



N° 1199

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour*
2009 (n° 1127)

TOME II

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORET ET
AFFAIRES RURALES**

**SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE
L'ALIMENTATION**

PAR MME JACQUELINE FRAYSSE,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LES ASPECTS BUDGÉTAIRES	9
A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE.....	9
1. Le transfert du programme 206 de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » à la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »	9
2. Les modifications du périmètre du programme.....	10
B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	11
1. Des crédits en nette augmentation.....	11
2. Les moyens des différentes actions	11
a) <i>Les crédits destinés à la prévention et à la gestion des risques inhérents à la production végétale (action n° 01)</i>	11
b) <i>Les crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux (action n° 02)</i>	12
c) <i>Les crédits destinés à la prévention et à la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires (action n° 03)</i>	12
d) <i>Les crédits destinés à l'acquisition et à la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires (action n° 04)</i>	13
e) <i>Les crédits destinés à l'élimination des farines et des coproduits animaux (action n° 05)</i>	13
f) <i>Les crédits destinés à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation (action n° 06)</i>	14
g) <i>Les crédits destinés à la qualité de l'alimentation et à l'offre alimentaire (action n° 08)</i>	14
C. LES MOYENS AFFECTÉS À L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, PRINCIPAL OPÉRATEUR DU PROGRAMME 206	15
II.- L'ARTICULATION ENTRE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS (AFSSA) ET L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (AES) EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	17
A. L'AFSSA ET L'AESA SONT DEUX ORGANISMES QUI REMPLISSENT DES MISSIONS ASSEZ PROCHES DONT L'ARTICULATION EST EXPLICITEMENT PRÉVUE DANS LEURS TEXTES FONDATEURS, CE QUI N'A PAS EMPÊCHÉ UNE MISE EN PLACE PARFOIS DIFFICILE	18
1. L'AFSSA et L'AESA sont deux organismes qui remplissent des missions voisines en matière de sécurité alimentaire	18
a) <i>L'AFSSA et l'AESA remplissent des missions proches en matière d'évaluation des risques de sécurité alimentaire</i>	18
b) <i>L'AFSSA et l'AESA fonctionnent toutes les deux sur le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque</i>	19

c) <i>L'AFSSA et l'AESA mettent toutes deux en œuvre des évaluations scientifiques transparentes et indépendantes.</i>	20
d) <i>Le fonctionnement des deux agences diffère toutefois sur quelques points</i>	21
e) <i>La création de l'AESA n'a pas remis en cause l'existence d'une agence nationale chargée de la sécurité alimentaire</i>	22
2. Explicitement prévues dans leurs textes fondateurs ou s'organisant de manière plus informelle, les relations entre l'AFSSA et l'AESA s'articulent différemment selon les secteurs	23
a) <i>L'AFSSA prend en compte la nécessaire collaboration avec l'AESA</i>	23
b) <i>L'AESA intègre dans ses missions la coopération avec les agences nationales</i>	23
c) <i>Des outils spécifiques de coordination entre l'AFSSA et l'AESA sont explicitement prévus</i>	24
d) <i>L'articulation entre l'AESA et les agences nationales diffère selon les secteurs concernés</i>	27
e) <i>Des collaborations plus informelles ont également lieu entre l'AESA et l'AFSSA</i>	28
3. La mise en place de leurs relations n'a pas été sans difficultés initiales	29
a) <i>Du fait de sa compétence reconnue et antérieure en matière d'évaluation des risques, l'AFSSA a initialement mal accepté une architecture qui ne fait pas de l'AESA une vraie tête de réseau</i>	29
b) <i>Le forum consultatif n'a initialement joué qu'un rôle limité</i>	30
c) <i>L'efficacité de la coopération requiert de bonnes relations entre les responsables d'agences</i>	30
B. SI PEU DE RÉELLES DIVERGENCES ONT EN DÉFINITIVE ÉTÉ ENREGISTRÉES ET SI DE NOTABLES PROGRÈS DANS LEURS RELATIONS ONT DÉJÀ EU LIEU, DES AMÉLIORATIONS DANS LES MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'AFSSA ET DE L'AESA RESTENT ENCORE POSSIBLES	31
1. Peu de réelles divergences ont opposé les deux organismes	31
a) <i>Des divergences portent sur la nature des données exigées pour conduire une évaluation</i>	32
b) <i>Des divergences sont liées à une approche méthodologique différente</i>	32
c) <i>Des divergences concernent certains points de l'évaluation du risque</i>	32
2. Des progrès sensibles ont déjà été constatés dans les coopérations entre l'AFSSA et l'AESA	33
a) <i>Des groupes de travail au sein du forum consultatif faisant le lien entre l'AESA et les autorités sanitaires nationales de sécurité des aliments ont été mis en place</i>	34
b) <i>L'AFSSA a favorisé la prise en compte de ses avis par l'AESA</i>	34
c) <i>Des « points focaux » nationaux ont été mis en place</i>	34
d) <i>Des projets de coopération scientifique (ESCO) ont été mis en place</i>	35

<i>e) La récente réflexion sur le plan stratégique de l'AESA pour 2009-2013 renforce la collaboration avec les États membres</i>	35
3. Des améliorations dans l'articulation entre l'AESA et l'AFSSA restent possibles	36
<i>a) Les déclarations de confidentialité de l'AESA devraient être adaptées</i>	36
<i>b) L'harmonisation des méthodologies d'évaluation des risques doit être accentuée.....</i>	36
<i>c) Une stratégie de gestion des ressources humaines orientée vers des échanges de personnels pourrait être mise en place</i>	37
<i>d) L'AFSSA doit continuer à faire profiter l'AESA de son expérience, notamment en matière de gestion des urgences</i>	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	41

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le choix a été clairement fait par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de différencier plus nettement les avis budgétaires présentés par la commission des rapports spéciaux sur le projet de loi de finances présentés par la commission des finances.

Le présent rapport ne déroge pas à cet usage qui s'inscrit d'ailleurs pleinement dans l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui est de permettre aux parlementaires de mieux suivre les conditions dans lesquelles les services de l'État et les établissements publics qui en dépendent assument et assurent l'exécution des fonctions qui leur incombent.

Les questions financières, qui relèvent par nature davantage du champ de compétence de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, ne feront en conséquence l'objet que d'une présentation synthétique dans le présent avis.

L'accent a été mis dans ce rapport sur la question de l'articulation entre l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (AESA) ⁽¹⁾ en matière de sécurité alimentaire.

À l'issue de plusieurs auditions dont la liste figure en annexe, le double constat suivant peut être établi :

– L'AFSSA et l'AESA sont deux organismes qui remplissent des missions assez proches en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation dont l'articulation est explicitement prévue dans leurs textes fondateurs, mais la mise en place de leurs relations n'a pas été exempte de difficultés.

– Néanmoins, peu de réelles divergences ont en définitive été enregistrées et de notables progrès dans leurs relations ont déjà eu lieu, même si des améliorations de leurs modes de fonctionnement restent encore bien entendu possibles.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

La rapporteure pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 24 septembre 2008. À cette date, aucune réponse ne lui était parvenue. À la date butoir, ce pourcentage était de **25 %**.

(1) Connue également sous son sigle anglais EFSA (European Food Safety Authority)

I.- LES ASPECTS BUDGÉTAIRES

Piloté au niveau central par le directeur général de l'alimentation (DGAL), du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » vise à contribuer à l'amélioration de la qualité sanitaire des productions agricoles pour préserver la santé des consommateurs.

Dans le domaine de la sécurité des aliments, de la santé et de la protection des animaux et des végétaux, le MAP conduit des actions destinées à assurer la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires, à promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires, à garantir la transparence sur la composition, l'origine et le mode de production des denrées et des aliments pour animaux, notamment par la mise en œuvre de contrôles et d'inspection.

Dans le domaine de la production végétale, il accompagne la mise en œuvre de modes de production plus respectueux de la santé humaine et de l'environnement par des actions préventives de surveillance et en veillant, par des procédures appropriées, à garantir que les techniques utilisées ou les méthodes de lutte sont acceptables au regard des risques pour la santé et l'environnement.

Le programme 206 s'inscrit dans un environnement législatif contraint par un corpus législatif et réglementaire national (code rural, code de la santé publique, code de l'environnement, code de la consommation), qui pour une grande part trouve son origine dans des dispositions communautaires et internationales (Convention internationale pour la protection des végétaux, Codex alimentarius, Organisation mondiale de la santé animale).

A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

Le ministère de l'agriculture et de la pêche intervient dans des domaines qui ont connu des mutations importantes au cours des dernières années. Les fortes synergies qui existent entre les traditionnels domaines de l'agriculture, de la pêche, de la forêt et des affaires rurales, mais aussi de l'alimentation, ont justifié leur regroupement au sein d'une même mission.

1. Le transfert du programme 206 de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » à la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

Le programme 206 (« Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ») a été transféré de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » à la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt, alimentation et affaires rurales ».

Il faut se féliciter de ce transfert qui prend en compte les nombreuses remarques du Parlement, du comité interministériel d'audit des programmes

(CIAP)⁽¹⁾ et de la Cour des comptes qui avaient souligné le caractère budgétaire artificiel de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire ». En outre, le nouveau positionnement du programme 206 au sein de la mission ministérielle est en totale cohérence avec la réorganisation issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Conformément aux précédentes recommandations du Parlement, le programme 206 regroupera, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'ensemble des agents chargés de mettre en œuvre, sur le terrain, la politique de l'alimentation, y compris les agents des services de la protection des végétaux.

La volonté d'assurer une maîtrise globale des risques sanitaires et phytosanitaires sous les différents angles de la veille sanitaire, des contrôles, de la promotion de modes de production répondant aux attentes sociales et de la modernisation des services a inspiré un pilotage du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » resserré autour de cinq objectifs principaux :

- s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement ;

- s'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique et vétérinaire ;

- améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales ;

- réduire les facteurs de risque des maladies transmises par les aliments d'origine animale ;

- s'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente.

Au cours de l'audition de M. Jean-Marc Bournigal, directeur général de l'alimentation, la rapporteure pour avis a noté avec intérêt la volonté de placer l'alimentation dans un ensemble plus vaste. La sécurité sanitaire ne peut en effet pas être dissociée de l'accès à une alimentation diversifiée et de bonne qualité gustative, équilibrée et répondant aux exigences nutritionnelles. Il importera donc à l'avenir que cette nouvelle préoccupation puisse faire l'objet de la définition d'objectifs et d'indicateurs associés.

2. Les modifications du périmètre du programme

Le programme 206 intègre désormais des missions relatives à la protection des forêts, mises en œuvre par le Département de santé des forêts dans le cadre de l'action 01 (« Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale »), initialement financées en intégralité par le programme 149 (« Forêt »).

(1) Réunissant l'expertise des différentes inspections générales ministérielles, le CIAP a été créé par le Gouvernement avec pour mission de lui apporter une garantie sur la pertinence et la fiabilité des informations qui sont jointes aux projets de lois de finances et réunies dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) pour éclairer les débats et le vote du Parlement.

Des missions relatives à la surveillance des eaux de production des coquillages ainsi qu'à la santé animale des mollusques ont également été intégrées à l'action 03 (« Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »). Ces missions étaient auparavant financées à partir du programme 154 (« Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »).

Une action 08 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » a été créée au sein du programme 206. Cette action est financée par redéploiement au sein du programme et par des crédits correspondant à des mesures nouvelles.

Les effectifs des services régionaux de protection des végétaux (SRPV), auparavant intégrés au programme 215 (« Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »), ont été transférés vers le programme 206 ainsi qu'une partie des moyens de fonctionnement.

Il convient de souligner que la remarque du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur les liens nombreux du programme avec d'autres programmes et missions, en terme de santé publique, a été prise en compte dans la présentation du programme qui fait désormais référence à la collaboration interministérielle qui s'effectue avec le ministère du budget (les directions départementales et régionales de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) et le ministère de la santé (les directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales du ministère de la santé).

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

1. Des crédits en augmentation

Les crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » sont cette année en augmentation.

En effet, les autorisations d'engagement passent de 490 millions d'euros à 527,3 millions d'euros, soit une progression de 37,3 millions d'euros (+7,6 %). S'agissant des crédits de paiement, ils passent de 546,3 millions d'euros en 2008 à 582,8 millions d'euros en 2009, soit une progression de 36,8 millions d'euros (6,7 %).

Hors crédits du titre 2 (« Dépenses de personnel »), les autorisations d'engagement augmentent de 4,1 % et les crédits de paiement de 3,7 %.

2. Les moyens des différentes actions

a) Les crédits destinés à la prévention et à la gestion des risques inhérents à la production végétale (action n° 01)

Les crédits destinés à la protection des végétaux sont en légère baisse en 2009 par rapport à 2008 (- 9,42 % en autorisations d'engagement et - 2,82 % en

crédits de paiement), compte tenu de la non-reconduction d'interventions ponctuelles exceptionnelles en 2008 ne nécessitant pas d'être poursuivies en 2009.

Le budget proposé prend en compte la mise en œuvre du plan EcoPhyto 2018, conformément au Grenelle de l'Environnement, dans son volet relatif au renforcement de la surveillance biologique du territoire (+ 1 million d'euros) et du plan « banane propre » relatif au développement de solutions alternatives non chimiques au traitement aérien (+ 0,2 million d'euros).

b) Les crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux (action n° 02)

Les crédits destinés aux maladies animales sont en augmentation de 4,3 % en 2009 en autorisations d'engagement et de 2,1 % en crédits de paiement. Ils sont consolidés sur la période 2010-2011. Cette augmentation permet de financer un plan de prévention et de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) à hauteur de 13,72 millions d'euros.

Cette évolution est la combinaison du renforcement des crédits destinés à la lutte contre la tuberculose bovine (+ 4 millions d'euros) et la fièvre catarrhale ovine (+ 12 millions d'euros), ainsi que des crédits destinés aux plans d'urgence contre les épizooties (+ 1,5 million d'euros), et d'une nette diminution du nombre de tests « tremblante petits ruminants » suite à la décision française de calibrer le nombre de tests sur les exigences communautaires et de la baisse du coût unitaire des tests ESB à l'abattoir des bovins de plus de trente mois (- 16 millions d'euros au total).

Il est néanmoins permis de s'interroger sur le caractère suffisant de ces crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux, notamment au regard du risque de circulation conjointe de la fièvre catarrhale ovine à sérotype 1 et de la fièvre catarrhale ovine à sérotype 8 dans certaines zones géographiques, risque que certains spécialistes estiment être en passe de se réaliser dans le sud-ouest de la France. Un tel croisement aurait en effet des conséquences lourdes en matière de restriction des mouvements d'animaux et exigerait sans doute des moyens financiers beaucoup plus importants pour mettre en œuvre les stratégies vaccinales adaptées.

c) Les crédits destinés à la prévention et à la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires (action n° 03)

Les crédits destinés à garantir la sécurité sanitaire des aliments connaissent une augmentation très nette de 15,7 % en autorisations d'engagement et de 13,55 % en crédits de paiement.

Cette forte augmentation vient notamment d'une mesure de périmètre, résultant de l'intégration sur le programme 206, des crédits destinés à garantir la qualité sanitaire des ressources aquacoles. Un accent (+ 1,5 million d'euros) est mis par ailleurs en 2009 sur les actions relatives au renforcement de la surveillance des milieux aquatiques et sur l'adoption de mesures de gestion des risques en matière de polychlorobiphényles (PCB).

La prévision d'un plus grand nombre d'autocontrôles réalisés par les opérateurs sur la période 2009-2011, en application du règlement CE n° 2073/2005 relatif aux critères microbiologiques applicables aux aliments se traduit par une diminution de un million d'euros de la dotation dévolue aux inspections sanitaires.

d) Les crédits destinés à l'acquisition et à la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires (action n° 04)

Les crédits destinés aux moyens scientifiques et techniques connaissent une légère diminution de 0,47 % en autorisations d'engagement et une augmentation de 2,3 % en crédits de paiement.

Le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » comporte les moyens alloués à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), principal opérateur du programme chargé de conduire l'évaluation du risque sanitaire et d'apporter un appui scientifique et technique, notamment au travers d'un réseau de laboratoires nationaux, pour la définition des mesures de gestion du risque.

La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur AFSSA, s'élève pour le programme 206 à 52 755 555 euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) pour 2009, au lieu de 52 151 449 euros en autorisations d'engagement et 52 219 212 euros en crédits de paiement en loi de finances initiales pour 2008, soit une hausse de 0,5 million d'euros (+1,02%). Cette évolution traduit la volonté de concilier le respect des engagements financiers du contrat d'objectif et de moyens et la mise en oeuvre de la politique de maîtrise des dépenses publiques. Elle conduit l'opérateur à autofinancer un ensemble de charges nouvelles obligatoires et inéluctables qui impliquent des redéploiements à hauteur de 2,5 % de la subvention, ainsi qu'un autofinancement de la tranche 2009 du plan pluriannuel d'investissement

Avec une subvention pour charges de service public consolidée à 52,2 millions d'euros nette de mise en réserve, les principes du contrat d'objectifs et de moyens de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) devraient toutefois être préservés.

e) Les crédits destinés à l'élimination des farines et des coproduits animaux (action n° 05)

Les crédits destinés au service public de l'équarrissage et aux farines animales connaissent une augmentation de 7,75 % en autorisations d'engagement et une augmentation de 1,33 % en crédits de paiement.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le service public de l'équarrissage (SPE) est réduit à la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux trouvés morts en exploitation agricole et ceux dont l'élimination relève de l'intérêt général. Les déchets d'abattoirs et d'ateliers de découpe sont sortis du périmètre du SPE à compter du 1^{er} octobre 2005 ainsi que les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries à compter du 1^{er} janvier 2006.

Afin de responsabiliser les filières de production animale dans l'organisation, la gestion et le financement de l'équarrissage, après avoir poursuivi le marché public jusqu'à son terme, soit juillet 2009, l'État souhaite transférer progressivement la responsabilité et le financement de l'équarrissage aux filières, tout en s'assurant de l'apurement de la dette, dont la charge sera répartie entre l'État et les filières. La couverture de la première tranche de la dette nécessite l'ouverture en 2009 de 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Par ailleurs, à la suite de la suspension de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux à partir du 14 novembre 2000, il a fallu constituer des stocks dans l'attente de pouvoir les détruire.

Ces stocks ont été constitués entre novembre 2000 et le 31 décembre 2003 : 780 000 tonnes de farines animales ont ainsi été entreposées sur des sites répartis pour l'essentiel dans l'ouest de la France. Au 1^{er} septembre 2008, dix-sept sites ont été vidangés et leurs farines détruites. Il ne subsiste plus que cinq sites (524 000 tonnes) dont le déstockage a commencé en décembre 2007.

La passation du dernier marché de déstockage des farines animales en 2007 se traduit par une diminution des besoins en autorisations d'engagement en 2009 : 10 millions d'euros (contre 28 millions d'euros en 2008).

f) Les crédits destinés à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation (action n° 06)

Ces crédits, qui correspondent aux crédits de personnel relatifs au service de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche, connaissent une augmentation de 3,07 % en autorisations d'engagement et une augmentation de 15,26 % en crédits de paiement.

g) Les crédits destinés à la qualité de l'alimentation et à l'offre alimentaire (action n° 08)

Les actions en matière de qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire seront développées à partir de 2009 conformément aux orientations prises par le ministre de l'Agriculture et de la pêche. À cette fin, une nouvelle action a été créée au sein du programme 206⁽¹⁾.

Le budget du programme 206 pour 2009 se caractérise par une priorité donnée à la promotion d'une offre alimentaire accessible, sûre, diversifiée, équilibrée, et de bonne qualité gustative (+ 1,3 million d'euros) qui réponde aux exigences nutritionnelles du « programme national nutrition santé 2 » et qui provienne de modes de productions respectueux de l'environnement.

(1) Il s'agit de l'action n° 08, et non n° 07, car le programme 206 a historiquement porté une action n° 07, qui n'a jamais été doté budgétairement et qui était destinée à identifier les crédits mobilisés pour le compte du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAT)

Les actions de ce plan sont conduites par le ministère de l'agriculture et de la pêche, sur le programme 206, avec les ministères chargés de la santé, de l'éducation, de l'écologie, de la consommation et des douanes.

C. LES MOYENS AFFECTÉS À L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, PRINCIPAL OPÉRATEUR DU PROGRAMME 206

Créée par la loi du 1^{er} juillet 1998 afin de renforcer la veille et la sécurité sanitaires dans le domaine des aliments, l'AFSSA est un établissement public administratif placé sous la triple tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation.

Dans le but d'assurer la protection de la santé humaine, l'AFSSA exerce des fonctions d'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, de recherche et d'appui scientifique et technique aux autorités publiques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle a également un rôle de veille et d'alerte ainsi qu'un devoir d'information et de transparence dans son champ particulier d'intervention. Pour les médicaments vétérinaires, l'AFSSA dispose de compétences spécifiques, y compris de police sanitaire, qu'elle exerce au sein de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV).

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 lui a confié la mission, à compter du 1^{er} juillet 2006, d'évaluer les « intrants végétaux » (produits phytopharmaceutiques, adjuvants, matières fertilisantes et supports de culture), afin de séparer l'évaluation de la gestion des risques et de renforcer les capacités d'expertise. La compétence transférée à l'AFSSA consiste en l'évaluation des risques pour l'homme, l'animal et l'environnement, l'évaluation de l'efficacité, l'émission de recommandations portant notamment sur leurs conditions d'emploi.

Le financement (hors ressources propres) de l'AFSSA est assuré par le ministère de l'agriculture et de la pêche au titre du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et par le ministère en charge de la santé au titre du programme 228 « Veille et sécurité sanitaire » jusqu'en 2008 et du programme 204 « Protection et sécurité sanitaire » à partir de 2009.

Les subventions allouées à l'AFSSA sont destinées à financer les frais de personnel, le coût de fonctionnement et les besoins en investissement pour l'équipement scientifique et technique de ses laboratoires.

Comme on l'a vu, la subvention du ministère de l'agriculture et de la pêche s'élève à 52 755 555 euros pour 2009, soit une hausse de 0,5 million d'euros (+1,02%). La subvention 2009 du ministère chargé de la santé s'établit à 7 800 000 euros.

Pour 2009, le plafond d'emplois rémunérés par l'opérateur est de 1 107. Il augmente de 7 ETP (équivalent temps plein.) par rapport au plafond 2008 compte tenu du transfert du laboratoire du service régional de la protection des végétaux de Lyon à l'AFSSA.

II.- L'ARTICULATION ENTRE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS (AFSSA) ET L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (AESA) EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le domaine de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation couvert par le programme 206 s'inscrit de plus en plus dans un contexte qui dépasse largement le cadre national et qui est de plus en plus touché par la mondialisation. En effet, la circulation généralisée des matières premières, des produits alimentaires, des animaux et des plantes ainsi que celle des personnes ont profondément affecté la façon d'appréhender la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation.

S'inscrivant dans cette évolution, le droit communautaire est ainsi, en matière de sécurité alimentaire, devenu dans chacun des pays de l'Union européenne le fondement juridique principal depuis l'entrée en application du nouveau dispositif juridique européen dénommé « paquet hygiène » initié par le règlement 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002. Ce règlement établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, fixe les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires et institue également une Autorité européenne de sécurité des aliments.

En effet, suite à une série de crises alimentaires à la fin des années 90, dont la plus emblématique a certainement été celle de la vache folle, les dispositifs relatifs à la sécurité sanitaire des aliments ont été profondément révisés au niveau national comme au niveau européen pour tenir compte des nouveaux défis ouverts dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation. C'est ainsi que, s'inspirant du modèle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) mis en place en France dès 1998 pour faire face aux nouveaux défis affectant la sécurité sanitaire de l'alimentation, une Autorité européenne de sécurité alimentaire (AESA) a été créée en 2002.

La question de l'articulation entre les différents niveaux où sont traitées les questions de sécurité sanitaire de l'alimentation ne saurait certes se limiter au cadre des relations entre le niveau national et européen. En effet, d'autres organismes internationaux comme l'organisation mondiale de la santé (OMS), l'organisation mondiale de la santé animale (OIE) ou l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture – FAO (*Food and Agriculture Organisation*) jouent également un rôle important en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.

Il n'en demeure pas moins que dans le cadre de cette évolution vers un caractère transnational de la sécurité sanitaire, la question de l'articulation entre l'échelon européen et national revêt une importance majeure, la création de l'AESA n'ayant pas eu vocation à faire disparaître les agences nationales de sécurité sanitaire et donc l'AFSSA.

Au moment où la France assure la présidence de l'Union européenne, il a paru nécessaire de faire un point sur l'articulation des relations entre l'agence

nationale chargée des questions de sécurité sanitaire de l'alimentation, l'AFSSA, et l'Autorité européenne chargée du même secteur de compétence, l'AESA. Si, comme l'a souligné Mme Pascale Briand, directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, la réflexion sur l'insertion de l'AFSSA dans le dispositif européen et sur les modalités d'assurer un niveau de sécurité sanitaire à la fois optimal et efficient est constante, il importait d'examiner concrètement quel est l'état de la situation des relations entre l'AESA et l'AFSSA.

Dans le cadre forcément limité d'un avis budgétaire, il a néanmoins été possible de dresser un état des lieux des relations entre l'AFSSA et l'AESA dont la bonne articulation conditionne en grande partie l'efficacité et l'efficience de notre politique sanitaire.

Il est ainsi apparu que si l'AFSSA et l'AESA sont deux organismes qui remplissent des missions assez proches dont l'articulation est explicitement prévue dans leurs textes fondateurs, la mise en place de leurs relations n'a pas été exempte de difficultés (A).

Néanmoins, peu de réelles divergences ont en définitive été enregistrées et de notables progrès dans leurs relations ont déjà eu lieu, même si des améliorations de leurs modes de fonctionnement restent encore bien entendu possibles (B).

A. L'AFSSA ET L'AESA SONT DEUX ORGANISMES QUI REMPLISSENT DES MISSIONS ASSEZ PROCHES DONT L'ARTICULATION EST EXPLICITEMENT PRÉVUE DANS LEURS TEXTES FONDATEURS, CE QUI N'A PAS EMPÊCHÉ UNE MISE EN PLACE PARFOIS DIFFICILE

1. L'AFSSA et L'AESA sont deux organismes qui remplissent des missions voisines en matière de sécurité alimentaire

L'AFSSA et l'AESA ont été créées dans le même contexte de la fin des années 90 où la crise de la vache folle et une série de crises alimentaires ont conduit à une révision profonde du dispositif de la sécurité sanitaire des aliments, tant au niveau national qu'europpéen.

Depuis 2002, la sécurité sanitaire des aliments dans l'Union Européenne s'inspire de l'organisation mise en place en France dès 1998 qui repose sur le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque et sur la mise en œuvre d'évaluations scientifiques transparentes et indépendantes.

a) L'AFSSA et l'AESA remplissent des missions proches en matière d'évaluation des risques de sécurité alimentaire

• *L'AESA est au cœur de l'évaluation européenne des risques relatifs à la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale*

Avec la publication en janvier 2002 du règlement (CE) n° 178-2002 (dit règlement «*Food Law*»), l'AESA est devenu la pierre angulaire de l'Union européenne pour l'évaluation des risques relatifs à la sécurité des aliments destinés à

l'alimentation humaine et animale. Ce règlement définit les éléments fondamentaux des missions et du fonctionnement de cette agence communautaire basée à Parme en Italie.

Le rôle de l'AESA consiste ainsi à évaluer et à communiquer sur l'ensemble des risques liés à la chaîne alimentaire. Elle constitue une source indépendante d'informations sur toutes les questions relevant de ces domaines.

Les évaluations de risques réalisées par l'AESA fournissent aux gestionnaires européens des risques des données scientifiques pour définir des mesures réglementaires ou législatives nécessaires à la garantie de la protection des consommateurs eu égard à la sécurité des aliments.

• *L'AFSSA est chargée au niveau national de conduire l'évaluation du risque sanitaire*

Créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme modifiée par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999, l'AFSSA est chargée de : conduire l'évaluation du risque sanitaire par une expertise scientifique collective ; apporter un appui scientifique et technique pour aider à la définition des mesures de gestion du risque grâce à ses laboratoires et groupes d'experts ; assurer la surveillance, la veille et l'alerte et identifier les sujets émergents ; conduire, coordonner, impulser des travaux de recherche et de conduire des actions de formation et d'information.

Elle intervient sur l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires des aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale.

Trois axes de développement récents de l'agence sont à souligner. L'AFSSA a tout d'abord mis en place une évaluation des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture. En son sein, il convient également de souligner la montée en puissance de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) qui a en charge l'évaluation et le contrôle des médicaments vétérinaires. Enfin, l'action de l'agence dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine s'est récemment fortement développée.

b) L'AFSSA et l'AESA fonctionnent toutes les deux sur le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque

La sécurité alimentaire est fondée, tant au niveau national qu'au niveau européen, sur le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque

En France, on distingue :

– *les ministères* (avec, dans le cadre du programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de la pêche, mais également la direction générale de la santé du ministère de la santé et la direction générale de la concurrence, de la

consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie) qui jouent le rôle de gestionnaires du risque, s'appuyant, dans le processus décisionnel, sur les avis de l'AFSSA ; en tant que gestionnaires du risque, les ministères organisent dans leurs champs de compétence respectifs le dispositif législatif et réglementaire et contrôlent la mise en oeuvre des dispositions législatives.

– *l'AFSSA* dont le rôle est de produire une évaluation scientifique du risque transparente et indépendante, de communiquer sur les risques, mais aussi de fournir un appui scientifique et technique au gouvernement.

Dans l'Union européenne, on distingue de la même façon :

– *l'AESA* dont le rôle est de produire une évaluation du risque transparente et indépendante et de communiquer sur les risques.

– *la Commission européenne* qui joue le rôle du gestionnaire du risque, s'appuyant, dans le processus décisionnel, sur les gouvernements nationaux ; la Commission, en outre, propose les dispositions législatives, s'appuyant parfois sur des avis de l'AESA, mais pas systématiquement.

En matière d'évaluation, les relations qu'entretiennent l'AESA et l'AFSSA avec les gestionnaires du risque sont donc assez similaires : le gestionnaire saisit l'agence d'une question, l'agence répond en apportant l'avis du ou des groupes d'experts consultés. Si l'une des deux agences s'auto-saisit, elle communique toujours ses avis au gestionnaire du risque. L'ensemble des avis des deux organismes d'évaluation des risques sont communiqués au public et peuvent parfois comporter des recommandations de gestion.

c) L'AFSSA et l'AESA mettent toutes deux en œuvre des évaluations scientifiques transparentes et indépendantes.

La loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, qui a créé l'AFSSA, a mis en place les conditions d'une organisation et d'un fonctionnement destinés à garantir l'indépendance et la transparence de l'agence. Ainsi, l'article L. 1323-9 du code de la santé publique définit un socle déontologique pour assurer l'indépendance des agents en exercice à l'AFSSA participant au processus d'évaluation des risques de l'agence.

La transparence des liens entre industriels et experts et la crédibilité des avis sont assurées au moyen d'une déclaration publique d'intérêt. L'ensemble des collaborateurs de l'AFSSA communique tout lien direct ou indirect sur leurs activités en cours et accomplies au cours des cinq dernières années, que ce soit avec les entreprises ou établissements dont les produits entrent dans le champ de compétence de l'AFSSA, les organismes professionnels de ces secteurs ou les sociétés de conseil intervenant dans ces secteurs. Cette déclaration est rendue publique et actualisée en tant que de besoin.

De la même manière, l'AESA, conduit, selon l'article 37 de son règlement fondateur, la même politique d'indépendance et de transparence. Les membres du conseil d'administration, du forum consultatif, du comité scientifique, des groupes scientifiques et des groupes de travail de l'AESA doivent ainsi adresser chaque année une déclaration d'engagement et une déclaration d'intérêt, et en début de session d'expertise, une déclaration d'intérêt. Ces déclarations sont rendues publiques via le site Internet de l'AESA. Chaque membre s'engage ainsi à agir au service de l'intérêt public et indépendamment de toute influence externe.

Par ailleurs, tous les avis définitifs émis tant par l'AESA que l'AFSSA résultent de décisions collectives, chaque membre, choisi selon des critères de compétence scientifiques et d'objectivité, ayant une influence équivalente et tous les points de vue minoritaires étant pris en compte. Ce mode de fonctionnement renforce encore l'indépendance, l'impartialité et l'équilibre des avis des deux agences qui sont rendus publics au travers de leurs sites internet et constitue une protection contre toute influence illégitime.

D'autre part, la transparence des travaux est assurée par les deux agences en mettant à disposition du public les informations résultant de leurs activités selon l'obligation juridique mentionnée à l'article 38 du règlement (CE) n° 178-2002 pour l'AESA et à l'article 11 de la loi de juillet 1998 pour l'AFSSA.

L'AESA garantit ainsi une grande transparence dans le déroulement de ses activités par la publication des ordres du jour et comptes rendus des réunions de son comité scientifique et de ses groupes scientifiques, de leurs avis, des informations sur lesquelles sont fondés les avis, des déclarations d'intérêt annuelles du directeur exécutif et des membres du conseil d'administration, du comité scientifique et des groupes scientifiques, des résultats de ses études, du rapport annuel de ses activités et de toute demande d'avis scientifique provenant du Parlement européen, de la Commission ou d'un État membre.

De même, pour l'AFSSA, les avis, communications et rapports d'activités sont publiés sur le site Internet de l'agence et sont disponibles pour le grand public.

Pour les deux agences, seules les informations dont la teneur n'a aucun impact sur la santé publique peuvent être protégées par un statut de secret industriel et être maintenues confidentielles à la demande d'une entreprise.

d) Le fonctionnement des deux agences diffère toutefois sur quelques points

Les modes de fonctionnement des deux agences présentent toutefois quelques différences significatives.

En premier lieu, s'agissant des modes de saisines des agences, il convient de souligner que l'AESA ne peut être saisie que par des autorités communautaires (Commission ou Parlement) ou nationales, alors que l'AFSSA peut également être saisie par des associations de consommateurs agréées.

En ce qui concerne leurs champs de compétences, ils diffèrent aussi quelque peu sur trois points :

– l'AESA évalue tous les organismes génétiquement modifiés, alors que l'AFSSA n'évalue que l'impact sanitaire des OGM alimentaires, les conséquences environnementales des OGM non consommés étant confiées au Haut Conseil des biotechnologies;

– l'AFSSA, pour préserver le continuum de l'évaluation « de la ferme à la table », examine les dossiers et gère les autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires, alors qu'ils sont, au niveau européen, du ressort de l'Agence européenne du médicament (EMA), organisme distinct de l'AESA ;

– l'AESA dispose d'un panel d'experts sur les pathologies des végétaux, alors que ce domaine est en France du ressort du Laboratoire national de pathologie des végétaux (LNPV).

Enfin, il existe une différence structurelle entre les deux entités. En effet, l'AFSSA dispose de laboratoires d'analyse dont un certain nombre jouent le rôle de « laboratoire national de référence » et/ou de « laboratoire communautaire de référence ». L'AFSSA dispose également de laboratoires de recherche et, dans ses équipes, de scientifiques reconnus, susceptibles d'apporter un appui scientifique et technique ne nécessitant pas systématiquement la réunion de comité d'experts. Le maintien de ces compétences de recherche au sein de l'AFSSA permet ainsi aux autorités sanitaires françaises de mobiliser, dans un contexte d'urgence sanitaire, des équipes ad hoc sur des travaux à court terme.

Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a indiqué que ce réseau de laboratoires donnait à l'AFSSA plus de force dans ses activités d'évaluation et d'appui au gestionnaire du risque.

e) La création de l'AESA n'a pas remis en cause l'existence d'une agence nationale chargée de la sécurité alimentaire

Le principe d'agences nationales chargées de la sécurité alimentaire n'a pas été remis en cause par la création de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire.

Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a ainsi souligné que les questions ne se posent jamais exactement dans les mêmes termes dans tous les pays et que l'AESA ne peut pas, en situation de crise, intégrer toutes les spécificités nationales. En effet, certains problèmes de sécurité alimentaire demeurent des problèmes locaux ou régionaux qui sont mieux traités au niveau national.

Par ailleurs, les autorités nationales ont toujours besoin de préserver à leur côté l'expertise nationale susceptible de les éclairer et les aider à décliner les avis scientifiques qui émanent de l'AESA.

Enfin, Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale de l'AESA, a souligné la nécessité que le système européen se nourrisse des expertises nationales,

ne serait-ce que pour la collecte des données au niveau national et pour bénéficier du travail des experts scientifiques, plus de 1 000 experts provenant des États membres mettant ainsi leurs travaux au service de l'AESA.

2. Explicitement prévues dans leurs textes fondateurs ou s'organisant de manière plus informelle, les relations entre l'AFSSA et l'AESA s'articulent différemment selon les secteurs

a) L'AFSSA prend en compte la nécessaire collaboration avec l'AESA

Au niveau national, l'article 9 de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, qui crée l'AFSSA, prévoit que celle-ci « *coordonne la coopération scientifique européenne et internationale de la France* », alors même que l'AESA n'était pas encore créée à cette époque.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyen (COM) 2007-2011 de l'AFSSA indique comme une des priorités de l'agence française le positionnement fort et adapté de celle-ci aux niveaux communautaire et international. L'AFSSA doit ainsi « *être un acteur de premier plan de l'évaluation des risques et des bénéfices au niveau communautaire en collaborant activement avec l'AESA* ». Cette volonté de collaboration se mesure d'après le nombre d'avis et de rapports transmis à l'AESA ou d'après le nombre d'évaluations conduites par l'AESA où la France a été nommée rapporteur.

b) L'AESA intègre dans ses missions la coopération avec les agences nationales

Le règlement (CE) N° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires pose le principe d'une articulation de l'Autorité européenne avec les agences nationales exerçant des missions de sécurité alimentaire.

Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale de l'AESA, a indiqué qu'une évaluation menée par des cabinets de consultants indépendants sur le fonctionnement de l'AESA avait formulé dès 2006 comme principale recommandation de renforcer la coopération avec les agences nationales chargées de sécurité alimentaires pour éviter tout risque de duplication.

Le principe général de l'articulation de l'AESA avec les agences nationales chargées de sécurité alimentaire figure explicitement dans son règlement fondateur. Celui-ci souligne ainsi, dans ses considérants initiaux, le caractère indispensable d'une étroite coopération de cette autorité avec les instances compétentes des États membres pour assurer son fonctionnement efficace. Il évoque à cet effet la nécessité de créer un forum consultatif destiné à conseiller le directeur exécutif de l'AESA, à constituer un mécanisme pour l'échange d'informations et à veiller au maintien

d'une étroite coopération, notamment en ce qui concerne le travail en réseau. Le règlement insiste sur le fait que la coopération et l'échange adéquat d'informations doivent aussi minimiser la possibilité d'émettre des avis scientifiques divergents.

Le règlement fondateur de l'AESA considère également que la création de l'Autorité doit permettre d'associer plus étroitement les États membres aux processus scientifiques et prévoit par conséquent, qu'une coopération étroite entre l'Autorité et les États membres doit être assurée à cet effet et que certaines tâches pourront en particulier être confiées par l'Autorité à des organismes nationaux.

Enfin, dans le domaine particulier des campagnes publiques d'information, la nécessité d'une coopération appropriée avec les États membres est clairement posée pour prendre en compte les éventuels paramètres régionaux et les éventuelles corrélations avec la politique de la santé.

Ce principe général de la nécessaire articulation de l'AESA avec les agences nationales compétentes en matière de sécurité alimentaire est ensuite décliné dans plusieurs articles du règlement fondateur N° 178/2002.

L'article 22 du règlement instituant l'AESA dispose par exemple que celle-ci « *agit en étroite coopération avec les instances compétentes des États membres qui accomplissent des missions analogues à celle de l'Autorité* ».

De même, la coordination des études scientifiques de l'AESA avec les États membres est prévue par l'article 32 du règlement instituant l'AESA qui dispose que lorsque celle-ci commande les études scientifiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission, elle doit veiller à éviter tout double emploi avec les programmes de recherche des États membres et s'efforcer d'encourager la coopération par le biais d'une coordination appropriée.

Surtout, plusieurs articles du règlement fondateur de l'AESA mettent en place des outils spécifiques de coordination entre l'AESA et les agences nationales.

c) Des outils spécifiques de coordination entre l'AFSSA et l'AESA sont explicitement prévus

• *Le forum consultatif s'inscrit au cœur de la stratégie de coopération de l'AESA avec les États membres de l'Union européenne*

L'article 27 du règlement (CE) 178/2002 instituant l'AESA crée en premier lieu un forum consultatif qui se compose de l'AESA et des instances nationales responsables de l'évaluation des risques alimentaires dans les États membres de l'Union européenne à raison d'un représentant, désigné par chaque État membre, « *des instances compétentes des États membres qui accomplissent des tâches analogues à celle de l'Autorité* ».

Les autorités françaises ont confirmé en juillet 2007, à la demande de la directrice générale de l'AESA, que l'AFSSA représenterait la France au sein de ce forum consultatif, l'AFSSA y étant représentée par sa Directrice générale.

Ce forum, présidé par la directrice générale de l'AESA, conseille cette dernière pour l'élaboration des propositions relatives au programme de travail de l'Autorité. Elle peut également lui demander son opinion sur la hiérarchisation des demandes d'avis scientifiques.

Cette instance consultative a pour but d'aider l'AESA et les instances nationales à partager leurs informations et à coordonner leurs activités de manière à traiter efficacement les questions liées aux risques émergents en Europe et éviter la duplication des travaux. Le forum constitue ainsi un mécanisme privilégié pour l'échange d'informations sur les risques potentiels et la mise en commun du large éventail de connaissances scientifiques disponible en Europe. Il veille au maintien d'une étroite coopération entre l'Autorité et les instances compétentes des États membres, en particulier pour éviter tout double emploi des études scientifiques de l'Autorité avec les programmes des États membres, pour promouvoir le fonctionnement en réseaux européens des organismes opérant dans les domaines qui relèvent de la mission de l'Autorité ou lorsque l'Autorité ou un État membre identifie un risque émergent.

Le forum consultatif fait ainsi le lien entre l'AESA et les autorités nationales de sécurité des aliments des vingt-sept États membres de l'Union européenne puisque chaque membre de ce forum représente un organisme national responsable de l'évaluation des risques dans l'Union européenne. Les membres du forum, au premier rang desquels figure l'AFSSA, peuvent ainsi utiliser ce forum pour conseiller l'AESA sur les questions scientifiques, son programme de travail et ses priorités, et pour s'attaquer aux questions liées aux risques émergents.

L'organisation de l'évaluation du risque étant très différente d'un pays européen à l'autre, tous les représentants du forum consultatif n'ont pas l'expérience de fonctionnement d'une agence indépendante et transparente. À ce titre, la forte similarité entre l'AFSSA et l'AESA dans le processus d'évaluation des risques et l'expérience déjà ancienne de l'AFSSA dans le domaine de la sécurité alimentaire en font un partenaire particulièrement pertinent au sein du forum. Au sein de celui-ci, l'AFSSA joue donc un rôle moteur dans la réflexion sur les coopérations à mettre en œuvre entre l'AESA et les instances nationales d'évaluation des risques. Les réunions du forum consultatif sont aussi pour l'AFSSA l'occasion de suggérer des sujets susceptibles de faire l'objet d'une autosaisine de la part de l'AESA.

Ce forum consultatif est également un lieu privilégié pour prévenir en amont toutes divergences scientifiques qui pourraient apparaître entre l'AESA et l'AFSSA, même s'il existe une procédure spécifique destinée à prévenir ces avis divergents.

• Une procédure destinée à résoudre les avis scientifiques divergents est mise en place

L'article 30 du règlement instituant l'AESA prévoit par ailleurs une procédure spécifique destinée à résoudre les divergences d'avis scientifiques qui sont susceptibles d'apparaître entre l'AESA et une agence communautaire exerçant une mission de sécurité alimentaire.

**Article 30 du règlement (CE) N° 178/2002 :
avis scientifiques divergents**

1. L'Autorité fait preuve de vigilance de façon à identifier rapidement les sources potentielles de divergence entre ses avis scientifiques et les avis scientifiques émanant d'autres organismes exerçant une mission similaire.

2. Lorsque l'Autorité identifie une source potentielle de divergence, elle prend contact avec l'organisme concerné de façon à assurer que toutes les informations scientifiques pertinentes sont partagées et à identifier les questions scientifiques susceptibles d'entraîner des divergences.

3. Lorsqu'une divergence de fond sur des questions scientifiques a été identifiée et que l'organisme concerné est un organisme d'un État membre, l'Autorité et l'organisme concerné sont tenus de coopérer en vue soit de résoudre la divergence soit de présenter à la Commission un document commun clarifiant les questions scientifiques qui sont source de divergence et identifiant les incertitudes pertinentes dans les données. Ce document est rendu public.

4. Lorsqu'une divergence de fond sur des questions scientifiques a été identifiée et que l'organisme concerné est un organisme d'un État membre, l'Autorité et l'organisme national sont tenus de coopérer en vue soit de résoudre la divergence soit d'élaborer un document commun clarifiant les questions scientifiques qui sont source de divergence et identifiant les incertitudes pertinentes dans les données. Ce document est rendu public.

Cette procédure spécifique pour les avis scientifiques divergents comprend ainsi un volet premier préventif, reposant sur la vigilance de l'AESA pour identifier les sources potentielles de divergence et sur des contacts avec l'instance d'évaluation concernée pour partager les données scientifiques, et un second volet de confrontation des avis scientifiques lorsque la divergence est avérée qui prévoit, le cas échéant, la publication d'un document commun explicitant les divergences. Le volet préventif est mis en œuvre au travers d'échanges et de rencontres informels entre les instances et par des travaux de concertation dans le cadre du groupe « Communication » du forum consultatif. D'après les éléments d'information recueillis par la rapporteure pour avis, aucune procédure en application de l'article 30 n'a été menée jusqu'à son terme. Seul le volet préventif basé sur la coopération pour examiner la réalité des divergences scientifiques a ainsi été mis en œuvre.

• *Les organismes opérant dans les domaines qui relèvent de la mission de l'AESA doivent fonctionner en réseau*

L'AESA est chargée en vertu de l'article 36 de son règlement fondateur de favoriser « un système de réseaux des organismes opérant dans les domaines qui relèvent de sa mission ». Ce fonctionnement en réseaux entre l'AESA et les agences nationales, et plus largement avec l'ensemble des organismes scientifiques désignés par les États membres, est un outil fondamental pour la coopération.

Couvrant un champ très large qui concerne notamment les additifs alimentaires, les arômes, la santé animale, l'évaluation des organismes génétiquement modifiés, le bien être des animaux et la santé des plantes, ce système de mise en

réseau a pour objectif de promouvoir un cadre de coopération scientifique facilitant la coordination de l'action, l'échange d'informations, l'établissement et l'exécution de projets communs, l'échange de connaissances spécialisées et de meilleures pratiques dans les domaines qui relèvent de la mission de l'AESA. C'est ainsi que le conseil d'administration de l'AESA, sur proposition du directeur exécutif, établit une liste rendue publique des organismes compétents désignés par les États membres, au nombre desquels peuvent figurer les agences nationales qui, soit individuellement, soit dans le cadre d'un réseau, peuvent aider l'AESA dans sa mission. Dans le réseau des organismes opérant dans les domaines de la mission de l'AESA, l'AFSSA est citée parmi les organismes français dans la liste adoptée par le Conseil d'administration de l'AESA du 19 décembre 2006 des organismes compétents désignés par les États membres susceptibles d'assister l'autorité dans sa mission.

Le règlement (CE) n° 2230-2004 de la Commission définit les modalités d'application du règlement (CE) n° 178/2002 en ce qui concerne le réseau d'organismes opérant dans les domaines qui relèvent de la mission de l'Autorité européenne de sécurité des aliments et explicite notamment, dans son article 4, les tâches susceptibles d'être confiées aux organismes du réseau. L'AESA peut ainsi par exemple confier à ces organismes des travaux préparatoires aux avis scientifiques, des tâches d'assistance scientifique et technique, la collecte de données et l'identification des risques émergents. Certaines de ces tâches relatives à des travaux préparatoires, des collectes de données ou des études scientifiques peuvent bénéficier par le biais de subventions d'un soutien financier de l'AESA. Dans ce cas, parce qu'il existe un intérêt commun entre l'AESA et les agences nationales à la réalisation de ces tâches, l'AESA ne finance au maximum que 90 % du coût des tâches réalisées par les agences nationales.

L'AFSSA, parce qu'elle dispose d'unités de recherche en son sein, est, à ce titre, un partenaire privilégié de l'AESA. Dans le cadre de l'article 36 de son règlement fondateur, l'AESA a défini en 2006 une stratégie globale pour la coopération qu'elle est en train de réviser à la lumière de son expérience pour élaborer en 2009 une nouvelle stratégie de coopération.

d) L'articulation entre l'AESA et les agences nationales diffère selon les secteurs concernés

À côté des instruments généraux de coopération prévus par le règlement fondateur de l'AESA (forum consultatif, procédure de résolution des avis divergents et fonctionnement en réseau des organismes opérant dans les domaines qui relèvent de la mission de l'AESA), il existe également des procédures de coopération entre l'AESA et les agences nationales, dont l'AFSSA, qui découlent de règlements sectoriels.

Quelques directives ou règlements spécifiques prévoient en effet une articulation spécifique entre l'AESA et les instances nationales dans les processus d'évaluation. Ainsi, selon la directive 91/414 du Conseil du 15 juillet 1991

concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, le domaine des pesticides ne repose pas sur un système d'autorisation communautaire valable dans toute l'Union européenne mais sur un système réglementaire qui réserve au niveau européen l'autorisation des substances actives tandis qu'il revient à chaque État membre de délivrer une autorisation nationale pour les produits phytosanitaires.

Dans ce domaine qui laisse une large place à la subsidiarité, un État membre est désigné rapporteur et procède ainsi seul à l'évaluation tandis que l'AESA se borne à une « évaluation par les pairs » qui tient compte, le cas échéant, des commentaires des autres États membres. Il convient néanmoins de souligner que ce système d'évaluation en matière de pesticides ou d'intrants végétaux qui confie un rôle important aux agences nationales, reposant sur une procédure de coopération décentralisée, est une exception. En matière de nouveaux aliments par exemple, Mme Jeannie Vergnettes, administratrice principale à la direction générale de la santé et protection des consommateurs de la Commission européenne, a ainsi indiqué que les États membres n'ont accepté le principe d'une évaluation menée par une agence nationale que pour un seul dossier, laissant pour tous les autres la procédure d'évaluation à la charge directe de l'AESA.

Dans beaucoup de domaines, l'hétérogénéité des agences nationales chargées de sécurité sanitaire de l'alimentation empêche en effet de transposer le schéma de coopération décentralisée qui existe pour les pesticides.

e) Des collaborations plus informelles ont également lieu entre l'AESA et l'AFSSA

En parallèle du forum consultatif, se sont mis par exemple en place des groupes de travail plus informels comme un groupe relatif à la communication sur les risques, ou un groupe travaillant sur une base de donnée exhaustive des consommations alimentaires. Sur un plan plus opérationnel, la stratégie de coopération de l'AESA prévoit également des échanges de données, l'harmonisation des méthodologies de leur collecte et de leur analyse ainsi que l'identification et la mise en commun des meilleures pratiques d'évaluation des risques et des bénéfices et le partage du travail entre les instances nationales d'évaluation et l'AESA. Par ailleurs, plusieurs conventions techniques existent entre l'AESA et l'AFSSA, relatives notamment à des échanges de données et à des prestations de recherche bibliographiques, conclues généralement suite à des appels d'offre lancés par l'AESA pour lesquels l'AFSSA a été retenue.

Plus fondamentalement, la représentation de l'AFSSA au sein du dispositif d'évaluation des risques établi par l'AESA existe aussi de façon indirecte, dans les groupes scientifiques d'experts de l'AESA. En effet, plusieurs chercheurs de l'AFSSA sont membres des panels d'experts de l'AESA, mais à titre personnel et non au titre de l'AFSSA. Cette participation à titre individuel d'agents de l'AFSSA

dans les panels d'experts de l'AESA facilite les collaborations entre États membres et entre l'AFSSA et les secrétariats scientifiques de l'AESA.

Des collaborations informelles existent aussi entre chercheurs et scientifiques au travers des colloques et réunions sur des thématiques transversales ou très spécifiques, rassemblant les compétences administratives, techniques et scientifiques des évaluateurs et gestionnaires des risques dans tous les champs couverts par l'AESA. Les colloques organisés par la Commission européenne, le Parlement européen, l'AESA, le Conseil économique et social européen ou les Présidences du Conseil donnent ainsi l'occasion aux gestionnaires et évaluateurs des risques d'échanger leurs points de vue sur les mesures mises en place en Europe. La Présidence française a par exemple organisé avec l'AFSSA, en octobre 2008, un colloque sur l'évaluation des risques sanitaires dans le cadre des importations d'aliments, d'animaux et de végétaux au sein de l'Union européenne. Ces rencontres posent les bases d'une vision européenne commune qui favorise les échanges ultérieurs entre équipes.

Enfin, des coopérations informelles sont également amorcées dans le cadre de réunions scientifiques centrées sur des thématiques plus spécifiques : un colloque sur les entérotoxines staphylococciques a ainsi permis aux experts des panels de l'AFSSA et de l'AESA, ainsi qu'aux animateurs de ces panels, d'intégrer des données communes sur les incertitudes existant dans les résultats d'analyse, et de maintenir ensuite des échanges informels sur ce thème, très utiles afin de développer une expertise commune sur des sujets en pleine évolution.

3. La mise en place de leurs relations n'a pas été sans difficultés initiales

Si les outils de coopération, formels ou informels, ne manquent pas, le début des relations entre l'AESA et l'AFSSA a été marqué par certaines difficultés.

a) Du fait de sa compétence reconnue et antérieure en matière d'évaluation des risques, l'AFSSA a initialement mal accepté une architecture qui ne fait pas de l'AESA une vraie tête de réseau

Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale de l'AESA, a eu l'occasion de souligner que l'AFSSA est une des agences nationales chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation les plus importantes au niveau européen, aux côtés du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Espagne et du Danemark, les autres pays mobilisant moins de ressources et étant moins performants en matière d'évaluation des risques. Dès lors, il semble que l'AFSSA ait eu initialement quelques difficultés à accepter un cadre réglementaire où l'AESA produit des avis indépendants qui se nourrissent certes parfois du travail des agences nationales mais qui ne reposent pas, sauf exception, sur une structure où l'AESA jouerait le rôle d'une véritable tête de réseau.

La coopération en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation qui aurait eu les faveurs de l'AFSSA aurait plus été celle du modèle qui existe entre l'AFSSA et l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) qui repose sur un système où l'EMA confie directement des dossiers aux agences nationales, avec désignation d'un État membre rapporteur bénéficiant le cas échéant de financement pour préparer un avis qui une fois revu par les pairs devient un avis européen. Or, si ce modèle fonctionne ainsi comme on l'a vu en matière de pesticides, ce n'est pas le cadre réglementaire le plus fréquent en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation, ce qui a pu expliquer quelques tensions entre l'AESA et l'AFSSA durant la phase d'installation de l'AESA (2002-2006).

Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a d'ailleurs indiqué que la France avait à plusieurs reprises porté le débat au niveau du forum consultatif de la question de l'appui de l'AESA sur les réseaux nationaux, tout en reconnaissant la nécessité de progresser auparavant sur la voie de la définition de méthodologies communes pour que ce fonctionnement en réseau fonctionne de façon optimale. En effet, l'extrême hétérogénéité qui existe dans l'Union européenne entre les différentes agences de sécurité sanitaire de l'alimentation limite de facto l'optimisation de la gestion des moyens disponibles dans le cadre d'un fonctionnement en réseau comme l'a reconnu M. Jean-Marc Bournigal, directeur général de la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture.

b) Le forum consultatif n'a initialement joué qu'un rôle limité

Dans son rapport d'information n° 355 (2006-2007) « *Les agences en matière de sécurité sanitaire : de la réactivité à la stratégie* », Mme Nicole Bricq, sénatrice, a critiqué le rôle relativement limité que joue le forum consultatif dans la bonne articulation des relations entre l'AESA et les agences nationales, dénonçant en particulier des échanges sans grande portée pratique. D'après Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, ces critiques sont relativement pertinentes dans la mesure où une certaine frustration pouvait parfois se ressentir devant des échanges entre les agences nationales insuffisamment concrets, même si les réunions du forum consultatif donnaient l'occasion de se rencontrer et d'échanger librement. La directrice générale de l'AESA, Mme Catherine Geslain Lanéelle, a reconnu que le forum consultatif s'est initialement borné à n'être qu'un lieu d'échanges sans parvenir à se positionner vraiment comme un lieu d'élaboration des stratégies de l'AESA et de définition de ses priorités.

c) L'efficience de la coopération requiert de bonnes relations entre les responsables d'agences

Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a beaucoup insisté sur le fait qu'en matière de modalités d'interaction entre l'AESA et l'AFSSA, il n'était pas possible de se contenter de formalisme, les schémas formalistes se

révélant toujours insuffisants à créer les conditions d'une bonne articulation entre les deux organismes. Mme Jeannie Vergnettes, administratrice principale à la direction générale de la santé et protection des consommateurs de la Commission européenne, a par exemple indiqué que le premier directeur général de l'AESA n'avait pas mis la coopération européenne au cœur de ses préoccupations. Ce n'est qu'avec l'arrivée de Mme Catherine Geslain Lanéelle, qui bénéficie à la fois d'une expérience communautaire et nationale des questions de sécurité alimentaire de l'alimentation, que la coopération entre l'AFSSA et l'AESA a pu s'engager sur de nouvelles bases avec notamment le souci de ne pas se contenter de réunions formelles du forum consultatif avec de simples échanges d'information et la volonté de développer un véritable travail en commun concret.

B. SI PEU DE RÉELLES DIVERGENCES ONT EN DÉFINITIVE ÉTÉ ENREGISTRÉES ET SI DE NOTABLES PROGRÈS DANS LEURS RELATIONS ONT DÉJÀ EU LIEU, DES AMÉLIORATIONS DANS LES MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'AFSSA ET DE L'AESA RESTENT ENCORE POSSIBLES

1. Peu de réelles divergences ont opposé les deux organismes

L'ensemble des personnes auditionnées ont fait remarquer qu'en pratique, les situations d'avis scientifiques réellement divergents entre l'AFSSA et l'AESA étaient très rares et pouvaient être qualifiées pour certaines de pseudo-divergences. Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a par exemple évoqué le sujet des « poulets chlorés », c'est-à-dire de poulets d'origine américaine destinés à l'exportation sur le territoire de l'Union européenne, qui subissait une chloration en fin de la chaîne d'élevage dans un but de protection sanitaire. L'AESA, consultée par les autorités européennes, avait fait valoir que la chloration en question ne présentait pas de risque sanitaire. Si la divergence n'était pas scientifique avec l'AFSSA qui indiquait également qu'il n'y avait pas de risque sanitaire en tant que tel, l'AFSSA a néanmoins réussi à faire valoir son point de vue pour s'opposer à l'importation de tels « poulets chlorés » en insistant sur le fait qu'une telle méthode attestait de modalités de protection sanitaire en bout de chaîne contraires au principe de la protection « de la fourche à la fourchette » et risquait de mettre en danger le maintien de la diversité des cultures alimentaires.

De fait, les avis scientifiques divergents sur des risques alimentaires sont rares au regard du grand nombre d'avis rendus par l'AFSSA et l'AESA. La définition des champs de compétence des agences, le recours à l'expertise collective et les échanges fréquents entre les équipes limitent ces risques de divergence. L'apparente différence de points de vue entre les deux organismes porte le plus souvent sur l'appréciation des données fournies ou sur l'approche du niveau de risque acceptable plus que sur l'évaluation du risque lui-même. Les risques de divergence apparaissent ainsi lorsque l'AESA et l'AFSSA ne disposent pas des mêmes données initiales ou lorsque les méthodologies qui les guident dans l'évaluation du risque ne sont pas identiques.

a) Des divergences portent sur la nature des données exigées pour conduire une évaluation

Le secteur des organismes génétiquement modifiés (OGM) a donné un exemple de divergence d'appréciation entre l'AESA et l'AFSSA sur la nature des données exigées pour conduire l'évaluation. Sur un dossier de demande de mise sur le marché d'un soja tolérant à l'herbicide glufosinate d'ammonium (A 2704-12), pour l'importation, la transformation et l'utilisation en alimentation humaine et animale, l'AFSSA a ainsi estimé dans un avis du 25 avril 2006 qu'elle ne pouvait pas conclure sur la sécurité sanitaire du produit étant donné que les informations fournies n'incluaient pas d'étude de toxicité de 90 jours sur des rats. De son côté, l'AESA, dans un avis du 3 juillet 2007, a conclu à l'absence de risques sanitaires, estimant qu'il n'était pas nécessaire de demander des études de toxicité supplémentaires.

b) Des divergences sont liées à une approche méthodologique différente

Au cours de son audition, Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA a donné d'autres exemples de ces divergences ou pseudo-divergences.

Le premier cas concerne, dans le domaine très sensible des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), un avis concernant l'embargo sur les bovins et la viande bovine en provenance du Royaume-Uni où, après échanges entre experts, les deux organismes sont arrivés à un consensus. En 2004, l'AFSSA et l'AESA ont eu en effet à se prononcer sur la situation épidémiologique du Royaume-Uni au regard de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en vue d'une potentielle levée de l'embargo mis en place sur les exportations de bovins britanniques ou de produits en contenant et d'un classement du pays dans la catégorie OIE ⁽¹⁾ « risque modéré ».

Lors de l'estimation de l'incidence de l'ESB, il s'est avéré que les résultats obtenus par les deux analyses étaient différents. À la suite d'échanges entre l'AFSSA et l'AESA courant juillet 2004, cette discordance a été expliquée par une approche méthodologique différente. En effet, les deux agences n'avaient pas ciblé exactement les mêmes populations de bovins sans pour autant qu'une analyse soit moins pertinente que l'autre. Il ressort donc de cet exemple qu'il n'y avait pas de réelle divergence sur ce dossier.

c) Des divergences concernent certains points de l'évaluation du risque

Un autre exemple illustre en revanche, sur le même sujet, une réelle divergence qui est apparu dans un second avis concernant l'infectiosité des intestins de petits ruminants dans le domaine des ESST. Dans ce cas, l'AESA a rendu un avis le 27 janvier 2007 en formulant une recommandation différant de celle de l'AFSSA. Dès février 2001, l'AFSSA avait en effet recommandé que les intestins de petits ruminants soient ajoutés à la liste des matériels à risque spécifiés (MRS) car

(1) L'Organisation mondiale de la santé animale (désignée par l'acronyme de l'ancienne appellation, soit OIE).

pouvant contenir de l'infectiosité (l'iléon – partie finale de l'intestin grêle – a été inscrit dans la liste des MRS ⁽¹⁾ au niveau communautaire en juin 2003 et au niveau français en avril 2004). Cette recommandation a été confirmée dans un avis de juillet 2006 en précisant qu'elle portait sur le « retrait des intestins quels que soient l'âge et le génotype des animaux ». L'AESA a pour sa part estimé dans un avis du 25 janvier 2007 que le risque était négligeable.

Dans ce cas, une réelle divergence d'avis oppose les deux organismes car l'AFSSA estime que l'intégralité de l'intestin de petits ruminants, quels que soient l'âge et le génotype, doit être retirée ce qui n'est pas le cas de l'avis de l'AESA. Comme l'a souligné Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, cette divergence apparaît essentiellement liée à la notion de risque acceptable. Cette divergence s'est traduite par des mesures de gestion différentes prises pour la Commission et par la France. Ainsi, sur la base des incertitudes soulevées par l'AFSSA sur la dissémination du prion dans l'organisme, la France a maintenu jusqu'à récemment des mesures plus sévères au niveau national. Le thymus a donc été considéré comme MRS en France pendant une période plus longue qu'au niveau communautaire.

2. Des progrès sensibles ont déjà été constatés dans les coopérations entre l'AFSSA et l'AESA

L'audition de M. Nicolas Grivel, de l'Inspection générale des affaires sociales, coauteur en décembre 2004 du rapport conjoint Inspection générale des affaires sociales (n° 2004-185) et comité permanent de coordinations des inspections (C-2004-T n° 143) sur « *l'articulation entre expertises nationales et européenne en matière de sécurité alimentaire* » a permis de se rendre compte des progrès qui ont été accomplis en quelques années en matière d'articulation entre l'AESA et l'AFSSA. Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale de l'AESA, s'est ainsi félicitée de la coopération positive qui se développe aujourd'hui avec l'AFSSA. Que ce soit par le nombre des experts scientifiques qui collaborent avec l'AESA dont beaucoup viennent des comités scientifiques de l'AFSSA et qui contribuent ainsi à faciliter les liens entre les deux organismes et à diminuer les risques de duplication et d'avis divergents, par la participation active de l'AFSSA au forum consultatif où elle est à la fois écoutée et entendue ou par sa contribution à tous les groupes de travail mis en place, l'AFSSA semble avoir développé une stratégie d'influence au sein du système européen de sécurité alimentaire de l'alimentation dont les résultats sont désormais visibles.

Après une phase de démarrage de l'AESA de 2002 à 2006, plusieurs avancées ont pu être enregistrées qui tiennent notamment à la mise en œuvre des articles 27 (forum consultatif) et 36 (recrutement des organismes nationaux susceptibles de coopérer aux missions de l'AESA) du règlement 178/2002 qui structurent des relations jusque-là assez informelles. Il semble bien que les conclusions du rapport de février 2005 de l'office parlementaire d'évaluation des

(1) Matériels à risque spécifiques.

choix scientifiques et technologiques de M. Claude Saunier sur l'application de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme mettant en avant la nécessaire coordination entre AESA et instances nationales d'évaluation et soulignant que les outils de cette coordination prévus dans les textes devaient maintenant être mis en place aient été suivies d'effets.

a) Des groupes de travail au sein du forum consultatif faisant le lien entre l'AESA et les autorités sanitaires nationales de sécurité des aliments ont été institués

Le développement de groupes de travail spécifiques au sein du forum consultatif est un signe tangible de l'activité de rapprochement des États membres. Dans ce cadre, l'implication de l'expertise française au niveau européen a été renforcée puisque l'AFSSA s'investit désormais pleinement dans les groupes ad hoc proposés par l'AESA pour développer ses relations avec les instances des États membres. Les groupes initiés par le forum consultatif recouvrent des thématiques diverses comme l'harmonisation de l'évaluation des risques, l'harmonisation de la saisie de données dans les systèmes d'information, la communication ou les procédures en tant de crise. L'AFSSA participe ainsi, par exemple, activement au groupe de travail relatif à l'harmonisation des méthodes d'expertise en Europe.

b) L'AFSSA a favorisé la prise en compte de ses avis par l'AESA

L'AFSSA a décidé, conformément à son contrat d'objectifs et de moyens, d'accroître le nombre de ses avis et de ses rapports traduits en anglais. En effet, la traduction et les résumés en anglais de ses travaux et avis constituent de plus en plus un préalable à l'appropriation des travaux de l'AFSSA par l'AESA.

c) Des « points focaux » nationaux ont été mis en place

L'AESA a mis en place des « points focaux » dans les États membres pour assurer un rôle d'interface entre elle-même et les autres autorités nationales de sécurité alimentaire. Les instituts de recherche, les consommateurs ainsi que toutes autres parties prenantes qui sont liées à l'AESA dans les différents pays peuvent également en faire partie.

Le point focal est l'interlocuteur de l'AESA dans un État membre, chargé de transmettre les demandes et messages de l'AESA à tous les organismes scientifiques de cet État membre, inscrits comme partenaires de l'AESA au titre de l'article 36 du règlement (CE) n° 178/2002. Le rôle de ces points focaux est donc de coordonner la communication entre l'AESA et les organismes scientifiques susceptibles de soutenir ses travaux. Ces points focaux, dont la désignation est décidée pour chacun au niveau national, permettent de constituer une base de données commune regroupant des experts scientifiques nationaux. Ils se réunissent régulièrement pour échanger des expériences et poursuivre le développement de leurs réseaux.

Depuis fin 2007, l'AFSSA est devenu le point focal de l'AESA pour la France et joue ainsi un rôle de coordination des échanges d'informations et des données scientifiques entre l'AESA et les organismes français. Dans ce cadre, l'AESA et l'AFSSA ont signé le 29 novembre 2007 une convention désignant l'AFSSA comme « point focal » français. Pour le moment, les financements par l'AESA de ces points focaux demeurent modestes mais Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale de l'AESA, a indiqué qu'ils étaient amenés à progresser dans l'avenir.

d) Des projets de coopération scientifique (ESCO) ont été mis en place

En juin 2006, le conseil d'administration de l'AESA a recommandé de faire de l'intensification du fonctionnement en réseau et de la coopération entre l'AESA et ses homologues dans les États membres une priorité clé au fil des cinq années à venir. Le fonctionnement en réseau entre l'AESA et les autorités nationales est conçu comme à même de mobiliser les ressources scientifiques paneuropéennes.

De nombreux groupes de travail et réseaux se consacrant à la mise en œuvre de projets de coopération scientifique (projets ESCO) centrés sur des questions de sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale ont en conséquence été constitués. Les projets ESCO bénéficient de la participation de scientifiques désignés par l'AESA et les membres de son comité scientifique, ainsi que de celle d'experts nationaux proposés par les États membres par le biais du forum consultatif. Le résultat final des projets ESCO prendra la forme d'un rapport destiné au directeur exécutif de l'AESA, qui aura la possibilité de le mettre à la disposition des groupes scientifiques et du comité scientifique de l'Autorité, pour information et prise en considération dans le cadre de leurs travaux. Il convient néanmoins de souligner que les projets ESCO n'ont pas vocation à l'établissement d'avis scientifiques, ceux-ci demeurant de la seule compétence des groupes scientifiques et du comité scientifique de l'AESA.

Lors de la réunion du dix-huitième forum consultatif de l'AESA, qui s'est tenu à Berne le 29 septembre 2006, des représentants des autorités nationales européennes de sécurité des aliments ont signé une déclaration d'intention visant à renforcer la coopération scientifique et les échanges d'information portant sur les évaluations de risques et la communication sur les risques au sein de l'Union européenne. Les activités prévues peuvent inclure la formalisation des échanges des données scientifiques portant sur des dossiers spécifiques, la mise en place de groupe de liaison ad hoc pour les futures évaluations de risques et le partage des projets d'avis sous embargo portant sur des questions revêtant une importance particulière ainsi que la formalisation des canaux de communications.

e) La récente réflexion sur le plan stratégique de l'AESA pour 2009-2013 renforce la collaboration avec les États membres

Les membres du conseil d'administration de l'AESA se sont réunis le 2 octobre 2008 afin de discuter du plan stratégique pour la période de 2009 à

2013. À cette occasion, le forum consultatif a été consulté sur ce plan stratégique pluriannuel et notamment sur les grandes priorités qu'il définit, notamment en matière d'organismes génétiquement modifiés, d'additifs ou de nutrition. Parmi les réflexions engagées à cette occasion, il est prévu que l'AESA accroisse sa collaboration avec les États membres afin d'améliorer l'accès aux informations et le partage des données et afin de perfectionner les méthodologies d'évaluation des risques. La mobilisation des crédits financiers mis au service de la coopération dans des programmes de subventions ou de contrats de service par lesquels l'AESA peut confier des travaux préparatoires ou de collecte de données aux agences nationales, qui est passée de trois millions d'euros en 2007 à six millions d'euros en 2008, devrait continuer de progresser. Une telle coopération est cruciale pour entretenir la confiance dans le système de sécurité alimentaire européen grâce à une communication et un dialogue efficaces sur les risques.

3. Des améliorations dans l'articulation entre l'AESA et l'AFSSA restent possibles

Si des progrès non négligeables ont pu être enregistrés dans les relations entre l'AESA et l'AFSSA, il n'en reste pas moins qu'il se dégage des auditions réalisées par la rapporteure pour avis que des pistes d'amélioration mériteraient encore d'être explorées dans l'optique d'une articulation plus optimale entre les deux organismes.

a) Les déclarations de confidentialité de l'AESA devraient être adaptées

Certains experts sont à la fois membre d'un panel d'experts de l'AESA et membre d'un comité d'experts spécialisé de l'AFSSA, voire même agent de l'AFSSA. Or les termes actuels de la déclaration de confidentialité des scientifiques des agences nationales qui font des expertises pour l'AESA interdisent à ces experts d'utiliser dans les travaux qu'ils réalisent pour l'AFSSA les données dont ils ont connaissance au sein du panel de l'AESA. Même si Mme Pascale Briand a indiqué que les bonnes relations qui présidaient aujourd'hui aux relations entre l'AFSSA et l'AESA permettaient d'échapper en partie à la rigueur d'un tel dispositif, il serait néanmoins utile d'adapter le régime juridique des déclarations de confidentialité afin que les scientifiques des agences nationales qui font des expertises pour l'AESA puissent informer leur propre agence des principales conclusions de ces expertises.

b) L'harmonisation des méthodologies d'évaluation des risques doit être accentuée

L'ensemble des acteurs entendus ont confirmé que les quelques divergences d'avis scientifiques entre l'AFSSA et l'AESA résultaient bien souvent, à données scientifiques égales, de différences dans leur méthodologie d'évaluation des risques. De ce fait, l'harmonisation des procédures de l'évaluation des risques est un enjeu crucial pour une reconnaissance mutuelle des évaluations produites dans le domaine de la sécurité des aliments au niveau communautaire et

international. C'est en effet l'absence d'harmonisation qui freine aujourd'hui la mutualisation au sein de l'AESA des expertises rendues par les instances nationales de l'Union européenne.

Le Comité scientifique de l'AESA (article 28 du règlement (CE) 178/2002) est « *chargé de la coordination générale nécessaire à la cohérence du processus d'avis scientifique, notamment en matière d' [...] harmonisation des méthodologies de travail* ». Si cette obligation concerne en premier lieu une harmonisation des procédures utilisées par les différents groupes scientifiques de l'AESA, il est proposé dans le projet de plan stratégique 2009-2013 de l'AESA d'harmoniser les procédures d'évaluation des risques sanitaires conduites en Europe avec le concours des États membres.

L'AFSSA a déjà joué, aux côtés de l'Autriche et de l'Allemagne, un rôle moteur dans ce processus au sein du Forum consultatif. En France, c'est la norme NF X 50-110 « *prescriptions générales de compétence pour une expertise* » qui fournit des lignes directrices dans la conduite des expertises, qui est utilisée par l'AFSSA. L'AFSSA travaille à l'adaptation de cette norme au contexte de l'expertise collective. Une réflexion, associant l'AFSSA, est également conduite à l'AFNOR pour envisager la transposition au niveau européen (CEN) et international (ISO) de la norme NF X 50-110. Il apparaît en effet que la valorisation des travaux d'expertise des agences nationales et notamment de l'AFSSA est encore trop faible, l'AESA considérant que les méthodes utilisées pour l'expertise sont encore insuffisamment harmonisées. Dans ces conditions, il semble impératif de poursuivre et d'approfondir les travaux du groupe de travail dont l'AFSSA a impulsé la création sur l'harmonisation des méthodologies d'évaluation des risques et des procédures d'assurance qualité. Dans cet esprit, l'AFSSA a déjà effectué lors d'une réunion du forum consultatif et lors d'un colloque organisé en 2007 par l'AESA une présentation de la norme française de qualité en expertise.

c) Une stratégie de gestion des ressources humaines orientée vers des échanges de personnels pourrait être mise en place

À plusieurs reprises, les personnes auditionnées dans le cadre de cet avis budgétaire ont insisté sur le fait que les bonnes relations entre l'AFSSA et l'AESA dépendaient en grande partie de facteurs informels au nombre desquels figure une bonne connaissance entre des personnes qui sont amenées à travailler ensemble sur des dossiers d'intérêt commun. Or, malgré la grande similitude des missions réalisées par les deux organismes chargés de l'évaluation des risques en matière de sécurité alimentaires, la rapporteure pour avis a été surprise de constater qu'il n'y avait pas de ponts administratifs particuliers pour permettre des échanges entre les deux structures. Ainsi, les fonctionnaires qui souhaitent quitter l'AFSSA pour travailler à l'AESA sont ainsi obligés de le faire sous un régime de « mise en disponibilité », sans garantie de retour, et deviennent statutairement salariés de l'AESA. Même si par le détachement de fonctionnaires, il peut parfois arriver qu'une même personne travaille au cours de sa carrière, à l'AESA et à l'AFSSA, il

ne serait sans doute pas inutile de mettre en place une stratégie de gestion de ressources humaines concertée destinée à favoriser les échanges de personnel, les mises à disposition ou les stages.

d) L'AFSSA doit continuer à faire profiter l'AESA de son expérience, notamment en matière de gestion des urgences

Si l'AFSSA est organisée depuis longtemps pour répondre à des questions dans des délais très contraints par un contexte de crise, il semble bien que l'AESA amorce tout juste la mise en place d'un système véritablement adapté aux urgences. Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a ainsi indiqué au cours de son audition par la rapporteure pour avis que l'AFSSA avait récemment participé à un exercice de crise organisé par l'AESA. Une séance de « debriefing » en commun a permis de pointer les principaux points critiques de la procédure proposée par l'AESA et un document révisé devrait être prochainement soumis à ses instances. L'AESA s'est en effet fixé comme objectif de développer cette réactivité : le Comité scientifique de l'Autorité a ainsi émis une recommandation incluant trois procédures qui pourraient être mises en œuvre pour apporter une réponse adaptée en fonction du type de risque et du pas de temps imposé. En 2008, l'Autorité a expérimenté ces procédures et travaillé sur un guide de gestion des crises.

La principale crise sanitaire en cours dans le champ du programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » est celle de la fièvre catarrhale ovine. L'AESA a mis en place une coopération avec les États membres, afin de déboucher sur une approche européenne globale et intégrée et de mieux comprendre la dynamique et les modèles de propagation de cette maladie. Il s'agit de collaborer en matière de collecte de données et de mise en commun des évaluations de risques relatives au vecteur et aux différents sérotypes de la fièvre catarrhale circulant dans les États membres.

Un autre exemple récent de gestion de crise est celui de l'huile de tournesol contaminée, importée sur le territoire communautaire. L'AESA a consulté les membres du forum consultatif pour recueillir les informations et les premiers éléments d'évaluation issus des États membres et a coordonné la communication. Il est primordial qu'en ce domaine de la gestion des crises comme dans d'autre, l'AFSSA continue de faire profiter, au sein du forum consultatif, l'AESA de son expérience de gestion de crises.

Plusieurs de ces pistes d'amélioration de l'articulation entre l'AESA et l'AFSSA pourront utilement être reprises par la présidence française. Le Conseil ayant été appelé à commenter le futur plan stratégique de l'AESA pour 2009-2013, c'est en effet l'occasion pour la France de demander à l'AESA de jouer un rôle plus actif en matière de coopération, comme dans la démarche d'harmonisation des méthodes par exemple.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, examine pour avis, sur le rapport de **Mme Jacqueline Fraysse**, les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »), au cours de sa séance du mercredi 29 octobre 2008.*

*(Présidence de **M. Pierre Méhaignerie**, président)*

Un débat suit l'exposé de la rapporteure pour avis.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ce rapport est très important car la qualité et la sécurité des produits alimentaires sont devenues des enjeux essentiels pour les consommateurs. Un effort considérable de communication et de transparence reste nécessaire : il suffit de voir le caractère caricatural du débat sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), quoi que puisse dire l'Académie des sciences sur leur innocuité pour la santé. Pour ce qui est de la viande et des produits transformés qui en comportent, les contraintes imposées à notre industrie finissent par fausser la concurrence car de telles contraintes n'existent pas dans d'autres pays. Il s'agit d'un enjeu très important pour l'avenir de notre agriculture.

M. Bernard Perrut. Nos concitoyens demandent de la transparence, on le voit dans les multiples débats qui peuvent porter sur les végétaux, le cheptel, les coquillages, *etc.* Dans ce contexte, on doit se féliciter de l'augmentation des crédits que l'État consacre à la sécurité alimentaire. Un certain nombre de questions restent toutefois posées, concernant notamment la transparence des contrôles pour nos concitoyens, les moyens d'améliorer l'information sur la qualité gustative et nutritionnelle des produits et la protection de nos productions par rapport à la concurrence internationale.

Enfin, ayant récemment accueilli à Villefranche-sur-Saône le congrès national des apiculteurs, je voudrais savoir ce que fait l'État pour assurer la protection de cette activité très importante.

Mme Marie-Christine Dalloz. S'agissant de la veille sanitaire, je voudrais des éclaircissements sur un problème ponctuel, très concret, mais lourd de conséquences. Dans les régions de production de fromages à pâte crue, toute suspicion de tuberculose entraîne pendant deux mois la destruction de la production laitière des exploitations concernées ou l'obligation de la transporter très loin pour en faire des fromages à pâte cuite. Ce délai de deux mois est actuellement incompressible, quoi qu'il arrive. Que pourrait-on faire pour aménager cette disposition très pénalisante pour les producteurs ?

Mme la rapporteure pour avis. Concernant cette dernière question, je n'ai pas, en tant que députée des Hauts-de-Seine, de réponse immédiate à apporter

mais, compte tenu des enjeux en présence, il serait en effet important de pouvoir recueillir des éléments d'information complémentaires. De fait, ce délai de deux mois paraît long et susceptible de causer des difficultés aux producteurs. Il s'agit d'un sujet essentiel et concret, qui touche beaucoup de monde.

Je partage le point de vue selon lequel il est fondamental, s'agissant de la promotion d'une alimentation diversifiée et de bonne qualité gustative, équilibrée et répondant aux exigences nutritionnelles, d'établir des définitions objectives d'indicateurs budgétaires fiables ainsi que d'outils méthodologiques affinés qui y soient associés.

Concernant enfin le sujet des abeilles, l'AFFSA l'a évoqué au cours des auditions et y est très attentive. C'est une préoccupation qui a d'ailleurs été soulevée lors de la discussion du projet de loi sur le « Grenelle de l'environnement ». Il est vrai que la santé des abeilles constitue un très bon indicateur de la qualité environnementale et de la préservation des équilibres naturels. Bien entendu, les enjeux économiques sont également majeurs pour les apiculteurs.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il y a en effet, face à ce problème de santé publique et d'équilibres biologiques, une énorme attente de nos concitoyens.

Il est vrai que l'AFFSA, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ou l'Académie des sciences n'ont pas nécessairement la capacité d'apporter les réponses adéquates à un système médiatique qui les exige souvent dans l'heure.

Mme la rapporteure pour avis. Si les crédits consacrés à la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation, en légère augmentation cette année par rapport à l'année dernière, devront encore croître au fil du temps, pour faire face aux enjeux forts de la sécurité sanitaire alimentaire, je propose néanmoins à la commission de donner un avis favorable à leur adoption.

M. le président Pierre Méhaignerie. Sur cette question de l'adéquation des crédits aux exigences de la sécurité alimentaire, il y a certaines raisons d'être satisfait au regard de la situation qui prévaut dans les autres pays européens.

Mme la rapporteure pour avis. Cette situation relativement favorable en France est liée aux fortes exigences de l'AFFSA qui a réussi à faire valoir son point de vue sur un certain nombre de sujets compliqués.

*

*Conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la commission émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (programme : « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »)*

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **AFSSA – Agence française de sécurité sanitaire des aliments** – Mme Pascale Briand, directrice générale, et Mme Valérie Baduel, directrice générale adjointe
- **AESA (Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments)** – Mme Catherine Geslain Lanéelle, directrice générale, et M. Hubert Deluyker, directeur de la coopération et de l'assistance scientifique à l'EFSA
- **IGAS / Conseil régional d'Île-de-France** – M. Nicolas Grivel, auteur du rapport conjoint Inspection générale des affaires sociales (n° 2004-185) et comité permanent de coordinations des inspections (C-2004-T n° 143) sur « *l'articulation entre expertises nationales et européenne en matière de sécurité alimentaire* », directeur de la formation professionnelle au Conseil régional d'Île-de-France
- **Commission européenne** – Mme Jeannie Vergnettes, administratrice principale à la direction générale de la santé et protection des consommateurs
- **Ministère de l'agriculture, direction générale de l'alimentation (DGAL)** – M. Jean-Marc Bournigal, directeur général, et M. Olivier Mary, adjoint au chef du service de la coordination des actions sanitaires