	37,0
<b>Produits de la viande</b>	96,5	12,5
<b>Produits laitiers</b>	82,8	10,2
<b>Boissons <sup>(2)</sup></b>	66,5	26,5
<b>Alimentation animale</b>	36,3	1,7
<b>Fruits et légumes transformés</b>	33,0	2,0
<b>Huiles et matières grasses</b>	24,3	1,7
<b>Farines et produits amylicés</b>	20,1	0,9

Source : CIAA, d'après Eurostat



### VALEUR AJOUTEE PAR SECTEUR

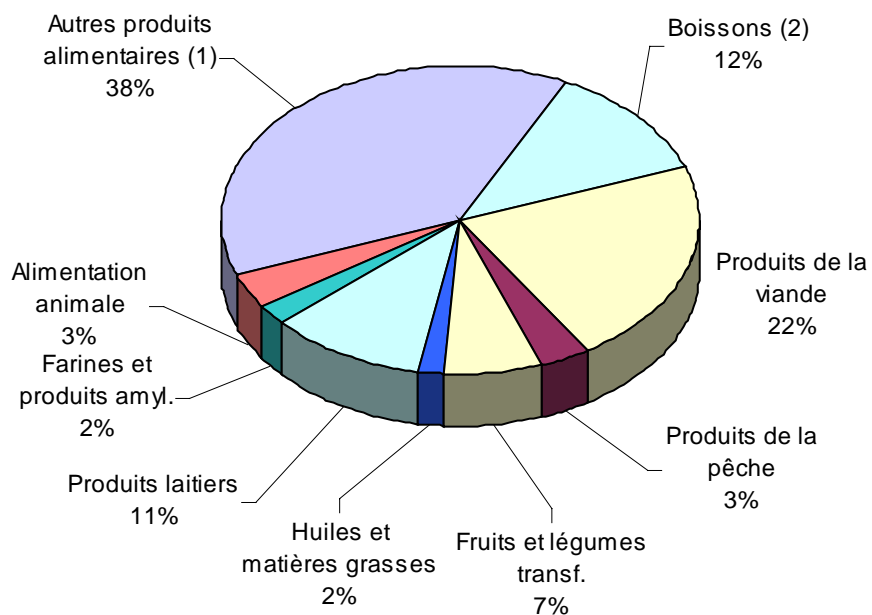


(1) dont pain et pâtisserie, chocolat et confiserie, sucre, pâtes alimentaires, etc.

(2) dont vin, bière, eau, boissons rafraîchissantes, alcool et spiritueux, etc.

Source : CIAA, d'après Eurostat

### PERSONNES OCCUPEES PAR SECTEUR

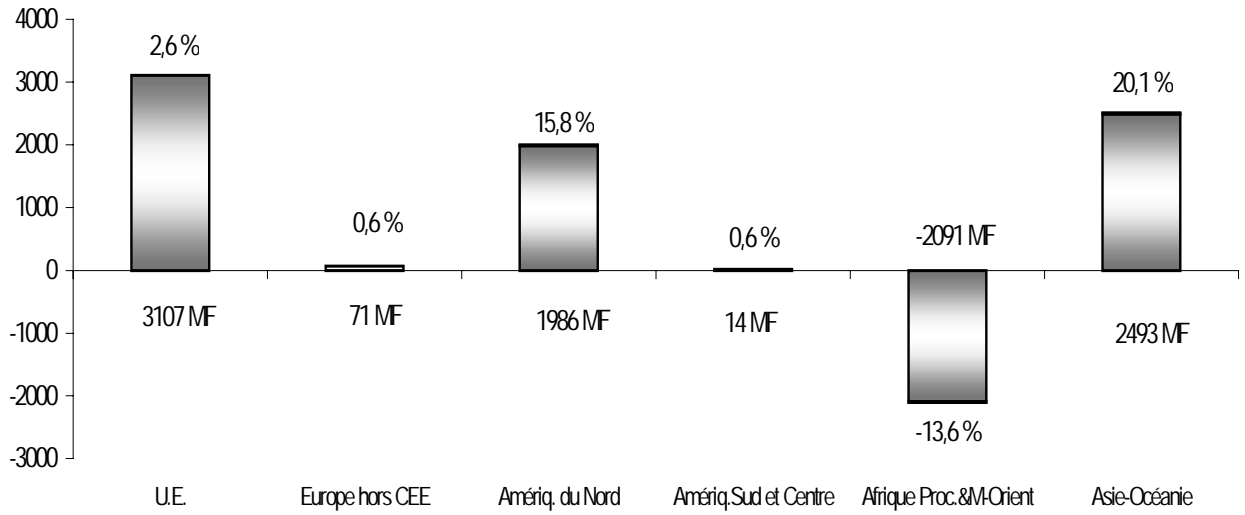


(1) dont pain et pâtisserie, chocolat et confiserie, sucre, pâtes alimentaires, etc.

(2) dont vin, bière, eau, boissons rafraîchissantes, alcool et spiritueux, etc.

Source : CIAA, d'après Eurostat

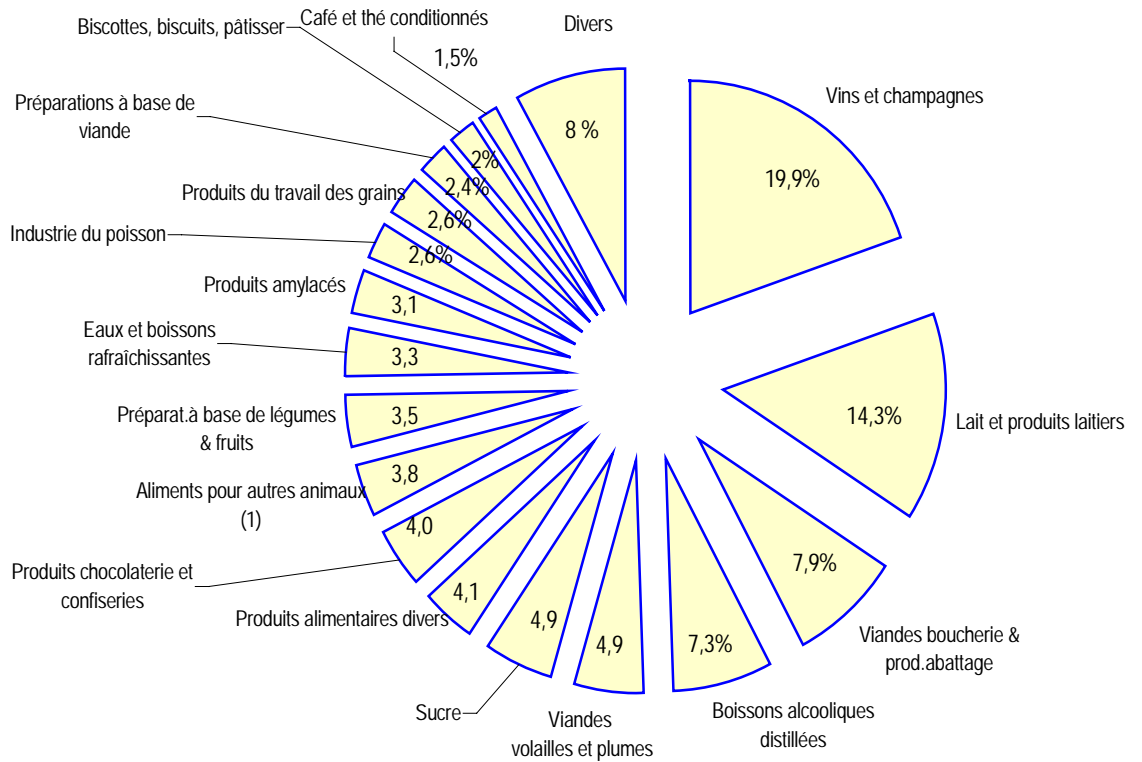
**L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE : EXPORTATIONS PAR ZONE – 2000**



Source : ANIAA

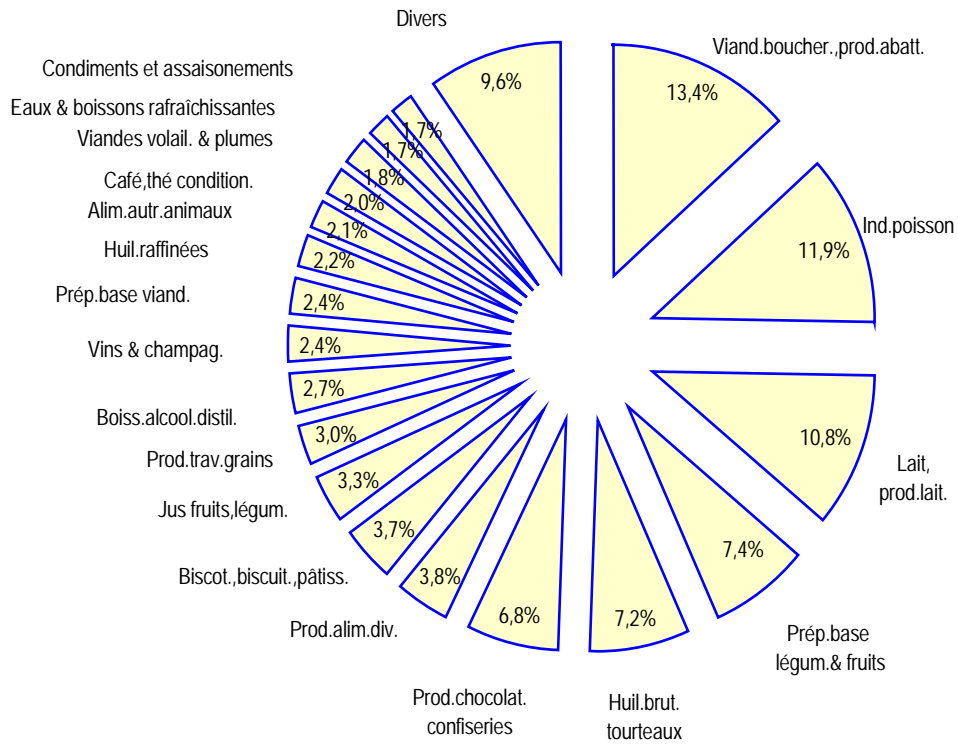
## PRODUITS DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE EN 2000

### STRUCTURE DES EXPORTATIONS



Source : Douanes

### STRUCTURE DES IMPORTATIONS

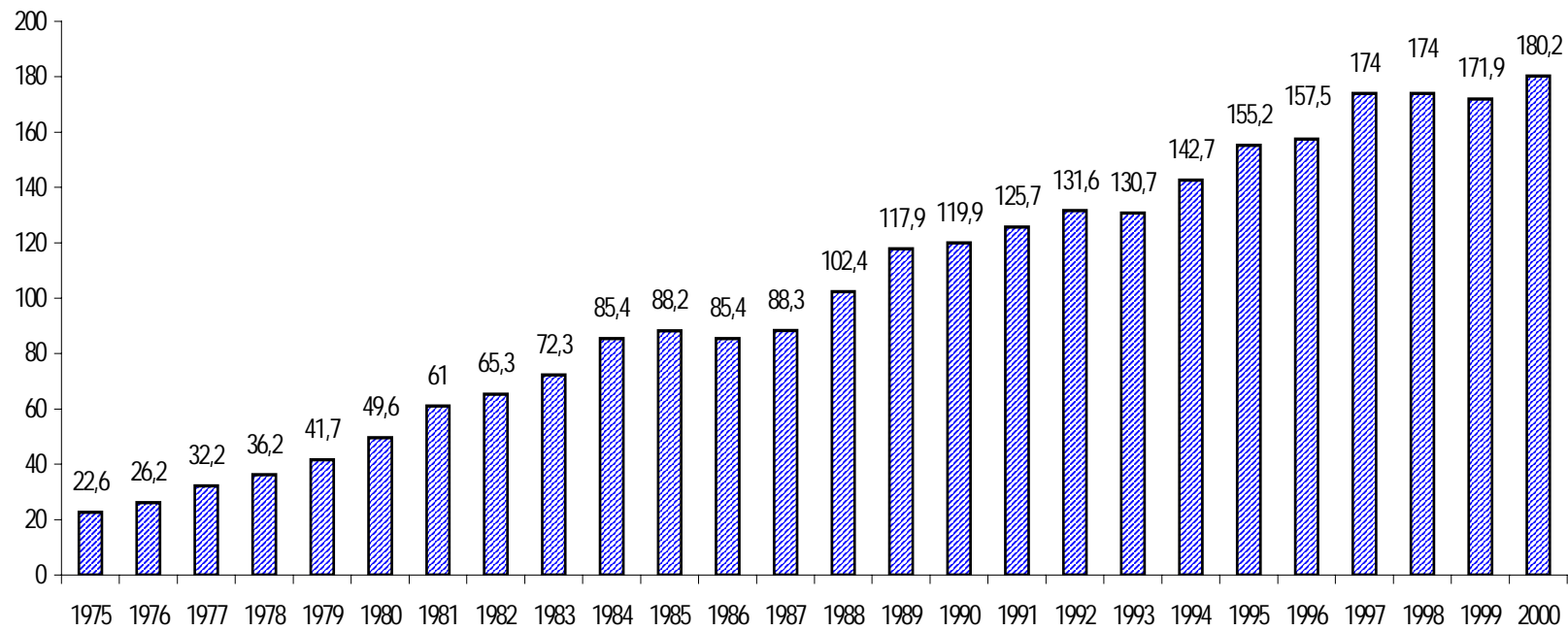


Source : Douanes

## EXPORTATIONS DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES :

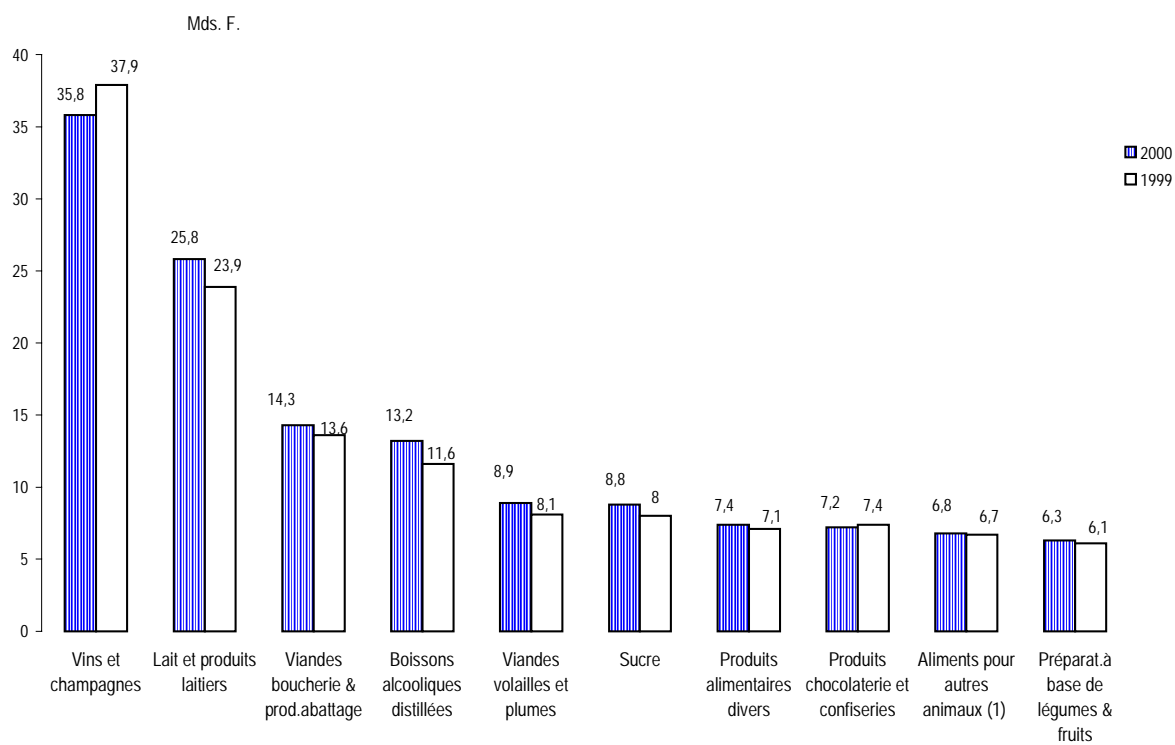
+ 50 % EN 10 ANS (EN VALEUR)

Mds F.



Source : Douanes

### PRODUITS DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE : PRINCIPALES EXPORTATIONS EN 2000



Source : ANIA, d'après Douanes





## Bibliographie :

### A – Rapports parlementaires :

#### 1) Assemblée nationale

- Rapports de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale :
  - *L'Europe de l'eau* – Mme Béatrice Marre (n° 739)
  - *La PAC en quête de nouvelles missions* – Mme Béatrice Marre (n° 1247)
  - *Les relations économiques transatlantiques à l'épreuve de la mondialisation* – M. Jean-Claude Lefort (n° 1386)
  - *De la mondialisation subie au développement contrôlé : les enjeux de la Conférence de Seattle* – Mme Béatrice Marre (n° 1824)
  - *Vers une démocratie planétaire ? Les leçons de la conférence de Seattle* – Mme Béatrice Marre (n° 2477)
  - *La protection des consommateurs européens contre la fracture technologique : une urgence politique à satisfaire* – Mme Michèle Rivasi (n° 2669)
  - *Les OGM pour quoi faire ?* – Mme Marie-Hélène Aubert (n° 2538)
  - Compte-rendu du Forum « *Quelle sécurité pour les consommateurs européens ?* » organisé par le Président de la Délégation, M. Alain Barrau, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne
- Rapport de la Commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique n°3138 : « *ESB : une crise de société ?* » présenté par MM.François Sauvadet et Michel Vergnier

#### 2) Sénat

- Rapport de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat : *Sécurité alimentaire : le Codex Alimentarius* – M. Jean Bizet (n° 450)
- Rapport de la Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, et les conséquences qui en résultent

pour la santé des consommateurs (n° 321) : « *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité alimentaire* » présenté par M. Jean Bizet

- Rapport de la Commission des Affaires économiques : *Sécurité et hygiène alimentaires* présenté par M. Jean Bizet (n° 407)

- Documents de travail du Sénat – Série Législation comparée : *le contrôle de la sécurité alimentaire* (L C74) – Mai 2000

### 3) Parlement européen

- Rapport de Mme Béatrice Patrie sur la communication de la Commission sur le recours au principe de précaution (A5-0352/2000)

- Rapport de M. Phillip Whitehead sur la proposition de règlement établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (A5-0198/2001)

## **B – Articles et ouvrages**

- *Les risques alimentaires : peurs ou réalités* – M. Bernard A. Wolfer – Regards sur l'actualité – Décembre 1999

- *Sécurité et risques alimentaires* – Mme Jeanne Grosclaude – Problèmes politiques et sociaux (n° 856-857) – La documentation française

- *Sécurité sanitaire : le faux exemple de la Food and Drug Administration* – M. Jean-François Lacronique – Actualité et dossier santé publique (n° 20) – Haut Comité de la Santé publique – 1997

- *Le principe de précaution en droit communautaire* – M. Philippe Gréciano – Petites affiches (n° 56) du 20 mars 2001

- *Analyse de risque et principe de précaution : vers de nouveaux rapports « connaissance/politique » ?* – M. Claude Roger – INRA – Mars 2000

- *La qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires : un des enjeux du Millénum Round de l'OMC* – M. Claude Roger – INRA Janvier 2000

- *Sécurité alimentaire : la réponse réglementaire* – M. Jean-Pierre Doussin – Problèmes économiques (n° 2675) – Août 2000

- Compte-rendu de la réunion des organismes chargés de l'évaluation du risque dans les pays européens – AFSSA – Décembre 2000

- *L'archipel paysan : la fin de la république agricole* – MM. Bertrand Hervieu et Jean Viard – Editions de l'aube

- *Sécurité du citoyen et sécurité alimentaire* – ENA Promotion Nelson Mandela Séminaire d'administration comparée – Juillet 2000

- *La sécurité de notre alimentation : entre craintes et certitudes* – Jean Bizet  
Premières rencontres parlementaires sur la sécurité alimentaire – Novembre 2000

- *Le principe de précaution* – Professeurs Geneviève Vinet et Philippe Kourilsky –  
Rapport remis au Premier Ministre le 15 Octobre 1999

- *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international* –  
Cahier du Club Demeter n° 9

- *Qualité et sécurité alimentaires : les dimensions commerciales* - OCDE