

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 14 novembre 2001 I - 1

I - LE RISQUE ALIMENTAIRE	5
A - EVALUATION ET GESTION DU RISQUE ALIMENTAIRE.....	5
B - PRÉVENTION ET PRÉCAUTION.....	7
II - LES CRISES, LES ALERTES ET AUTRES ÉVÉNEMENTS DIVERS.....	8
III - LA PLACE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE	10
A - LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT.....	10
B - L'ÉVOLUTION DU DROIT ALIMENTAIRE	12
IV - LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET LES CONSOMMATEURS	14
V - COMMUNICATION ET PLACE DES MÉDIAS	17
VI - DE L'ÉDUCATION AU DÉBAT PUBLIC	19
A - L'ÉDUCATION	19
B - LA FORMATION PROFESSIONNELLE	19
C - LE DÉBAT PUBLIC	20
CONCLUSION.....	23
ANNEXE A L'AVIS.....	27
SCRUTIN.....	27
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	29

RAPPORT présenté au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation par M. Gilbert Capp, rapporteur..... II - 1

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - ÉLÉMENTS POUR UNE APPROCHE HISTORIQUE ET SOCIOLOGIQUE.....	13
I - LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS À TRAVERS LES ÂGES	13
1. Sécurité sanitaire et suffisance alimentaire.....	13
2. Du temps d'Hippocrate.....	13

3. Du Moyen âge à la fin de l'Ancien régime.....	14
4. Autres maladies alimentaires anciennes	16
5. Ah ! La Belle époque : fraudes en tous genres	18
6. Progrès de la connaissance et naissance du contrôle alimentaire moderne	20
II - CONTEXTE : LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES	22
1. Consommation de masse et prix alimentaires bas	22
2. L'évolution des pratiques agricoles	23
3. Urbanisation des modes de vie	24
4. Industrialisation des procédés de fabrication	24
5. Développement du transport et des fonctions logistiques.....	25
6. Développement de la grande distribution et de la restauration hors foyer	25
7. Développement des échanges internationaux	26
8. Vers une uniformisation du modèle alimentaire ?	27
9. Une meilleure connaissance des risques pour la santé publique.....	28
10. Évolution du positionnement des opérateurs	28
III - MIEUX COMPRENDRE LES RAISONS DES CRISES : APPROCHE SOCIOLOGIQUE.....	29
1. Consommateur, qui es-tu ? Que penses-tu ?	29
2. Alimentation et pensée magique.....	31
3. Evaluation et perception du risque	32
CHAPITRE II - CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE.....	37
I - « LES PRODUCTEURS » DE NORMES : UN DISPOSITIF À PLUSIEURS ÉTAGES	37
1. La sécurité sanitaire des aliments : une préoccupation dont la légitimité vient d'être récemment reconnue au plan international	37
2. La sécurité sanitaire des aliments en passe de devenir le cœur de la législation communautaire de l'alimentation	41
3. Le caractère hétérogène du système français en cours de rationalisation.....	43
II - LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES, PREMIER MAILLON DE LA CHAÎNE DE SÉCURITÉ ET DE RESPONSABILITÉ	45
1. Les opérateurs deviennent des acteurs responsables de la sécurité sanitaire.....	45
2. Nouvelle approche et responsabilité des professionnels.....	46
3. Les outils spécifiques de maîtrise de la sécurité alimentaire, actuellement volontaires, sont appelés à devenir obligatoires.....	47
III - LES POUVOIRS PUBLICS : LA MAÎTRISE DES RISQUES DE SANTÉ PUBLIQUE ET LES OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION	51
1. Contrôle et surveillance de la sécurité alimentaire	51
2. L'analyse des risques : une démarche en trois temps	55

CHAPITRE III - ANALYSE DE QUELQUES « ÉVÉNEMENTS » RÉCENTS (ALERTES, CRISES, AFFAIRES).....	63
I - L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE (ESB) : UNE QUESTION DE SANTÉ ANIMALE DEVENUE UNE QUESTION DE SANTÉ PUBLIQUE	64
A - LES MALADIES À AGENTS TRANSMISSIBLES NON CONVENTIONNELS (ATNC)	64
B - DE LA VACHE FOLLE ANGLAISE A LA CRISE BOVINE EUROPÉENNE.....	65
1. Protection de la santé animale	65
2. Vers l'éradication de l'épizootie pour protéger le consommateur ..	68
3. De l'animal à l'homme, des mesures de sécurité sanitaire des aliments	70
4. La sécurité sanitaire et la libre circulation des marchandises	73
C - UNE NOUVELLE CRISE MALGRÉ L'ENSEMBLE DES MESURES PRISES	74
1. Des circonstances de déclenchement paradoxales	74
2. Tentative d'explication	75
3. Conséquences économiques et sociales.....	75
4. Fièvre aphteuse.....	77
II - LES AFFECTIONS MICROBIOLOGIQUES.....	78
A - LA LISTÉRIOSE.....	78
1. Une maladie rare mais grave	78
2. La gestion des « bouffées épidémiques »	79
B - LES SALMONELLOSES.....	80
III - LES RISQUES CHIMIQUES.....	81
A - LA DIOXINE	81
1. La toxicité des dioxines	81
2. Les crises de 1998 et de 1999	82
B - L'INCIDENT COCA COLA	84
C - LES COMPOSÉS AZOTÉS	85
D - LES PESTICIDES	86
1. Les différentes familles de pesticides et leur mode d'action	86
2. Etat des lieux	87
3. Risques et publics à risques	88
E - LES MÉTAUX LOURDS ET LES BOUES D'ÉPURATION	89
1. Le mercure.....	89
2. Le plomb.....	90
3. Le cadmium.....	91
4. Les boues des stations d'épuration	91
F - LES POLLUTIONS MARINES.....	93

IV - L'UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE.....	94
A - L'UTILISATION COMME ADDITIF ALIMENTAIRE.....	94
B - ...ET SES ÉVENTUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SANTÉ HUMAINE.....	94
C - LES DISPOSITIONS PRISES POUR RÉDUIRE LES RISQUES ...	95
V - L'ALIMENT ET LES TECHNIQUES MODERNES : INTERROGATIONS ET ACCÉPTABILITE SOCIALE	95
A - UNE NOURRITURE TECHNOLOGIQUE FABRIQUÉE OU TRAITÉE EN « LABORATOIRE ».....	95
1. La technique de l'ionisation alimentaire	96
2. L'émergence du génie génétique	96
B - QUELLE ACCEPTABILITÉ POUR CES TECHNIQUES NOUVELLES ?.....	97
VI - CONCLUSION : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS À TIRER DES « CRISES »	98
CHAPITRE IV - GRANDES QUESTIONS EN DÉBAT	105
I - L'APPORT DE LA RECHERCHE ET LE RÔLE DES EXPERTS	105
1. Le principe de précaution, un concept au contenu mal défini	105
2. Rôle des scientifiques	108
3. L'évaluation du risque : « de la recherche scientifique à l'expertise ».....	109
II - LA NÉCESSITÉ DU DÉBAT PUBLIC, LA COMMUNICATION SUR LE RISQUE.....	110
1. La place de l'éducation.....	110
2. Rôle des médias.....	110
3. Débat public et démocratie	111
III - LA RESPONSABILITÉ DE TOUS LES ACTEURS	112
1. Les consommateurs	112
2. Les opérateurs économiques.....	113
3. La puissance publique	113
CONCLUSION.....	115
ANNEXES.....	117
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.....	119
Annexe 2 : La sécurité sanitaire aux Etats-Unis	123
Annexe 3 : Organisation de sécurité sanitaire dans certains pays européens..	125
Annexe 4 : Chronologie des principales mesures pour lutter contre l'ESB	127
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	133
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	135

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 14 novembre 2001**

Le conseil économique et social s'est saisi, le 14 mars, 2000, du sujet intitulé « *La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur* ».¹

L'élaboration du rapport et du projet d'avis a été confiée à la section de l'agriculture et de l'alimentation qui a désigné, M. Gilbert Capp, comme rapporteur.

*
* *

Des filières agricoles et alimentaires décrites au fil du présent rapport il faut retenir leur extrême complexité qui s'est accentuée au cours des dernières décennies. Un hiatus important s'est ainsi créé entre ces filières et la population qui ne les a pas vues évoluer. Il faut aujourd'hui tenter de le combler, car c'est un facteur d'incompréhension entre professionnels de l'alimentation et consommateurs.

L'agriculture et l'industrie alimentaire ont beaucoup évolué en termes de productivité, permettant d'atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire que leur avait assigné la politique agricole mise en place dès les années soixante. Cet effort important s'est accompagné d'une réduction elle aussi importante des risques sanitaires liés à l'alimentation.

Le consommateur n'a que très peu perçu ces évolutions, gardant le plus souvent en mémoire l'image idéalisée de « *l'agriculture de son enfance* », oubliant la pénibilité du travail ou la faiblesse des revenus de l'époque, image d'ailleurs souvent confortée par la publicité pour les produits alimentaires.

Dans le même temps certaines évolutions technologiques ont conduit à des abus, voire à une prise de risque exagérée mais surtout non évaluée (qui pouvait, en 1970 imaginer que des techniques d'alimentation des bovins faisant appel à de plus grandes quantités de farines animales et moins chauffées permettraient le développement d'une maladie nouvelle des bovins, et qui plus est, transmissible à l'homme ?).

Un retour aux méthodes de production agricole des années soixante serait illusoire. Il ne permettrait pas de nourrir la population actuelle, encore moins de maintenir notre place dans les échanges internationaux. L'objectif est bien plutôt de poursuivre la mutation de notre agriculture en utilisant des techniques modernes pour les mettre au service d'une élévation continue de la qualité sanitaire et organoleptique de nos produits, et aussi de contribuer à l'amélioration de l'environnement, à l'entretien du paysage, au maintien de campagnes vivantes, en bref que l'agriculture devienne multifonctionnelle.

Un impératif de clarification

Il faut préciser que notre avis traite de la sécurité sanitaire des aliments mais ne traite ni de la sécurité alimentaire (au sens quantitatif du terme), ni des signes de qualité ou d'origine (déjà étudiés par le Conseil économique et social en 2001, rapport de M. Gilbert Louis) ni des questions nutritionnelles.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté, au scrutin public, par 176 voix et 1 abstention. (Voir résultat du scrutin en annexe).

Le postulat selon lequel la sécurité sanitaire et hygiénique des aliments commercialisés est un droit absolu du consommateur doit être à ce stade réaffirmé, même si le risque nul n'existe pas plus que dans toute autre activité humaine.

Les opérateurs ont un rôle important, mais il faut souligner qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la sécurité des citoyens.

Les difficultés d'une approche comparative

Il peut être intéressant de situer notre pays du point de vue de la sécurité alimentaire, par rapport à l'étranger. Mais on se heurte alors à des difficultés méthodologiques importantes. Tout d'abord l'estimation globale du niveau de sécurité sanitaire des aliments d'un pays n'est pas chose facile. L'un des indicateurs objectif est le nombre des toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) recensées par les services de santé. Il convient cependant de préciser que ces atteintes ne sont pas toujours signalées, notamment lorsqu'elles se cantonnent au cercle familial et que leur gravité est faible. L'Institut de veille sanitaire recensait, en 1998, en France, 9 200 TIAC dont 1 000 ont donné lieu à hospitalisation. Neuf décès clairement attribués à ces affections ont été signalés la même année. Mais le nombre de décès des suites d'intoxications alimentaires est bien plus élevé sans qu'il soit possible de le situer exactement. Le Crédoc l'estime à quelques centaines. Ces ordres de grandeurs se rencontrent également dans les autres pays de l'Union européenne, des comparaisons plus précises entre pays se heurtant à l'hétérogénéité des procédures de comptabilisation et de notification. Des efforts d'harmonisation seraient bienvenus dans ce domaine.

Aux Etats-Unis où les recensements sont plus systématiques 325 000 personnes sont hospitalisées et 5 000 décèdent chaque année d'intoxications alimentaires selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La plupart des décès touchent des personnes sensibles : personnes âgées, immunodéprimées. Plus généralement, dans les pays développés la proportion de personnes souffrant chaque année de maladies d'origine alimentaire pourrait atteindre 30 %, toutes affections confondues, des plus graves aux plus bénignes, y compris les effets de l'alcool, de régimes déséquilibrés et les allergies.

Au plan mondial, l'OMS considère *« qu'il est difficile d'estimer l'incidence des maladies d'origine alimentaire mais on a notifié en une seule année, 1998, le décès de 2,2 millions de personnes dont 1,8 millions d'enfants à cause d'affections diarrhéiques, une grande proportion de ces cas provenant de la consommation d'eau ou d'aliments contaminés »*.

La connaissance épidémiologique des incidences sanitaires de l'alimentation est encore mal maîtrisée, à tous les niveaux géographiques. Il ne fait pas de doute que la pression des événements récents aura pour conséquence une amélioration des approches conceptuelles et une harmonisation des outils d'analyse.

I - LE RISQUE ALIMENTAIRE

La notion de risque alimentaire mérite d'être définie. Quel est le critère le plus pertinent d'évaluation du risque entre l'estimation scientifique, les statistiques épidémiologiques d'un strict point de vue de santé publique ? L'impact émotionnel, c'est-à-dire la perception qu'en a l'opinion publique, en particulier au travers des médias, donne une autre dimension de gravité, tout comme les conséquences économiques et sociales, souvent sans commune mesure avec la réalité du problème de santé publique.

Il existe plusieurs catégories de risques alimentaires. Il peut s'agir de risques parasitaires (trichine), micro-biologiques (salmonellose, listériose, botulisme, ESB), chimiques (résidus phytosanitaires, antibiotiques, dioxines) et même physiques (éclats de verre).

L'évaluation et la gestion du risque au quotidien doivent être distinguées des situations de crise qui obligent à agir dans l'urgence.

Les paramètres qui caractérisent un risque alimentaire sont donc multiples et complexes dans leurs imbrications. Chercher à rassurer ou à faire adhérer l'opinion serait illusoire. Mieux vaut essayer de l'éclairer. Pour cela il convient de chercher à objectiver, à hiérarchiser entre le réel et le perçu, en ayant conscience que le seuil d'acceptabilité du risque est probablement beaucoup plus bas en matière d'alimentation que dans d'autres domaines de la vie sociale. Selon le type de risque, il conviendra de plus de tenir compte des publics particulièrement sensibles.

Le Conseil économique et social préconise l'étude de faisabilité d'une échelle du risque alimentaire collectivement ou individuellement acceptable, à partir de critères, scientifiques, épidémiologiques et socio-économiques définis, rapportés à la durée moyenne de vie. Il s'agirait pour les autorités d'un outil d'aide à la décision en même temps qu'il faciliterait la compréhension par le public des décisions prises en matière de sécurité sanitaire.

Tout en préconisant l'élaboration d'un tel outil on s'interrogera, compte tenu de la complexité croissante des aliments modernes et de la faible acceptabilité sociale de nombre d'entre eux, sur la nécessité d'évoluer d'une logique de maîtrise des risques vers celle de leur éradication.

A - EVALUATION ET GESTION DU RISQUE ALIMENTAIRE

Depuis la loi du 1er juillet 1998, la fonction d'évaluation du risque alimentaire revient aux experts scientifiques dans le cadre pluridisciplinaire, transparent et indépendant qu'est l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) mise en place le 1^{er} avril 1999, l'Etat gardant la responsabilité de la décision de gestion.

- L'évaluation du risque doit, en matière alimentaire, rester séparée de la gestion de ce même risque qui incombe au décideur politique. Celui-ci est le mieux à même de prendre en compte l'ensemble des paramètres en jeu, la protection de la santé publique mais aussi les impératifs économiques et sociaux.

Dans plusieurs cas récents l'avis de l'AFSSA s'est accompagné de propositions, elles-mêmes implicitement induites par les questions posées lors de la saisine. Cette pratique est prévue par la loi mais laisse généralement très peu de marges de manœuvre au Gouvernement.

Afin de bien clarifier les rôles, le Conseil économique et social préconise que l'AFSSA évite, autant que faire se peut, d'émettre des recommandations directes de gestion.

- Un « *deuxième cercle* » de l'évaluation, intervenant en amont de la décision politique de gestion pourrait être envisagé pour compléter l'expertise scientifique de l'AFSSA. Ce deuxième cercle ferait appel à l'expertise économique et sociale en s'appuyant sur les différents opérateurs, les professionnels de santé et les consommateurs, ou leurs représentants et sur les différents domaines des sciences humaines (sociologie, histoire...) tant il apparaît que les questions alimentaires touchent à de nombreux aspects de la vie sociale.

Différents modèles existent au plan national et chez nos voisins européens. En France, par exemple, à la Commission du génie biomoléculaire (CGB) qui intègre des représentants de la société civile dans ses comités scientifiques, on doit faire le constat de l'influence toujours prééminente des scientifiques.

En juin 2001, le Gouvernement a demandé au Conseil national de l'alimentation (CNA) de se prononcer sur l'avis de l'AFSSA concernant l'abattage des troupeaux ayant eu un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). L'avis, différent, du Conseil national de l'alimentation a été suivi.

Le Conseil économique et social propose, qu'après avoir défini un modèle de fonctionnement d'un deuxième cercle, soit étudiée la possible évolution adaptée d'une des instances déjà existantes représentant la société civile organisée qui pourrait assumer cette fonction d'expertise économique et sociale, complémentaire de l'avis scientifique.

- Tout en insistant sur l'importance d'une transparence totale, il convient d'analyser l'impact de l'obligation faite à l'AFSSA d'une communication immédiate. Elle force le gestionnaire à agir dans l'urgence, ne lui laissant bien souvent d'autre alternative que de suivre l'avis, surtout si celui-ci est accompagné de propositions de gestion.

Pour le Conseil économique et social, à l'exclusion des situations d'urgence sanitaire qui nécessitent la prise de mesures conservatoires, la communication sur le risque doit être globale incluant l'avis scientifique et celui du deuxième cercle. La puissance publique disposerait ainsi d'un délai court mais suffisant pour élaborer les mesures de gestion efficaces et sereinement décidées.

- La législation actuelle ne permet que trois modes de saisine de l'AFSSA : la saisine gouvernementale ; l'auto-saisine ; la saisine par les associations de consommateurs. Or d'autres acteurs peuvent avoir intérêt à voir éclaircir certaines questions touchant à la sécurité sanitaire des aliments. En particulier, les partenaires sociaux, responsables d'entreprises, responsables syndicaux, acteurs économiques et professionnels de la santé devraient

pouvoir saisir cette agence avant de mettre en œuvre une technologie nouvelle, ou pour analyser les conséquences sur la santé et la sécurité des travailleurs - mais aussi des consommateurs - de tel ou tel process nouveau.

Le Conseil économique et social préconise l'élargissement du droit de saisine aux organisations représentatives des entreprises, des professionnels et des salariés des filières concernées.

La loi de juillet 1998 portant création de l'AFSSA devant être révisée en 2003, cette échéance donnera l'occasion de revenir sur les différentes préconisations du Conseil économique et social.

B - PRÉVENTION ET PRÉCAUTION

Les crises récentes ont été l'occasion d'une grande confusion entre mesures de prévention et application du principe de précaution.

- **La prévention** consiste, pour la puissance publique, à édicter des règles visant à mettre les consommateurs à l'abri des risques sanitaires connus et avérés mais aussi à contrôler le respect de ces règles. Les moyens de contrôle du respect de la réglementation ont parfois manqué, par exemple dans le cas de l'interdiction partielle des farines animales en 1990 et 1994.

Le cloisonnement des structures et administrations qui en ont la charge fait souvent obstacle à la mise en œuvre d'une véritable politique de prévention des risques alimentaires. Il est très difficile par exemple d'obtenir des résultats épidémiologiques fiables dans le domaine des toxi-infections.

Le Conseil économique et social pense que les moyens du ministère délégué à la santé doivent être renforcés en matière de veille et de prévention des risques alimentaires, en étroite coordination avec les deux autres administrations concernées. Les opérateurs économiques doivent être associés à la veille sanitaire.

Lorsqu'un risque est scientifiquement avéré, il ne peut être question de différer les mesures d'interdiction même sous des motifs économiques ou sociaux. Cependant d'un point de vue toxicologique, si certaines matières actives utilisées sont potentiellement dangereuses, il faut analyser la question des doses et de leurs effets, des risques différés et le rapport coûts-bénéfices. A titre d'exemple certaines mycotoxines dangereuses à forte dose, se développent plus facilement dans des produits moins soumis à des pesticides classiques.

Pour le Conseil économique et social tout produit (toute pratique) scientifiquement reconnu dangereux pour la santé humaine, dans ses modes d'utilisation habituels, doit faire l'objet d'une quadruple interdiction immédiate : d'utilisation sur le territoire national ou communautaire, d'exportation vers des pays tiers et d'importation. L'expertise socio-économique (deuxième cercle) peut éclairer la décision au-delà des seules considérations scientifiques.

- **La précaution** vise à prémunir le consommateur/citoyen contre un risque possible mais non encore avéré scientifiquement, tout en mesurant les coûts et bénéfices des mesures prises. Le principe de précaution, souvent confondu avec la prévention, est un principe d'action qui ne doit pas systématiquement conduire à l'interdiction totale de toute pratique ou technologie nouvelle simplement soupçonnée de comporter un risque. Il n'a, pour l'instant, été mis en avant au niveau international et défini nationalement que dans le domaine de l'environnement. Le Conseil national de l'alimentation (CNA) vient de publier un avis ouvrant le champ à l'application de ce principe dans le domaine alimentaire¹. Le Président du CNA, M. Christian Babusiaux, auditionné par la section, pense qu'il faut évoluer vers un devoir de précaution qui soit collectif, engageant l'Etat et les entreprises.

Pour le Conseil économique et social, le principe de précaution, en matière alimentaire, doit être défini politiquement après un large débat public seul capable de lui donner une légitimité suffisante. Cette définition devrait également s'élaborer à l'échelle européenne comme le principe fondateur de la politique de sécurité alimentaire et non pas comme le considère l'Organisation mondiale du commerce, c'est-à-dire une exception à la liberté des échanges.

A plus court terme il conviendra, dans notre pays, d'en donner une traduction juridique aussi précise que possible, en s'inspirant de la démarche et des idées développées en 1995 dans la loi Barnier sur l'environnement.

II - LES CRISES, LES ALERTES ET AUTRES ÉVÉNEMENTS DIVERS

L'analyse des crises récentes permet de déterminer trois grands types d'origines : les quelques fraudes ou malversations manifestes, les accidents d'une certaine gravité, les incidents qui en temps normal n'auraient donné lieu qu'à une simple alerte. Il arrive qu'un incident se transforme en crise en raison notamment d'une forte médiatisation, mais parfois simplement d'une grande sensibilité de l'opinion.

La notion même de crise fait débat car il peut y avoir crise sans risque alimentaire avéré et à l'inverse certains risques importants ne provoquent pas de crise mais de simples alertes. Celles-ci sont quotidiennes et n'aboutissent en général qu'au retrait (parfois au rappel) du produit incriminé, sans que l'opinion ne soit alertée et s'en émeuve.

- L'Institut de veille sanitaire (IVS) et les réseaux d'épidémiologie-surveillance détiennent un rôle majeur, en collaboration avec l'AFSSA, les différents laboratoires compétents et l'Institut Pasteur, dans la détection des crises. Le rôle et les fonctions de l'IVS au sein du ministère délégué à la santé doivent être confortés.

¹ « Le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine de l'alimentation » rapport n° 30 du Conseil national de l'alimentation adopté le 30 septembre 2001.

Les alertes doivent obéir à des procédures claires, proportionnant les mesures à la gravité des menaces afin d'éviter des conséquences économiques et sociales sans commune mesure avec le risque réel pour la santé publique.

Le Conseil économique et social souhaite que le rôle de l'IVS soit renforcé et que des efforts de communication soient entrepris pour faire mieux connaître cet organisme auprès du grand public.

- Les crises alimentaires ont des conséquences humaines et financières considérables. Pourtant, il faut bien constater qu'en France elles ne font pas, contrairement à d'autres pays, l'objet d'investigations très précises. La connaissance de ces coûts serait pourtant un élément majeur de la mobilisation des acteurs et d'aide à la décision publique.

Le Conseil économique et social propose la mise en place d'un dispositif de chiffrage des coûts sociaux, économiques et humains des crises (peut-être aussi des situations potentielles de crise) alimentaires. Ces coûts devront être rendus publics.

Plus généralement, l'impression prévaut que les réflexions d'après crises se font en ordre dispersé. De nombreux acteurs ont mis en place des cellules de crise ou des cellules de veille. Ceci est légitime mais les relations entre ces différentes structures, la mise en commun des enseignements, le travail de prospective restent peu développés.

Le Conseil économique et social propose la mise en place (dans le cadre d'une institution existante, groupement d'intérêt scientifique « risques collectifs et situations de crise », Comité national de sécurité sanitaire, Conseil national de la consommation, Conseil national de l'alimentation... ?), d'une cellule de veille sur les crises alimentaires à laquelle seraient conviés tous les acteurs concernés et acceptant de mettre en commun les leçons qu'ils tirent des incidents et accidents intervenus dans leurs structures respectives.

- En cas de crise alimentaire la première responsabilité revient aux opérateurs économiques qui apportent les produits alimentaires sur le marché, la seconde à l'administration chargée de contrôler et de faire appliquer la législation.

La question de la responsabilité dans tous les domaines (santé, conséquences économiques et sociales...) se posera avec une plus grande acuité dans une société qui devient de plus en plus « judiciarisée », les premiers procès en cours en attestent. Une réflexion sur l'assurance de nouveaux risques existe au niveau de l'Union européenne.

Il conviendra de donner un cadre juridique, si possible communautaire, pour favoriser la mise en place d'un système d'assurance des opérateurs économiques de bonne foi et plus généralement de toutes les victimes des conséquences des crises alimentaires par concertation entre les parties concernées.

- Chaque crise génère des conséquences économiques et sociales plus ou moins graves qu'il convient de traiter dans la durée.

Les mesures les plus immédiates peuvent être de nature très différente :

- prise en charge médicale des victimes, accompagnement psychologique de leurs familles, aides financières ;
- accompagnement psychologique pour les éleveurs victimes d'abattage de leur troupeau ou d'autres préjudices lourds ;
- mesures de chômage partiel, mesures de formation et de reconversion (interne ou externe) pour les salariés victimes des chutes des marchés (voir tripartite viande 2001) ;
- soutien à la trésorerie des exploitations agricoles et des entreprises fragilisées par la crise.

Compte tenu de la multiplication des crises, l'Etat doit faire preuve d'une grande réactivité en termes d'accompagnement budgétaire des crises. L'histoire récente montre que toute réaction rapide et appropriée est génératrice d'économie alors que les hésitations et pertes de temps ont souvent un coût budgétaire lourd.

III - LA PLACE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

La décision publique n'a pas la même portée ni le même sens selon qu'elle s'exerce en période calme ou dans l'urgence des crises. C'est pourquoi nous avons choisi d'appréhender ces situations de façon séparée.

La création de l'AFSSA a clarifié les rôles. Les responsabilités de l'évaluation, de la gestion des crises et de la communication sont dorénavant clairement situées. Mais certains événements récents ont mis en évidence des dysfonctionnements liés en particulier à l'imbrication des champs de compétences et à la communication.

L'organisation de la certification et des contrôles n'a pour sa part que faiblement évolué, si ce n'est que les services vétérinaires, auparavant partie intégrante des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), sont depuis peu placés sous la responsabilité directe des Préfets.

A - LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT

- Le fait que la responsabilité publique soit partagée entre les trois ministères (agriculture, santé, consommation et répression des fraudes) qui assurent la tutelle conjointe de l'AFSSA, peut apparaître comme un obstacle à une bonne gestion des questions de sécurité sanitaire des aliments, particulièrement en période de crise. La crise de l'Erika aura illustré l'éclatement des compétences des services sur un même produit : le contrôle de la qualité d'une même huître incombe à des services différents selon qu'elle est encore dans un parc, à la criée, chez un mareyeur ou servie dans un restaurant !

Pourtant ces compétences sont probablement trop diverses pour être assumées par une seule administration et la confrontation de préoccupations, voire de cultures différentes (entre vétérinaires et médecins), n'ont semble-t-il pas fait obstacle à une bonne gestion des crises. Cette différence serait même, de l'avis des acteurs, apparue comme un facteur d'émulation, voire de dynamisme.

Les crises ont de plus fait obligation aux différentes administrations de coopérer étroitement sur la base de protocoles. Une cellule interministérielle permanente a par exemple la charge du suivi des listérioses.

Tout en reconnaissant la bonne efficacité des services publics concernés, le Conseil économique et social s'interroge sur la pertinence à long terme de cette compétence partagée. Il recommande d'observer attentivement les évolutions communautaires et de renforcer les coopérations entre administrations, afin de mieux anticiper et d'assurer une meilleure réactivité et une communication plus cohérente en cas de nouvelle crise.

- Il faut renforcer la coopération contractuelle entre les pouvoirs publics et les vétérinaires libéraux en veillant à une bonne application du mandat sanitaire.
- Le contexte nouveau, né des crises successives, a eu des conséquences importantes sur le volume de travail et les conditions d'hygiène et de sécurité dans lesquelles travaillent les personnels des services concernés. La multiplication des missions de contrôle ou des opérations spécifiques comme l'abattage des troupeaux atteints d'encéphalopathie spongiforme bovine nécessite une main-d'œuvre plus nombreuse et mieux qualifiée.

Les ministères concernés doivent dégager les moyens budgétaires permettant les recrutements et la formation indispensables pour faire face à ce contexte nouveau.

La coordination entre les organismes de recherche travaillant sur la sécurité sanitaire des aliments semble mal assurée. De nombreux chercheurs et organismes publics et privés compétents y consacrent pourtant des moyens importants qu'il ne nous a pas été cependant possible de recenser avec précision.

Dans un premier temps un recensement précis des moyens mis en œuvre actuellement devrait être entrepris.

L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'AFSSA jouent de toute évidence un rôle central en matière de recherche dans le domaine de la sécurité des aliments. Toutefois le rôle fédérateur incombe au ministère de la recherche compte tenu de ses compétences transversales et de la nécessaire approche pluridisciplinaire. Il doit assurer une véritable coordination des actions de recherche dans le domaine de l'alimentation intégrant les équipes publiques et privées. Des moyens spécifiques doivent pouvoir être dégagés rapidement pour que ce travail de recensement et de coordination se mette en place au plus vite.

Une fois ce travail accompli, les structures mises en place devront conduire des réflexions et des études notamment en matière d'innovation.

B - L'ÉVOLUTION DU DROIT ALIMENTAIRE

Le droit alimentaire est très complexe, encadré qu'il est par près de 5 000 textes nationaux et communautaires et régi en France par trois codes (rural, de la consommation, de la santé) et au moins trois lois complémentaires.

Un important effort a été réalisé depuis les années 90 en partie sous la pression des événements. Au niveau communautaire la crise de l'ESB de 1996 a provoqué une véritable et profonde remise en cause sur le point d'aboutir en termes de réforme.

- Au niveau international les négociations en cours à l'OMC seront déterminantes pour l'avenir et l'Union européenne doit faire en sorte que les impératifs de sécurité sanitaire des aliments soient mieux pris en compte dans les échanges commerciaux, lors des négociations commerciales multilatérales. Pour cela les règles édictées par le Codex alimentarius et l'Office international des épizooties (OIE) doivent s'accompagner de la prise en compte d'autres facteurs légitimes, dont la sécurité sanitaire des aliments. Il faut toutefois éviter d'en faire un prétexte au protectionnisme, il faut pour cela tirer vers le haut l'ensemble des régions du monde et pas seulement les pays les plus développés.

L'avis sur l'OMC adopté par le Conseil économique et social ¹détaille dans son chapitre IV la problématique à laquelle sont confrontés les négociateurs européens. Il faut en reprendre l'idée essentielle.

Le Conseil économique et social recommande que dans le cadre de la négociation à l'OMC, l'Union européenne cherche à préciser l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) par un protocole d'interprétation incluant les organismes génétiquement modifiés (OGM), faisant mention claire du principe de précaution (pour ne pas laisser la jurisprudence interpréter l'article 5.7 de l'accord) et reconnaissant le droit à l'imposition de normes d'étiquetage pour les produits qui en ressortissent.

- A l'échelon européen, une harmonisation des législations doit intervenir, afin d'assurer le plus haut niveau de protection des consommateurs. Comme l'a montré la récente crise de l'ESB, l'absence de coordination entre les politiques nationales a conduit à l'exportation de la crise d'un pays à l'autre la prolongeant d'autant.

L'Autorité alimentaire européenne (AAE) qui doit se mettre en place en 2002 n'est pas totalement définie dans sa nature ni dans ses fonctions exactes, même si le livre blanc de la Commission lui assigne des impératifs de transparence, d'excellence et d'indépendance. Des agences similaires à l'AFSSA existent dans presque tous les Etats, voire au niveau territorial pour les plus décentralisés.

¹ Jean-Marie Raoult - « *Les négociations commerciales multilatérales de l'OMC : volet agricole et alimentaire* » - Avis adopté par le Conseil économique et social le 10 octobre 2001.

L'Autorité alimentaire européenne devrait plutôt jouer de ce fait un rôle d'animation du réseau de compétences existant. Elle pourrait toutefois avoir une fonction spécifique d'évaluation dès lors qu'un problème est commun à plusieurs pays. Pour ce faire elle devrait réduire les délais de délibération des comités scientifiques actuels.

Comme le souligne le Comité économique et social européen¹, l'Autorité devra se situer, sous la responsabilité du Parlement, dans une définition claire des responsabilités entre les opérateurs économiques, les autorités nationales, l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) chargé du contrôle des systèmes d'inspection nationaux et les services de la Commission en particulier la DG-SANCO (santé-consommation). Le Parlement a d'ailleurs recommandé que la gestion des alertes rapides ne soit pas confiée à l'Autorité, mais reste sous la responsabilité de la Commission.

Des questions, similaires à celles posées pour l'AFSSA, se posent concernant l'Autorité européenne comme le délai entre évaluation et gestion, le deuxième cercle d'évaluation non scientifique, le mode de communication...

L'Union européenne doit, de plus, continuer à s'interdire toute exportation vers des pays tiers de produits à risque destinés à l'alimentation humaine ou animale. Elle doit avoir les mêmes exigences pour ses propres importations.

- Au fil du temps, la sécurité sanitaire des aliments a été de plus en plus réglementée par le développement des contrôles et de la surveillance par les pouvoirs publics au niveau national et international ainsi que par la mise en place par les entreprises de dispositifs de maîtrise et d'autocontrôles agréés.

Les récentes évolutions législatives ont mis en avant la notion de gestion collective, engageant l'ensemble des acteurs, de la sécurité sanitaire des aliments. Elles ont clarifié les étapes de la chaîne de sécurité, auxquelles participent des acteurs multiples : l'évaluation (grâce à des études, des essais, des analyses scientifiques, médicales, administratives), le contrôle (de qualité et de traçabilité), le contrôle externe de qualité et de conformité à la réglementation, la vigilance, l'intervention, l'information et enfin la sanction.

On remarquera que peu de contraintes législatives ou réglementaires s'appliquent au consommateur, souvent responsable du non-respect des normes de sécurité sanitaire, en particulier de la chaîne du froid.

Comme précédemment évoqué le principe de précaution dans le domaine alimentaire ainsi que des dispositifs assuranciers pour les opérateurs économiques et toutes les victimes de crises devraient faire l'objet de dispositions législatives après le nécessaire débat public.

D'une façon générale l'effort de simplification et d'harmonisation de la législation doit être poursuivi dans une approche de filière donnant un rôle central aux interprofessions.

¹ Comité économique et social européen - avis sur le « Livre blanc sur la sécurité alimentaire » CESE 585/2000- JO C 204 du 18 juillet 2000

IV - LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET LES CONSOMMATEURS

La notion d'opérateurs économiques mérite d'être précisée tant il est vrai qu'ils sont particulièrement nombreux dans des filières alimentaires de plus en plus complexes. Aujourd'hui, la chaîne alimentaire commence en amont de l'agriculture, par les fabricants de produits qui lui sont nécessaires (engrais, traitements, aliments du bétail...) et même aux fournisseurs de ces fabricants ; pour l'aliment du bétail ce sont par exemple des coopératives céréalières, des importateurs de soja et, avant l'interdiction des farines animales, des sociétés d'équarrissage. Selon le type de produit et le circuit qu'il emprunte on peut rencontrer : groupement de producteurs (acheteur), coopérative, abatteur, transformateur artisanal ou industriel (certains produits élaborés passent par plusieurs niveaux de transformation), fabricant d'emballages divers, grossiste, centrale d'achat, commerçant, distributeur, restaurateur collectif ou privé. Chaque étape peut faire appel à du transport, parfois de la logistique, de l'entreposage et souvent à de la main-d'œuvre salariée. Nous voyons par-là le nombre important d'acteurs concernés par l'élaboration et la distribution d'un seul et même produit alimentaire.

Il faut relativiser la gravité de la grande majorité des incidents alimentaires. Ils ne sont pas plus nombreux qu'en d'autres domaines et sont en général gérés par les opérateurs eux-mêmes, parfois avec le concours de l'administration mais sans dommage pour la santé publique et sans que les consommateurs n'aient eu à s'en inquiéter. Parfois ils font l'objet de mesures de retrait et plus rarement de rappel des produits.

Des réponses de nature différente peuvent être apportées par les opérateurs économiques et par les consommateurs eux-mêmes, qui s'inscrivent pour l'essentiel dans le long terme et dans une logique de prévention.

- Les crises alimentaires de la dernière décennie, la détérioration des milieux naturels imputables, pour partie, à l'intensification de l'agriculture ont fortement incité les milieux professionnels agricoles et les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs de qualification des exploitations et de bonnes pratiques agricoles. L'agriculture biologique obéit à des cahiers des charges qui interdisent l'utilisation de produits chimiques de synthèse et l'agriculture raisonnée devrait pouvoir se mettre en place à la fin de l'année aux termes de la loi d'orientation agricole.

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) qui lie les exploitants et les pouvoirs publics sur des engagements de bonnes pratiques et une rémunération des efforts consentis comptait, après dix-huit mois d'existence, plus de 10 000 signatures et commence maintenant à prendre une vitesse de croisière. Le système qualité des coopératives Agri Confiance® (marque déposée) participe également de cette problématique générale qui lie les exploitants agricoles et leurs organismes de collecte pour atteindre des objectifs d'amélioration de la qualité globale, en particulier par la traçabilité des produits.

Pour le Conseil économique et social la qualification des exploitations selon des critères améliorant des pratiques globales est une démarche positive. Il importe que cette démarche aille au-delà des obligations réglementaires actuelles et qu'elle devienne à terme la norme minimale pour l'ensemble de la production agricole.

- Au-delà des obligations légales existantes, les secteurs de la collecte et de la transformation alimentaire ont développé des démarches de type « *Hazard analysis critical control point* » (HACCP), de normalisation et pour certains des démarches de reconnaissance de signes de qualité. Des branches professionnelles ont volontairement mis en place des guides de bonnes pratiques d'hygiène, des cahiers des charges et signé des chartes visant à renforcer la sécurité sanitaire.

Plus récemment ce sont des filières entières qui ont contracté dans le cadre des interprofessions. C'est en particulier le cas de la filière viande bovine qui a dans ce cadre mis en place un système performant de traçabilité depuis 1997. Comme le souligne le CNA¹, la traçabilité peut modifier très sensiblement les rapports entre le consommateur et l'aliment.

Le Conseil économique et Social préconise que des démarches de ce type soient systématiquement négociées et officiellement garanties dans toutes les filières alimentaires de façon à assurer au consommateur la qualité du produit final par de bonnes pratiques tout au long de son élaboration, de son transport, de son stockage. Les caractéristiques propres à notre modèle alimentaire qui fait une large place aux produits non pasteurisés ou stérilisés nous imposent des règles drastiques, plus délicates à suivre que le recours à l'asepsie hygiéniste. Ce défi majeur doit être tenu quel que soit le type de fabrication (industrielle ou artisanale) en adaptant les pratiques à la taille des entreprises.

La traçabilité de tous les ingrédients composant un aliment mis sur le marché doit devenir un objectif majeur de toutes les filières alimentaires, bien au-delà des obligations légales. Des outils informatiques modernes adaptés à la demande des consommateurs et aux moyens des entreprises doivent permettre d'avoir accès à l'information la plus complète sur tous les produits offerts à la consommation.

- Dans la chaîne de responsabilité les salariés des filières ont une place importante. Les démarches précédentes nécessitent un effort majeur en matière de formation des personnels. La formation est un outil indispensable à l'amélioration des pratiques d'entreprise.

¹ Conseil national de l'alimentation - Avis n° 28 sur « *La traçabilité des denrées alimentaires* » adopté le 28 juin 2001.

Les mesures nouvelles prises pour améliorer l'hygiène des filières ne sont pas sans conséquences sur la sécurité des salariés et sur leurs conditions de travail. Ceci doit être l'objet de discussions entre les partenaires sociaux et d'une prise en charge par les institutions compétentes, à l'exemple de la campagne sur la protection contre les zoonoses dans les abattoirs¹.

Pour faire face à certains accidents de fabrication, mais surtout aux malversations possibles, des droits nouveaux doivent être inventés pour les salariés. Quelques pistes sont à explorer comme un droit d'alerte et de retrait spécial en cas d'incident pouvant mettre en danger la santé des consommateurs ou une protection pour un salarié ayant dénoncé aux autorités compétentes des pratiques frauduleuses pouvant avoir les mêmes conséquences.

Le comité d'entreprise, au travers d'une commission spéciale, ou à défaut les délégués du personnel pourraient se voir confier une responsabilité et des prérogatives particulières en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Ces droits et responsabilités nouvelles s'exerceraient à l'intérieur de l'entreprise et respecteraient les principes de responsabilité du chef d'entreprise en matière de produit et d'image.

Dans le cadre des débats sur la rénovation du dialogue social, le Conseil économique et social recommande que des négociations coordonnées s'ouvrent rapidement dans les branches ou, si possible, des ensembles de branches concernées (production agricole, artisanat alimentaire, coopération agricole, industries alimentaires, branches connexes concernées...). Elles porteraient sur la formation, la sécurité, la santé, les conditions de travail.

Les modalités d'implication des instances représentatives et de consultation de l'ensemble du personnel dans la gestion de la sécurité sanitaire des aliments seraient également négociées.

Le législateur devrait se saisir des conclusions (accords) de ces négociations pour légiférer.

De plus le tableau des maladies professionnelles reconnues devra être élargi à certaines maladies liées à l'alimentation (nvMCJ) et les travailleurs des usines d'équarrissage devraient voir leur métier reconnu insalubre.

Pour protéger la santé des travailleurs, mais aussi en raison des possibles risques de contamination, les recherches sur l'élimination des MRS, en particulier sur la démyélinisation (aspiration des moelles épinières), doivent être accélérées afin d'aboutir rapidement à des systèmes efficaces.

- Les consommateurs ne peuvent se considérer comme de simples victimes des problèmes de sécurité sanitaire des aliments, ils gèrent le dernier maillon de la chaîne alimentaire, en particulier celui du froid. L'éducation, la formation, l'information sont indispensables mais certains moyens techniques peuvent aider le consommateur à assumer sa responsabilité.

¹ Maladies animales : pourquoi et comment se protéger en abattoir, approche participative par branche filière viande de boucherie. Campagne commune de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et des ministères de l'emploi et de la solidarité, de l'agriculture et de la pêche.

Ainsi le rappel de mesures d'hygiène élémentaire comme le respect de la chaîne du froid pour laquelle des moyens techniques sont à développer tels que les pastilles thermosensibles qui indiquent une rupture de la chaîne du froid et l'affichage de la température à l'extérieur des réfrigérateurs et congélateurs.

On devra aussi s'interroger sur les causes profondes de faiblesse des associations de consommateurs. Il apparaît qu'un mouvement de consommateurs renforcé pourrait jouer un rôle stabilisateur, modérateur des angoisses alimentaires. Quelles stimulations mettre en œuvre pour contribuer à son renforcement ?

V - COMMUNICATION ET PLACE DES MÉDIAS

La qualité de la gestion des crises repose en grande partie sur la capacité des responsables économiques, politiques ou associatifs à communiquer de façon coordonnée et néanmoins transparente sur des informations vérifiées même quand elles sont encore incomplètes. L'un des atouts d'une communication de qualité réside dans les bonnes habitudes prises en période calme, c'est-à-dire une communication publique permanente.

- Qui communique, sur quoi et à quel moment ? Il serait possible de s'inspirer de l'exemple britannique où l'agence donne également un avis sur le mode de communication.

En relation avec les pouvoirs publics, la cellule permanente de veille sur les crises évoquée précédemment pourrait être chargée de communiquer au jour le jour en période calme, sur l'évaluation des risques et les mesures de gestion prises. En cas de crise, elle aurait la mission d'annoncer au grand public les problèmes pouvant apparaître et les mesures de gestion immédiates à respecter.

Cette cellule établirait un lien permanent avec toutes les structures professionnelles et tous les acteurs concernés (fournisseurs de l'agriculture, agriculteurs, transformateurs artisanaux et industriels, fabricants d'emballages, transporteurs et entreposeurs, salariés des filières, consommateurs, médias...). Elle pourrait être placée auprès du secrétariat d'Etat à la consommation car il va de l'intérêt général, y compris de celui des acteurs économiques des filières alimentaires, que la communication sur les risques alimentaires soit, pour une question de confiance du public, la plus proche des consommateurs.

Pour le Conseil économique et social il serait sain que la communication officielle, des pouvoirs publics et des acteurs économiques, soit coordonnée par une instance qui pourrait être la cellule de veille évoquée ci-dessus.

- Lors des crises récentes, les médias et les journalistes ont souvent été vivement mis en cause pour leur responsabilité dans le développement de ce que certains ont appelé des psychoses. Si les médias peuvent jouer un rôle amplificateur important, ils ne créent pas l'événement *ex nihilo*.

Une charte des devoirs du journaliste existe depuis 1948 et se trouve annexée aux conventions collectives. Elle ne peut cependant contenir l'ensemble des impératifs liés à l'information moderne, dont les moyens, les vecteurs se sont sophistiqués à l'extrême. Chaque consommateur est aujourd'hui destinataire d'une masse d'informations en temps (quasi) réel.

Notre propos n'est pas, bien entendu, de remettre en cause la liberté dont doit jouir la presse. Ceci ne nous empêchera pas, dans le débat démocratique, de nous interroger sur l'insistance de certains médias, la répétitivité de certains messages univoques, lancinants, volontairement porteurs d'angoisse et peut-être d'audience.

L'audition d'un observateur avisé des médias français nous a permis de prendre conscience de l'extrême fragilité des compétences journalistiques spécialisées dans les domaines du vivant et de l'alimentation. Ceci relève au premier chef de la responsabilité des organes de presse. Mais, un dispositif articulé d'information accessible pourrait sans doute contribuer à améliorer la situation surtout s'il engage des équipes pédagogiques issues d'écoles de journalisme.

Au-delà de l'éducation et de la formation professionnelle, il s'avère nécessaire d'informer largement le grand public en dehors des périodes de crise qui sont peu propices au développement d'une pédagogie constructive, la peur étant souvent conséquence de la méconnaissance.

Comment organiser une communication à froid au travers des grands médias qui viserait à donner à chacun une information objective sur la réalité de son alimentation, sur les différents modes d'élaboration des aliments, sur les choix possibles, sur les risques spécifiques à certaines populations et sur la responsabilité liée à chaque comportement ? Des acteurs, comme le Centre d'information des viandes (CIV) réalisent un travail important, se heurtant à de nombreux obstacles tant il est vrai qu'on parle peu des *« trains qui arrivent à l'heure »*.

A l'instar du dialogue qui s'est développé à l'intérieur des filières à la suite des crises successives, un dialogue pourrait s'engager entre les grands médias, les pouvoirs publics, la communauté scientifique, les acteurs des filières alimentaires et les consommateurs. Ce dialogue viserait à construire des démarches pédagogiques et attractives pour le public en période calme, ainsi que les procédures de gestion de crise assurant la plus grande transparence de l'information tout en cherchant à éviter les effets générateurs de paniques. Le Conseil économique et social pourrait être acteur, voire initiateur, d'une telle démarche globale.

Des campagnes de type anti-tabac ou sécurité routière devraient être organisées par les pouvoirs publics avec pour objectif de mieux faire connaître la réalité des filières alimentaires, les progrès accomplis, les perspectives d'amélioration...

VI - DE L'ÉDUCATION AU DÉBAT PUBLIC

Les crises récentes ont mis en évidence le fait que la population n'a pas vu les évolutions de l'agriculture, plus largement de la production alimentaire au cours des dernières décennies. Le choc a été brutal entre les images d'Épinal ancrées dans l'inconscient d'une population encore largement issue du milieu rural ou véhiculées par la publicité, et la réalité, parfois exagérée, des images de crise.

La crise de l'ESB a été un révélateur. Le sentiment d'avoir été dupé, une perte de confiance dans les acteurs économiques, les pouvoirs publics et même la science se sont développés. Seules les associations de consommateurs semblent conserver un bon niveau de confiance, mais elles souffrent de leur division, de leur faiblesse en adhérents. Dans le même temps le consommateur a très rarement conscience de sa propre responsabilité en matière de sécurité sanitaire des aliments.

A - L'ÉDUCATION

- Il faut remettre à l'ordre du jour certaines notions élémentaires dont l'importance est d'autant plus grande que notre alimentation provient de process de fabrication plus sûrs mais reste fragile notamment pour les spécialités issues de matières premières non pasteurisées.

Les notions élémentaires à réhabiliter touchent à l'hygiène corporelle, au respect de la chaîne du froid, à la prise en compte des publics à risque : femmes enceintes, enfants en bas âge, personnes âgées et plus généralement personnes immunodéficientes plus sensibles aux risques micro-biologiques en particulier.

Pour le Conseil économique et social l'appareil éducatif doit être mobilisé au-delà de l'enseignement de la diététique et de quelques expériences intéressantes de découverte de l'agriculture et des entreprises alimentaires. Il s'agit de développer, dès l'école primaire, un enseignement de l'aliment, produit vivant.

Les professionnels de santé (médecins généralistes en particulier) doivent participer à l'effort collectif d'éducation, de prévention et de protection de la population, en particulier des publics à risques.

La vulgarisation scientifique des bouleversements intervenus et à venir dans le domaine de l'alimentation et, plus largement, dans le champ du vivant devrait faire l'objet d'une mobilisation des pouvoirs publics et de la communauté scientifique concernée.

B - LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- L'effort d'éducation initiale doit être poursuivi par la formation technique et professionnelle de tous les acteurs économiques qu'ils soient chefs d'entreprise, responsables d'encadrement, salariés de production, travailleurs indépendants.

Depuis l'amont de la production primaire agricole jusqu'à la distribution ou la restauration, en passant par les diverses chaînes de fabrication, la logistique et le transport, des programmes de formation professionnelle adaptés doivent être développés et soutenus par la puissance publique. L'effort de formation devra porter sur la protection des consommateurs et sur la sécurité des travailleurs eux-mêmes.

De nombreux efforts ont déjà été faits par les branches et les entreprises mais certains maillons faibles subsistent parfois. Ils peuvent, où qu'ils soient positionnés dans la chaîne, mettre en péril l'ensemble d'une filière.

Le Conseil économique et social recommande aux partenaires sociaux de l'ensemble des branches concernées (qui est plus large que l'agroalimentaire au sens strict car sont également concernés le commerce, les transports, les professions de santé et même dans certain cas les industries chimiques et le BTP) de se saisir de cette priorité en matière de formation dans le cadre des commissions paritaires de l'emploi pour orienter les financements des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des branches.

L'accord tripartite (Etat, branches, syndicats) signé en juillet 2001 dans le secteur de la viande prouve qu'il est possible de coordonner les actions de formation et de mobiliser des moyens supplémentaires.

La réalisation de telles formations devrait être un des critères de qualification des exploitations agricoles et entreprises dans le cadre des cahiers des charges mis en place.

C - LE DÉBAT PUBLIC

- De nouvelles formes du débat public doivent être imaginées et développées en s'inspirant de la Conférence citoyenne sur les OGM organisée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou des Etats généraux de l'alimentation organisés par le Gouvernement.

Des enseignements sont à tirer de ces deux expériences, pour organiser de nouveaux débats visant à restaurer une relation de confiance entre les citoyens, les acteurs économiques et les décideurs politiques.

Les associations de consommateurs doivent avoir un rôle central dans un tel processus. Pour ce faire, il faut les encourager à travailler de conserve comme elles ont su le faire lors de la crise ESB de 1996. Les consommateurs doivent devenir de véritables acteurs de leur sécurité avec des droits, des devoirs, une responsabilité au même titre que tous les autres acteurs.

Le Conseil économique et social préconise en matière de sécurité sanitaire des aliments une logique de co-construction de la décision, associant experts scientifiques, économistes, responsables politiques et économiques, représentants de la société civile organisée, avec la collaboration de sociologues et d'historiens. Les propositions faites au

Gouvernement par le Conseil national de l'alimentation¹ pourraient servir de base de travail.

La confrontation des points de vue des différents acteurs sociaux, qui s'inscrivent dans des rationalités différentes, est capitale. Elle permet d'enrichir les décisions par de véritables processus d'exploration collective qui intègrent différentes visions de la société. Elle permet de plus de vérifier l'acceptabilité des décisions futures.

Qu'il s'agisse de communication, d'éducation, de formation ou de débat public il n'est pas de bon message qui ne soit reçu, du citoyen au décideur, chacun doit être à la fois émetteur et récepteur.

*
* *

ASPECTS FINANCIERS

Le Conseil économique et social propose qu'un chiffrage de l'ensemble des coûts des crises soit réalisé et rendu public.

Les propositions du Conseil économique et social ne sont pas accompagnées d'un chiffrage car le coût social, économique et budgétaire des crises apparaît a priori tel que toute proposition susceptible d'en réduire le nombre et la portée est en elle-même génératrice d'économies importantes.

¹ Conseil national de l'alimentation - « *Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques* » - Avis n° 29 adopté le 28 juin 2001.

CONCLUSION

Retisser les liens entre le rural et l'urbain, entre l'agriculture, la transformation alimentaire et le consommateur, tel est sans doute le défi principal pour l'avenir de nos filières alimentaires.

Les dispositifs mis en œuvre de longue date ou plus récemment pour assurer et renforcer la sécurité alimentaire composent un ensemble efficace, performant, sécurisant au sens premier du terme. Il a été d'une grande efficacité pour réduire considérablement le risque dans une période de massification de la production alimentaire. Il ne faut pas croire pour autant qu'une majorité de consommateurs en ait clairement conscience.

Restaurer la confiance ne passe pas seulement par l'alourdissement du dispositif réglementaire et de contrôle mais aussi, sans doute, par la compréhension des modes de productions alimentaires par les urbains et plus généralement par l'ensemble des consommateurs eux-mêmes.

Ceci nécessite de leur part une véritable ré-appropriation, une redécouverte des pratiques de production alimentaire réelles, actuelles, dégagées tant des images chocs à scandale que des fantasmes publicitaires.

Améliorer l'ouverture et la transparence de la production agricole et de la transformation alimentaire conduira nécessairement à des réajustements importants des normes de production donc à une évolution des pratiques. Même si les plus graves problèmes sont venus de l'amont agricole on songe, par exemple, au chemin qu'il faudra parcourir pour réconcilier les consommateurs avec les modes d'élevage actuels, cet exemple pouvant dans une certaine mesure être généralisé.

Toutes les modalités permettant de rapprocher le producteur de biens alimentaires du consommateur sont à renforcer : cela va de la traçabilité, aux signes de qualité en passant par le tourisme à la ferme, les opérations portes ouvertes en entreprises et surtout une véritable formation, à tous les niveaux, dans le domaine des sciences du vivant en général et de l'alimentation en particulier.

Il conviendrait d'approfondir la réflexion pour passer de la notion d'acceptation sociale à celle d'adhésion sociale aux évolutions et développer une culture qui intègre le risque. Un effort majeur en vue de la participation citoyenne à l'univers alimentaire, sous des formes qui restent à imaginer, puis à expérimenter, est aujourd'hui nécessaire.

Le Conseil économique et social pose quelques questions et fait des propositions. Elles peuvent être résumées en suivant les chapitres de l'avis soumis au débat :

I - LE RISQUE ALIMENTAIRE

Une échelle du risque alimentaire acceptable peut-elle être établie ?

A - ÉVALUATION ET GESTION DU RISQUE ALIMENTAIRE

- Mieux séparer l'évaluation de la gestion du risque.
- Ajouter l'expertise socio-économique à l'expertise scientifique.
- Organiser une communication globale, scientifique et socio-économique (sauf en situation d'urgence).
- Élargir les possibilités de saisine de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

B - PRÉVENTION ET PRÉCAUTION

- Renforcer les moyens de veille et de prévention en écartant toute concession en cas de risque avéré.
- Définir, dans le cadre d'un débat public large, le principe de précaution en tant que principe fondateur de la politique européenne de sécurité sanitaire des aliments.
- Le rendre opérationnel par un cadre juridique communautaire.

II - LES CRISES, ALERTES ET ÉVÉNEMENTS DIVERS

- Constituer une cellule de veille, composée d'experts scientifiques, de praticiens et d'acteurs professionnels, qui suivrait et évaluerait les coûts socio-économiques des crises.
- Envisager la protection par l'assurance.
- Prévoir l'accompagnement à court et à long terme de toutes les victimes.
- Prévoir un accompagnement budgétaire pour les conséquences économiques et sociales des crises.

III - LA PLACE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

A - LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT :

- Renforcer les coopérations entre administrations.
- Envisager des évolutions, y compris en moyens humains et budgétaires.
- Mieux coordonner les efforts de la recherche, quelle soit publique ou privée.

B - L'ÉVOLUTION DU DROIT ALIMENTAIRE

- Préciser l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) de l'Organisation mondiale du commerce et les liens avec toutes les institutions internationales concernées.
- Harmoniser le droit communautaire en donnant une place centrale à la future Autorité alimentaire européenne (AAE).
- Simplifier le droit national en privilégiant l'approche interprofessionnelle par filières.

IV - LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET LES CONSOMMATEURS

- Favoriser à tous les niveaux l'émergence de pratiques contractualisées allant au-delà des obligations législatives et réglementaires, en privilégiant la logique de filière et en particulier la traçabilité pour tous les produits offerts à la consommation. Pour ce faire, on s'attachera au développement de la qualification des exploitations agricoles, de cahiers des charges, de chartes et guides de bonnes pratiques, à l'implication des salariés des filières et enfin à la responsabilisation des consommateurs.
- Inscire la nvMCJ au tableau des maladies professionnelles et décréter insalubre le travail dans les usines d'équarrissage.

V - COMMUNICATION ET PLACE DES MÉDIAS

- Coordonner la communication officielle au sein de la cellule de veille en relation directe au jour le jour avec tous les acteurs afin de communiquer de façon plus crédible en période calme comme pendant les crises.
- Approfondir le dialogue avec les médias.
- Imaginer des campagnes permettant de mieux faire connaître la réalité des filières agricoles et alimentaires.

VI - DE L'ÉDUCATION AU DÉBAT PUBLIC

- Mobiliser l'appareil éducatif pour instruire et les professionnels de la santé pour sensibiliser la population aux sciences du vivant et plus particulièrement à l'alimentation.
- Organiser le débat public pour la co-construction des décisions afin de les enrichir par des processus d'exploration collective et ainsi de les rendre plus compréhensibles et acceptables.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....177

Ont voté pour.....176

S'est abstenu.....1

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 176

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, Jean-Pierre Boisson, Bros, Carron, Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Mme Gros, MM. Le Fur, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Raoult, Rousseau, Salmon, Szydlowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Kneuss, Lardin, Perrin, Séassari, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Boulrier, Mme Briand, MM. Capp, Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguët, Toulisse, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguière.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Andouard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Devy, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Mayer, Jayez, Lesueur, Pinaud, Sohet.

Groupe de la coopération - MM. Ducrotté, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Chesnaud, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mme Mélisse.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Dechartre, Dondoux, Duharcourt, Mme Elgey, MM. Jeantet, de La Loyère, Mékachera, Motroni, Navarro, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiewiorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

S'est abstenu : 1

Groupe des personnalités qualifiées - M. Brard.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Aujourd'hui l'Union européenne est autosuffisante pour à peu près toutes les productions que l'on peut cultiver sous nos climats et qui sont aussi les productions nécessaires à une alimentation équilibrée.

- Cette évolution, extraordinaire si l'on considère le laps de temps très court qui a été nécessaire au secteur agricole pour passer, depuis les années 60, d'une situation de déficit à une situation exportatrice, s'est également accompagnée d'une amélioration considérable de la sécurité des produits alimentaires (en France, le nombre de décès par intoxication alimentaire est extrêmement bas).
- Pourtant, des dérives existent, que personne ne songe à contester et qui sont regrettables.

Sans vouloir les gommer, il faut tout de même dire que la fréquence des alertes sanitaires est en grande partie liée au renforcement et à l'amélioration des systèmes de surveillance, qui permettent de déceler des risques autrefois inaperçus.

Il convient également de s'élever contre cette idée selon laquelle les dérives que l'on a pu observer, seraient liées au modernisme agricole. Toute nouveauté technologique peut comporter des risques. L'agriculture n'échappe pas à la règle. Mais, refuser la modernité serait fatal à tous (n'oublions pas qu'elle a permis notre autosuffisance alimentaire). Nous devons, par contre, trouver un juste équilibre entre l'amélioration des techniques de production et la nécessaire maîtrise des risques. La sécurité est et doit demeurer un droit aussi fondamental qu'absolu du consommateur.

- C'est par respect pour ce principe de sécurité que l'agriculture s'est volontairement engagée, depuis plusieurs années déjà, dans des démarches culturelles plus rigoureuses, plus respectueuses de l'environnement, plus soucieuses encore de la qualité intrinsèque des produits qu'elle propose aux consommateurs. Une sorte de code de déontologie que le secteur agricole aurait fait sien et développe au jour le jour.
- Ces engagements volontaires, qui répondent aux souhaits des consommateurs et qui marquent une évolution de la pensée agricole, ne sont pas sans risque pour l'équilibre financier des exploitations. Ils se traduisent par des charges supplémentaires qu'il faut bien financer. Ils peuvent également générer des distorsions de concurrence entre les agriculteurs français et leurs homologues étrangers tant est grand le nombre de pays tiers à l'Union européenne qui n'observent pas les mêmes règles sanitaires que les nôtres. Aussi les impératifs de sécurité sanitaire des aliments doivent-ils être mieux pris en compte dans les échanges internationaux.

- Les agriculteurs sont désireux d'améliorer le dialogue avec les consommateurs. Ils militent pour le développement du principe de précaution incluant la traçabilité, qu'ils veulent globale, à l'ensemble des secteurs agricoles, c'est-à-dire à tous les maillons de la filière agro-alimentaire. Il devrait être complété d'un dispositif de veille pour notamment désamorcer des psychoses irraisonnées dont les effets économiques peuvent être catastrophiques pour le devenir des marchés, en France ou à l'exportation.

Les agriculteurs engagent de manière indéfectible leur responsabilité dans leur acte de production. Mais, ils ne peuvent être tenus pour seuls responsables de la sécurité sanitaire des aliments tant les secteurs politiques, économiques ou sociaux sont liés. A chacun d'assumer ses responsabilités pour que les agriculteurs ne supportent pas des conséquences dont ils ne seraient pas à l'origine. A chacun d'assumer ses responsabilités pour qu'ils soient justement indemnisés en cas de crise dont ils seraient les victimes.

La sécurité sanitaire est un bien commun. Sachons nous unir pour la faire progresser dans l'intérêt de tous.

Groupe de l'artisanat

Face aux différentes crises alimentaires dues à des imprudences productivistes et à leurs conséquences sur la perte de confiance des consommateurs dans la qualité sanitaire des aliments mis sur le marché, le groupe de l'artisanat apprécie que le Conseil économique et social se soit prononcé sur ce dossier délicat.

Partant du principe que la qualité hygiénique des aliments commercialisés est un droit absolu du consommateur, il est important de souligner qu'en dehors d'un dispositif législatif dense et hors du commun en France, les branches professionnelles de l'artisanat au travers de la Confédération générale de l'alimentation de détail ont mis en place des guides de bonnes pratiques d'hygiène sous l'égide de l'AFNOR et validés par l'Etat. Ces guides concernent la pâtisserie, la glacerie, la fromagerie, la charcuterie, la boucherie, la charcuterie traiteur, la poissonnerie et les conserveurs.

Compte tenu de la faible fréquence d'atteintes à la santé des consommateurs, imputables à l'alimentation, il est pour le moins paradoxal qu'aujourd'hui l'appréciation du risque alimentaire soit si controversée par la majorité d'entre eux. Pour le groupe de l'artisanat, l'incapacité à en évaluer avec précision la dimension et à le rationaliser par rapport à son degré de gravité face à la pression des médias et à la perception que peut en avoir l'opinion publique, implique effectivement un véritable dialogue avec les médias.

Celui-ci doit s'appuyer non plus seulement sur l'expertise scientifique unique et verticale mais aussi sur celle des représentants de la société civile et des professionnels. Ces derniers sont en effet, au plus près des préoccupations quotidiennes de leurs clients, de leurs entreprises et restent surtout compétents sur les aspects économiques et sociaux.

Le fait qu'aujourd'hui plus qu'hier, les prises de décision en matière de risque alimentaire aient de plus en plus d'impact sur l'ensemble de la filière, plaide pour la participation des professionnels pour éviter les confusions actuelles entre les procédures qualitatives et de sécurité alimentaire ; lever les contradictions dans les orientations prises et tenter d'influer sur celles qui se dessinent.

Pour le groupe de l'artisanat, la référence aux changements de comportements des agriculteurs en matière de production vers plus de dispositifs qualitatifs que quantitatifs va dans le bon sens mais ne doit pas laisser supposer que la sécurité alimentaire passe uniquement par ces procédés « plus raisonnables » de production. Les démarches qualité y contribuent certes mais n'excluent en aucun cas, celles relatives à la traçabilité qui doit aboutir à une véritable transparence du produit.

Par exemple pour la filière bovine, l'impact positif acquis avec l'accord interprofessionnel du 17 février 1997 (dans lequel la boucherie artisanale s'est particulièrement impliquée), précisant « *l'origine, la catégorie et le type du produit* » a été un élément déterminant qui a évité l'effondrement des ventes de viande en France. Il est regrettable et dommageable pour des raisons techniques, notamment d'identification bovine, que ce dispositif se soit mis en place que très progressivement au niveau européen. Le manque de traçabilité, donc d'identification produit, encourage l'opacité, la standardisation, au détriment d'une réelle transparence de l'information due au consommateur.

Malheureusement l'actualité ne le dément pas, l'information souvent incomplète parfois confuse et tendancieuse dans sa présentation ou dans son interprétation a nui injustement au travail et à l'image des secteurs qui ont toujours privilégié la transparence. Ce fut le cas de l'artisanat alimentaire qui dans ces crises a subi un énorme préjudice moral et commercial caractérisé soit par une diminution nette des ventes, soit par des retraits du marché des produits considérés à risques, soit par des charges supplémentaires engendrées par le principe de précaution. Pour la boucherie artisanale cela s'est traduit par une taxe sur achats de viande pour financer le service public de l'équarrissage, par des tests bovins obligatoires pour les bovins de plus de 24 mois, et par le retrait des colonnes vertébrales de bovins de plus de 12 mois, qui constituent autant de pénalisations indûment mises à la charge d'une profession.

Ces remarques sectorielles certes, illustrent la complexité de ce sujet et confirment le souhait de l'artisanat alimentaire de commercialiser des produits sains, clairement identifiés.

L'ensemble des propositions allant vers plus de clarté dans l'évaluation du risque, l'indépendance de la prise de décision et surtout la co-décision associant l'ensemble des acteurs concernés, le groupe de l'artisanat a voté favorablement l'avis.

Groupe des associations

En introduction de l'avis, le rapporteur retrace l'histoire de la sécurité alimentaire à travers les âges, émaillée d'accidents de grande ampleur, mais dont les causes étaient en quelque sorte liées à des phénomènes endogènes

« naturels » : hygiène de vie insuffisante, des régimes alimentaires déséquilibrés, méconnaissance des mécanismes de transmission des maladies. Ces phénomènes sont aujourd'hui maîtrisés, et on peut même dire que jamais on n'a joui d'une qualité alimentaire aussi bonne que de nos jours.

Les crises alimentaires actuelles sont exogènes, donc d'une autre nature. La production alimentaire de masse, la dissociation des multiples fonctions que ce type de production exige, l'introduction de nouvelles technologies créent des risques d'un nouveau type.

L'avis attribue les raisons de cette évolution dans la production à une politique agricole mise en place dès les années 60 qui avait pour objectif l'autosuffisance alimentaire et la nécessité de sauvegarder une place importante dans les échanges internationaux. On pourrait également ajouter aux raisons évoquées les exigences des politiques agricoles qui ont privilégié la rentabilité et le profit, l'utilisation d'engrais, de pesticides, souvent au détriment de la qualité des produits et du respect de l'environnement. Les exploitants agricoles, souvent pris au piège eux-mêmes, ont voulu tirer profit des aides octroyées par la politique européenne, sans peut-être manifester un discernement qu'une formation appropriée aurait pu leur permettre. En tout état de cause, un retour aux méthodes de production agricole des années 60 est en effet illusoire. Pour cette raison, avec le rapporteur, notre groupe pense qu'il faut poursuivre la mutation de notre agriculture. Toutefois l'agriculture dite « raisonnée », qui permet à la fois la traçabilité, la protection de l'environnement et la qualité du produit est pour nous la norme tout à fait minimale.

Notre groupe approuve l'esprit qui sous-tend l'avis et ses propositions. En particulier nous soutenons la proposition d'intégrer dans le processus d'élaboration de la politique alimentaire, à côté des scientifiques, des professionnels et des responsables politiques, les représentants de la société civile organisée, pour constituer un « deuxième cercle » d'expertise sociale et économique. Cela nous semble très important, car dans notre société trop complexe, l'Etat ne peut plus et ne doit plus assumer tout seul la régulation des problèmes sociaux mais également la sécurité dans le domaine de la production y compris alimentaire. Cette nécessité fait émerger une classe d'experts, qui s'imposent à l'aide de leurs discours technique évinçant ainsi la parole du citoyen et court-circuitant le débat politique. L'intervention des seuls experts peut contribuer à disqualifier la participation de la société civile dans le débat public. Il en va ainsi des problèmes liés à la sécurité alimentaire. Or il faut démocratiser l'expertise, il faut donner à la société civile, donc particulièrement aux associations, les moyens de l'expertise. L'audience trop faible des associations de consommateurs, par exemple, les empêche par manque de moyens de faire appel à des spécialistes que les aideraient dans leur action. Il faut pérenniser leurs ressources, assurer qu'elles puissent embaucher, garder des salariés compétents et utiliser les moyens de communication pour se faire entendre. Car ces associations constituent le dernier maillon de la chaîne alimentaire et sont un vecteur important d'information et formation du grand public, d'une adhésion sociale aux évolutions agricoles que l'avis appelle de ses vœux.

Enfin, notre groupe souhaite que la France s'investisse de façon déterminée afin que l'Union européenne :

- devienne un acteur primordial de la sécurité sanitaire ;
- intensifie sa politique de coopération avec les pays ACP pour que ceux-ci puissent garantir pour leur population et dans leurs échanges la sécurité sanitaire des aliments.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Jamais la sécurité sanitaire des aliments n'a été mieux assurée qu'aujourd'hui. Pourtant, la crise de 1996, avec l'annonce d'une probable transmission à l'homme de la maladie de la vache folle, a créé un choc d'une ampleur nouvelle. La France, déjà profondément marquée par le drame du sang contaminé, a développé une perception beaucoup plus aiguë de la crise alimentaire. L'enjeu pour notre pays est de cerner au plus près les risques encourus pour mieux les prévenir. Il y a lieu par ailleurs d'apprendre à mieux communiquer pour rationaliser leur perception par la population, tout en sachant que le risque zéro ne peut exister. En effet, il n'y a pas de prise de responsabilité sans prise de risque.

Parmi les préconisations, la CFDT relève les principaux axes suivants :

- **le principe de précaution**, appliqué au domaine alimentaire, doit être défini politiquement en tant que principe fondateur de la politique européenne de sécurité sanitaire, au contraire de la conception défendue par les Anglo-saxons. Dans la négociation à l'OMC, ceux-ci considèrent que le principe de précaution est seulement une exception à la liberté du commerce. Il convient également de ne pas confondre ce principe de précaution avec le principe de prévention ;
- **la création d'un « deuxième cercle »** qui pourrait, au-delà de l'AFSSA, assumer une fonction d'expertise économique et sociale, complémentaire de l'avis scientifique en amont de la décision politique ;
- **la cellule de veille**, véritable outil de prévention, d'évaluation et de coordination. A cet égard, le rôle des médias doit se concevoir au-delà de l'événementiel, comme vecteur d'information continue et lieu de dialogue sur la question alimentaire, permettant de découvrir la réalité des filières agricoles et alimentaires ;
- **la logique de filière** doit être privilégiée. Une meilleure garantie de la traçabilité pour tous les produits offerts à la consommation, la qualification des exploitations agricoles, l'implication des salariés de la filière et leur protection contre les maladies professionnelles et la responsabilisation des consommateurs en constitueront les principales retombées bénéfiques. Ce cadre devrait être favorable à l'approfondissement du dialogue social ;
- **le débat public pour la co-construction des décisions**, permettant aux différents acteurs de participer à la dédramatisation de certaines

crises afin de les enrichir et les rendre plus compréhensibles, donc plus acceptables ;

- **une éducation au produit alimentaire**, qui doit démarrer dès l'école primaire.

Informar, éduquer, agir de manière concertée, que ce soit en temps de crise alimentaire ou en temps normal, afin de dégager une véritable pédagogie du risque, tel est le sens profond de cet avis. Elaborer une échelle du risque alimentaire à partir de critères acceptés, afin d'éviter la peur, mériterait un débat plus approfondi. Approuvant toutes ces propositions, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

La défiance des citoyens à la sécurité des aliments s'est accrue ces derniers temps, due en grande partie aux inquiétudes liées au développement de la crise de la vache folle et attisées par les médias. Ces dernières années, les consommateurs ont montré à diverses occasions leur méfiance en ce qui concerne la composition des produits alimentaires qui répondent à des démarches marketing. En outre, la provenance de certains produits alimentaires de différents pays ne fait qu'accroître les craintes des consommateurs.

Dans un tel contexte, l'avis est fort utile et rend accessible à tous un domaine éminemment technique par la clarté de l'exposé, la précision du constat et la valeur des recommandations.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a pour mission d'évaluer le risque sanitaire pour l'alimentation. Mais sous la pression du consumérisme, le principe de précaution a été poussé à l'extrême. Pourtant, c'est aux décideurs politiques qu'il revient d'assumer la gestion du risque sanitaire. Parallèlement à l'avis des experts scientifiques, parfois sans certitude absolue, mais risquant d'entraîner des conséquences désastreuses pour toute une filière et par conséquent pour les salariés, la proposition d'une expertise économique et sociale complémentaire de l'avis scientifique rencontre notre assentiment. Par ailleurs, nous souscrivons pleinement à la proposition d'élargir les possibilités de saisine de l'AFSSA aux partenaires sociaux.

L'avis rappelle qu'il est primordial de définir, dans le cadre d'un large débat public, le principe de précaution en tant que fondateur de la politique européenne de sécurité sanitaire des aliments pour passer progressivement du principe de précaution au devoir de précaution.

Le groupe de la CFE-CGC considère que ce principe de précaution doit faire partie intégrante des négociations menées dans le cadre de l'OMC. Or, l'OMC, les USA et l'Union européenne en ont une définition fort différente pour ne pas dire contradictoire.

Nous souscrivons aux recommandations sur la qualité des productions admises à l'échange international. Une réflexion approfondie sur la rigueur, la lisibilité et la clarté des signes de reconnaissance de la qualité et de l'origine des produits est plus que jamais nécessaire. Les produits qui ne répondraient pas à ces caractéristiques ne devraient pas pénétrer les marchés de l'Union européenne.

Les positions de marchés ne sont jamais acquises. Les démarches marketing conditionnent les comportements des consommateurs. L'évolution des marchés de produits alimentaires le démontre parfaitement. L'innovation est au cœur du développement de l'industrie alimentaire. Elle constitue une des conditions de la croissance, du dynamisme et du renouvellement. On ne peut s'empêcher de soulever les conséquences de certaines de ces innovations sur la qualité et la composition des produits.

Avec l'apparition de nouveaux produits et de process, de l'évolution de la réglementation, la formation dans les entreprises de ce secteur est incontournable. Il reste pourtant beaucoup à faire dans un secteur où les PME sont nombreuses.

Par ailleurs, les salariés des filières ont souvent été victimes dans leur emploi et leur sécurité au travail. Dans un tel contexte, l'avis propose des droits et responsabilités nouvelles à l'intérieur de l'entreprise pour protéger la santé des salariés, pour s'assurer de leur sécurité et pour éviter une dégradation de leurs conditions de travail.

L'avis aborde les conséquences de la consommation des aliments génétiquement modifiés.

Les enjeux économiques et sociaux sont énormes. Et les consommateurs ne savent pas quelles seront les conséquences possibles de l'aliment transgénique sur la santé. Si l'industrie alimentaire n'est pas directement responsable de la fabrication de ces produits, il n'en demeure pas moins vrai que les consommateurs reportent leurs inquiétudes sur cette industrie. L'information la plus claire et la plus transparente doit pouvoir leur être fournie. Le souhait des consommateurs à une totale transparence doit passer par un développement d'une traçabilité des produits qui va bien au-delà des obligations réglementaires. Les industriels comme les consommateurs y ont tout à gagner. Vos propositions rappellent d'ailleurs quels seront les intérêts réciproques de chacun.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

La perception du risque par les consommateurs est le plus souvent sans commune mesure avec la réalité des problèmes de santé publique.

L'avis affirme justement que *« la sécurité sanitaire et hygiénique des aliments commercialisés est un droit absolu même si le risque nul n'existe pas »* et *« qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la sécurité des citoyens »*. Les recommandations de l'avis, que la CFTC approuve pour l'essentiel, tendent à satisfaire ce droit des consommateurs et à parfaire le rôle de l'Etat.

S'agissant de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, dont la CFTC salue les compétences scientifiques, nous souhaitons que soit élargi le droit de saisine, notamment aux organisations professionnelles et de salariés et que les recommandations et décisions de gestion des risques demeurent bien l'apanage de l'Etat avec un recours éventuel à une expertise socio-économique. Cependant, la préconisation de l'avis relative à la fonction d'expertise économique et sociale nous apparaît bien compliquée.

Une définition précise du principe de précaution devrait être effectuée au niveau européen et s'imposer comme fondement de la politique de sécurité alimentaire, ce qui implique de s'opposer, sur ce point, à l'OMC qui n'y voit qu'une exception à la liberté des échanges. La définition « politique » préconisée par l'avis mériterait d'être précisée.

L'avis évoque la mise en place d'un système d'assurance des opérateurs économiques et de toutes les victimes des crises alimentaires. Un tel dispositif nous paraît particulièrement délicat et difficile à mettre en œuvre et nous craignons, quel qu'en soit le coût, qu'il ne réponde que très imparfaitement aux conséquences économiques d'une crise alimentaire.

L'harmonisation des législations doit être entreprise au niveau européen, l'absence de coordination entre les politiques nationales ne peut que compliquer la gestion des crises. On l'a vu récemment à propos de l'ESB.

L'autorité alimentaire européenne qui doit être installée l'an prochain pourrait, dans le cadre proposé par le Comité économique et social européen, préparer ces harmonisations législatives dans un souci de nécessaire simplification et de protection de nos petits producteurs qui font vivre un environnement rural et artisanal.

L'avis émet des suggestions pour protéger les salariés des filières en matière de santé, d'hygiène mais aussi de formation, de maladies professionnelles. La CFTC y souscrit et souhaite que des négociations s'engagent dans les branches sur ces thèmes et notamment, en vue d'élargir les compétences des CHSCT.

Enfin, il nous paraît important de communiquer largement et de manière crédible et surtout coordonnée, de mieux faire connaître les réalités des filières agricoles et alimentaires. Le rôle du système éducatif sera déterminant sur ce point, ainsi que celui des organisations professionnelles.

Le groupe de la CFTC partage le souci du rapporteur de promouvoir un dialogue entre pouvoirs publics, communauté scientifique et consommateurs. Il nous semble qu'il appartient à l'Etat d'être l'initiateur d'une telle démarche.

La CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

En traitant l'ensemble des problématiques de la chaîne alimentaire et son évolution, les questions complexes comme les OGM, le principe de précaution, les crises, la place de l'autorité publique, des instruments de contrôle, l'avis et le rapport ont relativisé toute une série de problèmes en les situant dans un contexte plus général et en permettant le débat.

Comme le dit, à plusieurs moments, le rapport : « ... *Il y a une distance sidérale entre la réalité dans la façon de produire notre alimentation et les représentations qu'en ont une grande partie des consommateurs...* ». Le sondage cité le confirme : 60 % des personnes interrogées considèrent que les risques alimentaires se sont accrus ces dix dernières années. D'après une autre enquête, les risques alimentaires arrivent en 9^e position dans la chaîne des risques, devant même les risques nucléaires.

En même temps le taux de satisfaction des Français pour la qualité de l'alimentation se situe à 90 %. Il est prouvé que nous avons, une amélioration incontestable de la qualité et de la sécurité alimentaire.

Ces questions nous interpellent donc. Certes, elles méritent de la part des médias un débat, un traitement sérieux et approfondi. Les organes de presse sont interpellés et on ne règlera pas ces questions (du moins nous le pensons) en pointant du doigt la fragilité de la compétence des journalistes, ni même en essayant de réglementer ou de placer sous tutelle le débat.

Aujourd'hui, émergent des problématiques nouvelles qui appellent des réponses nouvelles liées à la dissociation de la fonction producteurs de la fonction consommateurs dans la réalité urbaine de nos pays développés. C'est sur ce terrain que nous avons besoin de poursuivre la réflexion.

Le drame de la sécurité alimentaire est d'une autre dimension dans les pays en voie de développement, confrontés au problème de la sous-alimentation, de la malnutrition et de la famine. Cette question est pointée dans le rapport et l'avis. Selon nous, elle aurait pu avoir un développement plus important, notamment dans le rapport.

Une question prend une place nouvelle. Il serait indispensable que le Conseil économique et social prenne des dispositions pour s'en emparer très rapidement. Il s'agit de la place et du rôle des salariés et de leurs droits d'intervention. L'avis avance sur cette notion puisqu'il traite de l'information des consommateurs, des salariés et de la place de leurs institutions, d'une façon nouvelle. Il aborde la question du droit d'alerte, mais cependant comme déjà dans plusieurs rapports et avis, les salariés dans leur positionnement ne sont pas considérés comme des acteurs et décideurs de l'activité économique. Ils sont considérés comme des intervenants chargés d'accompagner des décisions prises par d'autres. On les traite comme des variables d'ajustement. Pourtant les salariés se trouvent régulièrement au cœur des problématiques de sécurité et ils en sont les acteurs déterminants par leur nombre et leurs compétences.

Ne pas intégrer leur place et leur rôle dans la production revient à refuser de se donner les moyens d'une réelle sécurité. Les modes de production ont aujourd'hui des effets de chaîne. Les salariés doivent donc être en capacité à tout moment d'intervenir. C'est une condition pour maîtriser la sécurité. Encore faut-il leur permettre d'être les interrupteurs nécessaires à la sécurité et pas seulement les fusibles comme c'est trop souvent le cas.

Au nom de l'intérêt de l'entreprise, du secret des productions et bien d'autres, dans de nombreux cas, ils subissent des sanctions quand ils disent et interviennent sur ces choses, pour dénoncer certaines pratiques. Nous pensons que si ces droits et leur place étaient reconnus, nous n'aurions pas eu les problèmes de Bordeaux, le drame de la SOBOVIDE et bien d'autres encore.

Notre groupe pense que dans le prolongement de ce rapport, il faudrait poursuivre une réflexion sur la place et le rôle des salariés dans les chaînes de production et les droits nouveaux à leur reconnaître, en terme de droit d'alerte, de droit au retrait des productions, de droit d'intervention et de droit à l'information. Pour tout cela, nous avons besoin d'outils publics de réflexion et de contrôle.

Là aussi, une question se pose : celle du primat du contrôle public et des moyens qu'il faut lui donner, la réorganisation des services ne suffira pas. Elle se trouve posée aussi au regard des organismes privés qui prévalent dans la définition d'un certain nombre de normes qui conditionnent la sécurité. Notre groupe considère l'avis comme une avancée réelle et un point d'appui pour faire avancer les nombreuses questions de la sécurité alimentaire.

Groupe de la CGT-FO

Dès l'introduction le rapporteur fait un sort à tout retour en arrière en rappelant que c'est l'agriculture et la chaîne alimentaire d'aujourd'hui, objets de critiques, qui ont permis l'autosuffisance.

Dans le même temps, la réduction croissante des risques sanitaires liée à l'alimentation de l'homme semble mal perçue par l'opinion publique.

Un seul principe guide et s'impose à tous : la recherche de l'excellence avec le droit absolu du consommateur à la sécurité.

Il fallait réaffirmer ces principes d'entrée de jeu. Le groupe Force ouvrière s'en félicite, d'autant que l'idée, par ailleurs excellente, d'étude de faisabilité d'une échelle de risques alimentaires peut s'envisager, à condition d'y mettre les moyens.

En ce qui concerne la place de l'autorité publique, le projet d'avis reconnaît la bonne efficacité des services publics concernés. Il faut donc envisager des évolutions, y compris en moyens humains et budgétaires.

Le rapporteur rappelle : *« que les moyens de contrôle du respect de la réglementation ont parfois manqué, par exemple dans le cas d'interdiction des farines animales en 1990 et 1994 »*.

La situation était donc déjà déséquilibrée avant la crise de l'ESB.

Les nouvelles missions que cette dernière a engendrées n'ont pu être effectuées qu'au détriment d'autres missions de contrôle, jugées par la force des choses, moins prioritaires.

Le manque d'effectifs est patent dans les directions départementales des services vétérinaires (DSV). Le groupe Force ouvrière l'avait déjà mentionné lors de la séance plénière du 13 mars 2001 consacrée au rapport sur *« Les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires »*. Force ouvrière attend toujours la réponse.

Pour le groupe Force ouvrière, la sécurité sanitaire des aliments est une mission et une prérogative de la puissance publique, qui ne saurait être ni partagée, ni déléguée. Cela dit, la mise en place de l'AFSSA, le 1^{er} avril 1999 s'est avérée judicieuse.

Les propositions faites par le projet d'avis devraient permettre à chacun, AFSSA et pouvoirs publics, d'accomplir l'une sa mission d'information et l'autre sa mission d'intervention. Il en est ainsi du droit de saisine étendue aux organisations représentatives des entreprises et des salariés, et du renforcement du rôle de l'Institut de veille sanitaire (IVS).

Pour le groupe Force ouvrière, il faut aller rapidement bien au-delà et rendre obligatoire la possibilité de prévenir le risque avant tout process nouveau. C'est donc une question de bon sens de demander au ministère de la recherche, d'assurer une véritable coordination des actions de recherche dans le domaine de l'alimentation.

Une proposition capitale : la mise en place des structures qui devront conduire des réflexions et des études en matière d'innovation.

On peut d'ailleurs se demander si l'AFSSA, saisie du problème, aurait autorisé l'utilisation de farines animales pour la nourriture des bovins dans les conditions qui ont, hélas, prévalu pendant une trop longue période.

Il y a aussi nécessité, comme le souligne le projet d'avis, de protéger très rapidement la santé des travailleurs dans les abattoirs et des consommateurs, des risques possibles de contamination, par la mise en place d'un système efficace et fiable d'aspiration de la moelle épinière.

Sans porter préjudice à la capacité des Etats membres de se prémunir d'un danger qu'ils redouteraient, un pays qui applique aussi scrupuleusement que possible la réglementation verra ses efforts affaiblis, en matière de sécurité, lors de l'introduction de denrées n'atteignant pas le même niveau de sécurité.

Il était donc essentiel de souligner l'importance de l'harmonisation du droit communautaire, en donnant une place centrale à la future autorité alimentaire européenne (AAE).

Pour Force ouvrière, l'harmonisation sanitaire des viandes s'impose au plus vite comme une nécessité absolue tout au long de la chaîne, y compris pour l'alimentation animale.

Il est important aussi de mobiliser l'appareil éducatif pour instruire, et les professionnels pour sensibiliser.

Le groupe Force ouvrière espère que le Ministre portera à ce projet d'avis, comme à celui qui l'a précédé sur « *Les signes de qualités* » - car ils font un tout - toute l'attention qu'ils méritent. C'est volontairement qu'il n'a pas abordé la crise de l'ESB. La justice est saisie, à elle de dire le droit.

Le projet d'avis doit aussi permettre de maintenir les caractéristiques propres à notre modèle alimentaire.

Cela s'impose et le projet d'avis le souligne : « *des règles drastiques, plus délicates à suivre que le recours à l'asepsie hygiénique* ».

Le groupe Force ouvrière votera le projet d'avis à moins que des amendements ne viennent en dénaturer la teneur.

Groupe de la coopération

L'avis analyse le problème de la sécurité des aliments avec une rationalité qui a fait défaut jusqu'ici. La France n'est pas le pays de « *la mal bouffe* » et la sécurité sanitaire et hygiénique des aliments est un droit pour tous. Les crises alimentaires récentes ont suscité une angoisse et une méfiance des citoyens. Elles aussi ont démontré que l'intérêt des consommateurs et des filières convergeait. L'attente des consommateurs, l'attitude de la distribution (prix d'appel au détriment de la qualité) et de l'agroalimentaire ont fortement évolué dans un

marché dérégulé. A cela s'ajoutent les fraudes de certains acteurs, un traitement hasardeux de l'information, un flottement politique.

La responsabilité de tous est engagée. Le consommateur est responsable du dernier maillon de la chaîne alimentaire. Il doit être informé sur les risques et sur l'hygiène alimentaires. Depuis longtemps les coopératives de consommateurs, les coopératives scolaires et les associations de consommateurs travaillent dans ce sens.

Les opérateurs économiques doivent poursuivre leurs efforts. Les entreprises coopératives agricoles et leurs adhérents se sont déjà engagées dans cette voie dès le début des années 90 avec le programme Agri Confiance®, qui concerne deux cents entreprises soit 55 000 producteurs. L'accélération du développement de ce programme, devenu norme française depuis juillet dernier, est une priorité majeure pour les entreprises coopératives. Ancrées sur leur territoire, proches de leurs adhérents, les entreprises coopératives agricoles sont des pièces maîtresses de l'élaboration d'une traçabilité dans les filières.

La responsabilité des médias se mesure à l'aune de la douloureuse expérience de Soviba retracée par la coopérative La CANA lors de son audition. Elle montre combien les efforts des producteurs peuvent être mis à mal par la fraude d'un négociant et par un effet d'amplification médiatique, alors que la vache malade n'est jamais entrée dans le circuit alimentaire et que les procédures de traçabilité ont parfaitement fonctionné. Pourtant, suite à cette seconde crise de la vache folle, la consommation de la viande bovine s'est effondrée. La surenchère médiatique est lourde de conséquences pour les responsables et salariés d'une entreprise.

L'Etat doit assumer la responsabilité politique, concevoir une nouvelle articulation du savoir scientifique et du pouvoir politique, et repenser une communication trop souvent cacophonique. Les propositions de l'avis, notamment la création d'une échelle du risque alimentaire, vont dans ce sens. La responsabilité politique doit également être engagée au niveau communautaire.

La définition du principe de précaution ne peut être élaborée sans la participation de la société civile. Pour le groupe de la coopération, il faut distinguer le principe de précaution du risque zéro. Les confondre, c'est organiser une régression car alors toute science appliquée est dangereuse et tout innovateur un apprenti sorcier. Le principe de précaution, doit être destiné à guider les pouvoirs publics en période de controverse scientifique, et non à les paralyser. Bien compris et accepté par tous, il ne bloque pas le progrès.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à féliciter le rapporteur pour son travail de fond qui éclaire la globalité et la complexité du problème, et pour ses propositions qui ont le mérite d'impliquer tous les acteurs concernés, et notamment les entreprises de toute taille de l'industrie alimentaire qui sont concernées au premier chef par la sécurité des aliments.

En termes d'évaluation des risques, nous appuyons la proposition d'extension du droit de saisine de l'AFSSA aux industriels (ou du moins à leurs représentants) qui sont les premiers pénalisés en cas d'alerte sanitaire.

Pour la séparation de l'évaluation et des mesures de gestion au niveau français, nous formulons une observation : si l'AFSSA communique sans avoir laissé le temps à l'administration de prévoir les éléments de gestion, ce sont les media qui imposeront la décision dans un sens plus sévère. Un délai pourrait être avantageusement aménagé entre l'adoption d'un avis de l'AFSSA et sa publication pour laisser à l'administration le temps de proposer des mesures de gestion, et donc également d'informer au préalable les acteurs, voire les consulter. L'AFSSA prépare actuellement un avis sur le sel dans l'alimentation. Les propositions de recommandations sont, à notre avis, du ressort de la décision politique et non pas de l'agence.

Il est par ailleurs important de rappeler le principe de la séparation à l'échelon européen, au moment où l'Europe va se doter d'une autorité européenne dont le mandat ne prévoit que l'évaluation et des pistes de recommandations, tandis qu'il reviendra aux politiques de les formuler et de les mettre en œuvre.

En ce qui concerne la prévention et l'application du principe de précaution, nous sommes favorables à une véritable définition européenne du principe de précaution, sous réserve que :

- le risque soit évalué objectivement, avec identification du degré d'incertitude scientifique ;
- la transparence soit l'objectif de toutes les parties prenantes ;
- les mesures soient proportionnées au risque et au danger ;
- les mesures soient rendues acceptables par une analyse coût/profit,
- les mesures soient temporaires.

Nous attendons aujourd'hui des pouvoirs publics une véritable définition du principe de précaution, qui se traduise par des mesures réglementaires qui clarifient son application, et en minimisent l'impact financier ainsi que les conséquences négatives sur les exportations, conséquences durables sur l'image de la France.

En matière de gestion des alertes, l'avis souligne à juste titre combien les crises alimentaires ont des effets humains et financiers considérables. Aussi nous nous félicitons de la mise en place d'un dispositif de chiffrage des coûts économiques et sociaux des crises. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de compensation quand il y a eu erreur d'analyse. C'est pourquoi nous souhaitons un cadre juridique pour mettre en place un système d'assurance des opérateurs et des vraies victimes de crises alimentaires.

L'industrie alimentaire, qui transforme 70 % de la production agricole totale, est impliquée depuis 1999 dans les travaux engagés par différentes instances sur l'agriculture raisonnée - meilleure voie selon nous pour parvenir à un approvisionnement de qualité - qui devra constituer dans un délai rapproché le standard minimum de toute la production agricole.

L'avis préconise également des démarches de filière. L'industrie alimentaire vient d'engager dans ce sens un travail en commun avec l'ensemble des représentants des industries des aliments du bétail pour intégrer la démarche HACCP, tout au long de la chaîne alimentaire pour les produits animaux. De

même, un travail de fond est engagé sur la chaîne du froid, en partenariat avec le CEMAGREF, la distribution, les transporteurs, et les organisations de consommateurs.

Enfin, s'agissant du renforcement de la sécurité et participation des salariés, nous sommes favorables à tout ce qui peut renforcer la sécurité sanitaire des aliments et ouverts à ce que les salariés y participent plus activement. Une telle avancée doit se faire dans des conditions réalistes afin d'éviter deux obstacles, c'est-à-dire :

- que ce droit nouveau ne se retourne contre le salarié qui deviendrait responsable vis-à-vis du consommateur ;
- que ce droit ne soit utilisé comme pression sans rapport ou sans commune mesure avec la sécurité des aliments.

Nous souhaitons donc que l'exercice de nouveaux droits éventuels se situe exclusivement dans le cadre du comité d'entreprise ou à défaut des délégués du personnel. Au sein de ces instances, le chef d'entreprise restera le premier responsable de la sécurité des produits qu'il vend.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

M. Gérard : « Un rapport dense, un avis court et riche. Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement se réjouit tout autant de la densité du rapport que de la richesse et de la brièveté de l'avis.

Lors de la conférence de presse tenue hier, 12 novembre 2001, le rapporteur soulignait deux points que sa section semblait considérer comme majeurs : tout d'abord la volonté de la section de l'agriculture et de l'alimentation de traiter le sujet à froid et non à chaud, ensuite, l'absence de réel « scoop ».

Notre groupe apprécie que la section n'ait pas travaillé, sur un sujet aussi important, dans l'urgence. Elle souligne son total accord avec cette méthode de travail qui évite que de quelconques questions d'actualité viennent perturber la sérénité nécessaire à un travail approfondi. Le philosophe chinois Che King disait « Il faut prendre conseil même des chemineaux et des glaneuses ». Quant à son collègue Confucius, il énonçait : « Etudier sans réfléchir ne sert à rien, réfléchir sans étudier est périlleux ». La section et son rapporteur ont évité ces deux écueils.

Nous ne partageons pas cependant l'idée que cet avis ne contient aucun « scoop ». Page 6 de l'avis nous pouvons relever que, « pour le Conseil économique et social, tout produit (toute pratique) scientifiquement reconnu dangereux pour la santé humaine, dans ses modes d'utilisation habituels, doit faire l'objet d'une quadruple interdiction immédiate : d'utilisation sur le territoire national ou communautaire, d'exportation vers les pays-tiers et d'importation ».

Si en effet, à la suite de cet avis, tous les pays producteurs décidaient de ne plus exporter leurs produits ou pratiques dangereuses vers des pays tiers, après le sang contaminé, après les poulets à la dioxine, après les farines animales

colporteuses d'ESB... nous aurions-là réellement un scoop. Ainsi pourrions-nous comprendre et mettre en œuvre cette autre maxime d'un autre philosophe chinois, Lao Tseu : « Imposer sa volonté aux autres, c'est force. Se l'imposer à soi-même, c'est force supérieure ».

Notre groupe apprécie également le vœu - page 7 - de considérer le principe de précaution comme principe de sécurité alimentaire et non comme exception à la liberté des échanges. Nombre de pays en développement nous rejoindront sur cette recommandation.

Il aurait apprécié page 11 - mais il convient que la question déborde le thème tel qu'il a été abordé pour rejoindre celui de la sécurité alimentaire et non seulement sanitaire -, qu'au-delà de la volonté proposée à l'Union européenne de continuer à s'interdire toute exportation vers les pays tiers de produits à risque destinés à l'alimentation humaine ou animale, notre avis émette aussi le vœu que l'Union européenne s'interdise de brader à l'exportation des produits alimentaires aux prix subventionnés pour de justes motifs de missions d'intérêt public confiées à notre agriculture, dont un des effets pervers pour les pays en développement est de tuer leurs propres capacités productives.

Enfin, en page 14, l'avis suggère justement quelques pistes à explorer dont celle de la création d'un droit d'alerte. Notre groupe, convaincu qu'un simple « droit » - à la lumière du fameux « droit d'ingérence » - n'est mis en œuvre que lorsque leurs acteurs y trouvent un intérêt personnel, ne verrait qu'avantage à ce que ce « droit d'alerte » soit transformé en « devoir d'alerte ». Que serait « l'assistance à personne en danger » s'il ne s'agissait que d'un droit et non d'un devoir ?

Confucius disait encore : « Celui dont la pensée ne va pas loin verra ses ennuis de près ». La réflexion conduite par la section de l'agriculture et de l'alimentation et son rapporteur va loin. Les ennuis qui nous guettent en matière de sécurité sanitaire sont graves. Pour ne pas les voir de près, notre groupe votera le présent avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité a particulièrement apprécié le rapport et le projet d'avis sur la sécurité sanitaire des aliments tant dans leurs analyses que dans leurs recommandations.

Le projet d'avis redonne, en particulier, à l'autorité publique la place qui lui revient sur un tel sujet : la sécurité sanitaire des aliments doit en effet constituer l'un des volets d'une politique de santé publique, un autre volet consistant à faire prédominer, dans les politiques agricoles, tant françaises qu'européennes, les préoccupations environnementales et de santé, sur les bénéfices financiers qu'en attendent les groupes de pression de toute nature.

La multiplication des alertes alimentaires, leur gravité et leur fréquence accrue, nécessitent de faire preuve d'une grande réactivité, et de concevoir les mécanismes de l'Etat en conséquence. Les multiples facettes de ce problème conduisent à privilégier le regroupement des compétences que se partagent plusieurs ministères, et si nécessaire un nouveau découpage pour une plus grande efficacité de santé publique. D'un point de vue sanitaire, la sécurité des aliments

ne doit pas occulter l'importance d'une politique globale de la nutrition. L'ensemble des comportements alimentaires demeure un déterminant essentiel de la santé de la population. C'est pourquoi le groupe de la mutualité insiste pour que les propositions de l'avis - mobilisation de l'appareil éducatif, information - s'appliquent également à l'ensemble des questions concernant la nutrition. C'est en effet une condition essentielle pour un progrès partagé par tous. L'équilibre alimentaire, l'accès à une nutrition sans carences, sont encore des objectifs lointains pour une partie malheureusement importante de la population. Ces préoccupations ne doivent pas s'opposer au souci de sécurité alimentaire, mais l'accompagner.

En ce qui concerne les opérateurs économiques, le projet d'avis insiste avec raison et pondération sur la nécessité d'une traçabilité de tous les ingrédients composant les aliments, dans toutes les filières alimentaires. Le contrôle de la chaîne du froid par des procédés techniques généralisés et peu coûteux reçoit aussi l'approbation du groupe de la mutualité. La formation plus systématique et un examen critique des conditions de travail des salariés des secteurs concernés constituent également des propositions intéressantes.

Les consommateurs, quant à eux, subissent, certes, les problèmes de sécurité sanitaire, mais ils sont aussi entièrement responsables du dernier maillon de la chaîne alimentaire, pour autant qu'ils aient été formés et qu'ils soient informés. Le projet d'avis recommande donc avec raison que l'appareil éducatif soit mobilisé pour développer l'enseignement de l'aliment et qu'il participe à la formation générale d'une solide culture sur les risques de l'alimentation et sur l'hygiène alimentaire. S'il met en avant le rôle que peut jouer la société civile dans l'organisation et le partenariat en matière de débat public, le projet d'avis, comme le souligne aussi le groupe des associations, n'insiste cependant pas assez sur la nécessité d'aider les associations de consommateurs et les mutuelles, à se doter de moyens d'expertise minima, qui seraient, en toute hypothèse, sans commune mesure avec ceux que les conglomerats commerciaux peuvent mobiliser pour défendre leurs propres politiques.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-Mer

Après avoir été longtemps une impérieuse nécessité, l'alimentation peut être source de plaisir et de découvertes mais elle peut devenir un sujet de craintes, malheureusement souvent fondées.

Cette évolution est aussi celle connue Outre-mer avec quelques caractéristiques qui diffèrent de la métropole mais dont l'acuité n'est pas moins importante.

L'héritage colonial a modelé la structure de la production agricole dans un sens favorable aux cultures d'exportation aux dépens des cultures vivrières. Les facteurs naturels, souvent défavorables, jouent aussi leur rôle. L'autosuffisance alimentaire est donc bien souvent un mythe Outre-mer.

Toutes les régions d'Outre-mer sont dépendantes, en matière de produits alimentaires le plus souvent de sources animales, des importations des pays voisins et souvent de façon massive.

Une partie de ces produits provient de l'Union européenne : cette situation, *a priori* favorable, n'est pas pour autant une garantie contre tout risque alimentaire. Une autre partie provient des pays développés. Les différences de conception fondamentale entre l'approche « hygiéniste » des anglo-saxons et le parti pris de traçabilité qui s'impose peu à peu dans l'Union européenne sont fort bien décrites dans le rapport. De plus, ces pays ont souvent une attitude face aux OGM ou à l'utilisation des antibiotiques pour la croissance du bétail, fort différente de la nôtre. Une dernière partie enfin provient de pays les moins avancés ou en voie de développement. Ce n'est pas faire injure à ces pays que de reconnaître leur retard en matière vétérinaire ou phytosanitaire.

Quel est l'état de notre système de surveillance sanitaire, face à des provenances aussi diverses ? La gestion de l'eau potable pose déjà un problème, somme-nous en plus aptes à faire des contrôles vétérinaires adéquats sur des productions animales provenant de ces pays qui ne pratiqueront pas les mêmes tests de dépistage de l'ESB ou la même politique de retrait des matériaux à risque spécifiés ? Saurions-nous détecter dans ces productions les traces de produits vétérinaires interdits dans l'Union européenne, mais autorisés aux Etats-Unis ou au Brésil et qui entrent actuellement en Guyane ? Saurons-nous assurer l'information nécessaire des consommateurs face à des produits agroalimentaires utilisant des OGM ?

Les départements d'Outre-mer constituent autant de frontières de l'Union européenne sur des continents lointains, nous n'aimerions pas qu'ils soient la porte d'entrée de risques alimentaires anciens ou nouveaux parce que, comme l'indique fort justement le rapport, « les crises ne connaissent pas de frontières ».

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'Outre-mer salue la qualité du travail effectué et s'associe pleinement à l'avis qu'il a voté. Il insiste en outre pour que toutes mesures soient prises afin d'assurer à ces régions et à ces populations le même niveau de sécurité qu'en métropole, à travers notamment les laboratoires et les services nécessaires au dépistage et à la gestion des risques sanitaires et alimentaires.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « L'excellent rapport que nous présente aujourd'hui M. Capp vient à point nommé. Il convenait en effet de tenter de tirer avec un recul suffisant certaines conséquences de crises récentes qui ont à juste titre profondément inquiété l'opinion publique au regard de la qualité sanitaire des aliments. Le travail de réflexion et de proposition qu'a effectué le Conseil économique et social se situe dans une optique très différente des divers rapports d'enquête établis par des commissions parlementaires constituées « à chaud » à l'initiative du Parlement européen, de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Très rapidement, je souhaiterais développer trois thèmes abordés dans ce rapport, qui devraient faire l'objet d'un large écho médiatique et contribuer à enrichir le débat public sur la sécurité sanitaire des aliments.

1^{er} thème : Contrairement à une opinion trop largement répandue les aliments que nous consommons aujourd'hui, et qui pour la plupart ont subi une élaboration industrielle, présentent une sécurité sanitaire au moins égale, et très

souvent supérieure, à l'alimentation dite naturelle, à partir de produits n'ayant subi aucune transformation industrielle.

2^{ème} thème : Cette sécurité, mieux assurée, doit pouvoir être vérifiée à chaque instant, et tout au long de la chaîne alimentaire, ce qui suppose la mise en place d'institutions et de procédures garantissant la traçabilité des produits consommés.

3^{ème} thème : Toute communication relative à la sécurité sanitaire des aliments suppose, pour être correctement reçue, une éducation des consommateurs, qui porte à la fois sur la connaissance du processus de fabrication, sur la bonne utilisation et conservation domestique des produits et plus largement encore sur une bonne éducation sanitaire et nutritionnelle.

1^{er} thème, le mythe rousseauiste du retour aux sources, de l'alimentation naturelle, qui seule garantirait une nourriture saine, doit être fortement relativisé. L'équation simpliste « produit naturel = produit sain » ne saurait être acceptée telle quelle. Les conditions d'élaboration et de mise sur le marché des produits dits naturels doivent être également contrôlées car l'absence de traitement industriel n'est pas une garantie en elle-même d'innocuité. Mais, là encore, il faut se prémunir contre toute tentation maximaliste d'hygiénisme poussé à l'extrême. Le corps humain a ses propres défenses immunitaires, qui doivent être développées, et qu'une alimentation excessivement aseptisée aurait pour effet de réduire. Il y a là un thème de recherche qui devrait être développé car il s'agit d'un domaine encore très mal défriché.

2^{ème} thème, celui de la traçabilité, il s'agit d'une revendication forte et légitime des consommateurs et la voie incontournable pour recréer un climat de confiance dans notre alimentation. Les efforts entrepris par les différents acteurs professionnels pour mettre en place et garantir cette traçabilité, notamment dans la filière viande, doivent être salués et fortement encouragés par les pouvoirs publics. Notre pays a mené une action pionnière dans ce domaine. Il serait regrettable que les progrès ainsi accomplis soient remis en cause au niveau européen et international, au motif, sinon de la libéralisation des échanges, au moins de leur facilitation. Le danger existe, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales en cours, et la plus grande vigilance s'impose.

Enfin, 3^{ème} thème, le projet de rapport met à juste titre l'accent sur la nécessité, dès l'école primaire, d'un enseignement de l'alimentation, comme élément essentiel de la vie de chaque individu. L'accent doit être mis non seulement sur les risques sanitaires dus à une mauvaise hygiène dans la production, le traitement ou la consommation des aliments, mais aussi sur les bases fondamentales d'une alimentation équilibrée. Il n'est pas interdit, bien au contraire, de compléter cet enseignement par une éducation du goût, en s'inspirant de quelques expériences intéressantes en la matière. Cet enseignement, conçu comme un élément essentiel d'une politique dynamique de prévention des risques majeurs en matière de santé de l'alimentation, est aussi la condition indispensable de l'efficacité d'une bonne politique de communication sur les risques sanitaires de l'alimentation dont M. Capp a, à juste titre, souligné l'importance.

C'est finalement à un vaste débat public, tout à fait transparent, sans tabou ni a priori auquel ce projet de rapport nous invite, en traçant des pistes utiles, pour qu'il se déroule dans des conditions non passionnelles.

J'appuie sans réserve cette démarche, en votant ce projet d'avis.

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales a lu avec intérêt votre avis, à l'élaboration duquel il n'a pu participer. Au nom des professions libérales, et en particulier celle des vétérinaires, il a tenu à faire quelques observations constructives.

La sécurité sanitaire des aliments, élément essentiel de notre vie quotidienne, est traitée dans l'avis, comme une problématique de sécurité technologique qui requerrait d'abord une synergie entre industriels, autorités d'évaluation, autorités de contrôle. C'est oublier que la sécurité alimentaire relève d'une chaîne de compétences allant pour les produits d'origine animale, de l'étable à la table du consommateur. Le rapport l'évoque certes, mais bien trop succinctement, à nos yeux.

Le premier maillon de cette chaîne de compétence concerne l'élaboration, dans les élevages, des matières premières destinées aux industriels. A une époque de fabrication, de distribution et de consommation de masse, la sécurité alimentaire n'est-elle pas d'abord tributaire de la surveillance effectuée en amont de l'industrie ? Concernant les produits d'origine animale, cette surveillance est réalisée au quotidien par les vétérinaires, pour la plupart libéraux. L'obligation de délivrer sur prescription des vétérinaires, des médicaments de substance à longue rémanence dans les tissus animaux restreint les contaminations des denrées en évitant les erreurs et les fraudes. En outre, la sécurité alimentaire passe, en aval de l'industrie, par le diagnostic des troubles cliniques pouvant trouver une origine dans l'alimentation. La détection de ces troubles cliniques relève des professionnels de santé, vétérinaires et médecins, dont beaucoup sont libéraux.

En ce qui concerne l'évaluation et la gestion du risque alimentaire, le rapporteur préconise un « deuxième cercle » de l'évaluation, intervenant en amont de la décision politique. Le groupe des professions libérales ne peut qu'approuver cette proposition. Toutefois, il lui paraît indispensable d'inclure, dans ce second cercle, des représentants des organisations représentatives des vétérinaires et des médecins libéraux. Ces dernières devraient figurer, aux côtés des organisations représentatives des entreprises et des salariés des filières, parmi les bénéficiaires de l'élargissement du droit de saisine de l'AFSSA.

Ensuite, il convient de mettre fortement l'accent sur le mandat sanitaire des vétérinaires. C'est une particularité extrêmement intéressante qui constitue un modèle d'intégration contractuelle des professionnels libéraux dans les efforts consentis en matière de sécurité alimentaire. Le mandat sanitaire confère au vétérinaire qui en est le détenteur, le droit et le devoir d'exercer, pour le compte de l'Etat, la surveillance sanitaire des élevages dont il a la charge (loi du 4 janvier 2001). Le décret du 25 juillet 2001 habilite en outre, conformément aux dispositions figurant dans la loi d'orientation agricole, les vétérinaires titulaires à

apporter leur concours à tout ce qui a trait à l'inspection et à la surveillance sanitaire et qualitative en contrôlant les conditions d'élevage, de santé, de transport ou de commercialisation des animaux vivants, et leurs documents d'accompagnement. Les représentants des vétérinaires demandent que la veille sanitaire de plus en plus nécessaire pour surveiller les affections animales ayant une incidence sur la sécurité alimentaire, soit envisagée, selon des modalités contractuelles analogues aux contrats territoriaux d'exploitation tant techniquement que financièrement, pour leur permettre d'acquérir des formations continues et d'assurer un suivi dans des conditions compatibles avec les services rendus. En cas d'émergence de maladies inconnues ou rares, affectant l'animal et transmissibles à l'homme par l'alimentation, qui d'autre peut mieux détecter, les premiers « cas animaux » et les premiers « cas humains », que les vétérinaires et les médecins ?

Les textes relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, souvent très épars, méritent, après un toilettage réglementaire d'être rassemblés dans un code unique et nouveau : celui de l'alimentation. La sécurité alimentaire concerne les professionnels de santé, les producteurs, les citoyens. Elle devrait cesser de constituer un enjeu de pouvoir entre les différents ministères et administrations... quant à la DGCCRF, sa finalité n'est somme toute, que de veiller à la loyauté des transactions.

Il apparaît également nécessaire d'instaurer pour les grandes entreprises alimentaires de grande fabrication et de grande distribution, l'obligation de disposer de responsables de la sécurité sanitaire de leurs produits, comme c'est déjà le cas des entreprises pharmaceutiques et d'aliments médicamenteux.

Le groupe des professions libérales ne peut que souscrire à l'analyse qui relève l'importance de la communication, en ce domaine aussi sensible de la consommation. Un effort doit donc être fait en vue d'une meilleure information du public, mais aussi d'une meilleure formation initiale et continue dans ce domaine, de toutes les professionnels intéressés.

Enfin, il ne faut pas exonérer le consommateur de toute responsabilité. Le rapporteur a, à juste titre, pointé sa défaillance par exemple, dans le non-respect des normes de sécurité sanitaire, en particulier de la chaîne du froid, mais également en matière de diététique et d'hygiène.

La sécurité sanitaire des aliments touche chacun d'entre nous. Restaurer la confiance est un objectif commun. Le rapport en témoigne. Le groupe des professions libérales souscrivant à cette démarche, a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Marqué par une forte tradition agricole, notre pays s'est penché très tôt sur la sécurité sanitaire des aliments. La crise de l'ESB a propulsé cette question au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics, en 1996. L'avis, présenté par notre collègue Gilbert Capp réaffirme la sécurité sanitaire et hygiénique des aliments comme un droit absolu du consommateur, postulat que partage le groupe de l'UNAF.

Les consommateurs, qui ont aujourd'hui des exigences accrues vis-à-vis des aliments, produits « vivants » à dimension symbolique et culturelle, tendent à

devenir des acteurs essentiels dans ce domaine. Les pouvoirs publics doivent prendre en compte leurs attentes et restaurer leur confiance, dans le cadre d'une politique globale de sécurité sanitaire des aliments.

1/- Restaurer la confiance des consommateurs nécessite d'instituer de nouvelles formes d'information et de communication qui permettent une expression partagée, engageant les acteurs et les consommateurs, portant sur la réalité de l'alimentation, les choix possibles, les risques spécifiques...

- ♦ L'information demandée par le consommateur doit passer en premier lieu par la famille. En effet, les habitudes alimentaires se prennent d'abord au sein de la famille, qui doit être en mesure de jouer un rôle important dans la transmission aux enfants des bases d'une alimentation équilibrée. Le groupe de l'UNAF suggère que des programmes de « nutrition-santé » soient développés en direction des familles, intégrant l'apprentissage du bon usage des produits.

- ♦ En second lieu, l'école doit fournir des informations sur la consommation des aliments et sur leurs qualités nutritives aux jeunes enfants, et ce, dès l'école primaire.

- ♦ Enfin, l'information du consommateur doit être assurée sur les lieux d'achat des aliments, par exemple par la distribution de brochures, et sur le produit lui-même par un étiquetage lisible. L'UNAF insiste également sur la mise en place d'un système performant de traçabilité de l'ensemble des produits, outil d'information essentiel pour le consommateur.

2/- La sécurité sanitaire des aliments doit s'affirmer comme une responsabilité collective de tous les acteurs concernés. La représentativité des associations de consommateurs doit être reconnue, ainsi que la pertinence de leurs actions, notamment par une revalorisation financière de leurs moyens et un accès facilité aux médias. Elles doivent être mieux intégrées au processus d'élaboration des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments par une consultation systématique.

La puissance publique a le devoir de légiférer en matière de sécurité sanitaire des aliments et de protection des consommateurs, d'en contrôler l'application et de se donner les moyens d'organiser le dispositif territorial de surveillance. Les opérateurs économiques, de leur côté, dans une démarche nécessaire visant à lier la question du risque à celle de la responsabilité, devraient développer des auto-contrôles de leur filière. L'Union européenne est appelée à jouer un rôle essentiel dans l'élaboration du droit alimentaire, en suscitant en particulier une harmonisation des législations, afin d'assurer le plus haut niveau de protection des consommateurs.

Enfin, le contexte de sécurité des produits alimentaires a considérablement évolué, de même que les exigences des consommateurs. La perception du risque s'accroît, même si le nombre d'incidents a diminué. Bien que le « risque zéro » ne soit pas soutenable, dans le même temps, le risque doit être accepté en toute responsabilité, ce qui implique une politique de prévention.

Trouvant dans l'avis un écho favorable à ses préoccupations, le groupe de l'UNAF s'est exprimé en sa faveur.

Groupe de l'UNSA

Depuis plusieurs années, l'alimentation est revenue au cœur de l'actualité. L'UNSA se satisfait que la France se soit dotée d'une agence de sécurité sanitaire des aliments.

L'analyse des facteurs de crise et des différentes catégories de risques dans le domaine alimentaire amène à des préconisations réalistes et à la réflexion sur l'évaluation et la gestion du risque.

Les biotechnologies dans le domaine de la santé humaine et de l'agro-alimentaire (OGM) sont au cœur d'interrogations qui impliquent l'ensemble de la population. Scientifiques, industriels, agriculteurs mais surtout consommateurs se sont lancés dans un débat où la donne scientifique laisse souvent la place aux peurs et aux incertitudes : impact des OGM sur la santé, sur l'environnement, impact économique.

Lorsqu'il s'agit de la sécurité sanitaire, il ne faut pas transiger. L'évaluation rigoureuse des risques suppose que l'expertise scientifique sur laquelle elle se fonde soit transparente, indépendante et contradictoire.

La transparence passe par le vote et la publication des avis des commissions d'expertise et la participation de représentants des groupes sociaux (dont les consommateurs) impliqués dans le débat, notamment pour la désignation des experts. De plus, il faut mettre en cohérence les modes et les critères d'évaluation et de décision, aux niveaux européen et international. Les autorités françaises doivent obtenir qu'une harmonisation des réglementations et des pratiques soit mise en place dans le sens d'une sévérité accrue.

Par ailleurs, l'UNSA considère qu'il est indispensable de soutenir et de stimuler la recherche-développement, particulièrement en mutualisant les moyens aux niveaux européen et international.

Pour l'UNSA, la gestion du risque relève du principe de précaution, l'évaluation préalable devant fonder la décision des pouvoirs publics.

Le rétablissement de la confiance des consommateurs dans leur alimentation nécessite une information transparente, améliorée et simplifiée. Cet objectif doit s'appuyer sur une traçabilité généralisée, qui participe à la valorisation de produits de qualité.

Les défaillances du système français de veille, de surveillance et de contrôle sanitaire sont en voie de règlement. Mais, pour répondre aux exigences d'efficacité et d'indépendance, il est indispensable que les moyens de surveillance et de contrôle soient renforcés. Un suivi judiciaire rapide et systématique de toutes les infractions doit être assuré. La mise en place, au niveau de l'Union européenne, d'une coordination des contrôles, fondée sur les mêmes principes, est également souhaitable.

Le consommateur a aussi son rôle à jouer en respectant la chaîne du froid. Comme l'indique l'avis, c'est la société tout entière qui doit se réapproprier la question de la sécurité alimentaire.

L'UNSA retrouvant ses préoccupations dans les propositions de l'avis, en particulier sur le besoin de formation des salariés des filières et les droits nouveaux à inventer, a voté l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section de l'agriculture et de
l'alimentation par M. Gilbert Capp, rapporteur**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 14 mars 2000, du sujet intitulé « *La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur* ».

L'élaboration du rapport et du projet d'avis a été confiée à la section de l'agriculture et de l'alimentation qui a désigné M. Gilbert Capp, comme rapporteur.

Afin de parfaire sa connaissance, la section a successivement entendu :

- Mme Françoise Guillon, déléguée nationale pour la consommation à l'Union civique et sociale ;
- M. Jean-Louis Flandrin, directeur d'étude à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, historien de l'alimentation ;
- M. Claude Fischler, directeur de recherche en sociologie au CNRS ;
- M. Michel Urvoy, chef du service économique et social du journal Ouest France ;
- M. Olivier Kriegk, directeur scientifique de la Cana/Soviba ;
- M. Yves Boisard, directeur du service qualité des centres Leclerc ;
- M. François Leblanc, membre de la Fédération nationale des producteurs de lait ;
- M. Alain Cadiou, directeur général des douanes et droits indirects au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Philippe Kearney, chef du bureau de la politique agricole commune et de la politique générale à la direction générale des douanes et droits indirects ;
- M. Luc Valade, chef du service des produits et des marchés à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- M. Lucien Abenham, directeur général de la santé au ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- Mme Catherine Geslain-Laneelle, directrice générale de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Jean Drucker, directeur général de l'Institut de veille sanitaire ;
- M. Bernard Chevassus-au-Louis, président du conseil d'administration de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;
- M. Christian Babusiaux, président du Conseil national de l'alimentation.

La section et le rapporteur remercient les personnalités dont on trouvera la liste en annexe, pour leur contribution à l'élaboration du rapport.

M. Gilbert Capp tient également à remercier MM. Maxime Gotesman et Jean-Pierre Bompard pour leur précieuse collaboration.

INTRODUCTION

Lorsqu'en mars 2000, la section de l'agriculture et de l'alimentation a soumis au bureau du Conseil économique et social le projet de saisine, il correspondait à une réelle préoccupation de société.

Plusieurs alertes sanitaires ou crises s'étaient succédé avec des conséquences, parfois de santé publique, mais plus généralement économiques et sociales. Nous étions donc en prise avec l'actualité, mais n'imaginions pas les développements à venir.

La première crise « dite de la vache folle » date de 1996 et semblait début 2000, à peu près assimilée par la société. Grâce à une confiance retrouvée et à la croissance économique, la consommation de viande bovine avait même approximativement retrouvé son niveau d'avant la crise. Certains experts attiraient cependant l'attention sur l'extrême fragilité de cette situation, compte tenu des énormes incertitudes sur l'évolution possible de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en Europe et surtout sur les inconnues en matière de transmission à l'homme.

Il aura suffi qu'à la suite d'une présumée malversation, les congénères d'une vache atteinte d'ESB entrant dans la chaîne alimentaire, pour qu'une nouvelle crise majeure se déclenche, remettant à la une des médias une préoccupation sociétale et des inquiétudes latentes. D'aucuns ont évoqué des psychoses, l'irrationalité des consommateurs, le rôle dévastateur des médias. Toutes ces explications sont trop courtes pour comprendre un comportement de masse exacerbé au cours de cette seconde crise, mais très révélateur d'une défiance profondément ancrée dans l'esprit des consommateurs.

Après avoir retracé l'histoire de la sécurité sanitaire des aliments, le Conseil économique et social tente d'analyser et de tirer les enseignements essentiels des événements récents. Chaque crise nouvelle ou chaque événement révélé à l'opinion soulève de nombreuses questions relatives au comportement de chacun des acteurs concernés, du producteur primaire au consommateur. Les réponses apportées peuvent éclairer les décideurs politiques et économiques, ainsi que l'ensemble de la société sur les évolutions nécessaires autant dans les comportements que dans la législation.

Plus généralement, l'ensemble des comportements quotidiens interroge sur le rapport de la société à son alimentation. Notre nourriture nous inquiète. Nous découvrons des évolutions que nous n'avions pas soupçonnées dans les modes de production agricole et de fabrication industrielle des aliments. Pourtant, parallèlement à l'augmentation de la productivité et au développement d'une alimentation de masse, l'ensemble des opérateurs a fait de gros efforts pour accompagner ces changements par une recherche constante d'amélioration de la sécurité sanitaire. Qu'il s'agisse des agriculteurs, des transformateurs artisans ou industriels, des transporteurs et commerçants, les organisations professionnelles et les entreprises ont constamment cherché à anticiper et souvent à aller au-delà d'une législation en évolution. On peut à titre d'exemple citer la mise en place de

plans de prophylaxie, la multiplication de guides de bonnes pratiques ou de cahiers des charges, le développement et la sécurisation de la chaîne du froid...

La cacophonie des discours institutionnels ajoute encore à l'inquiétude. Entre les tenants du nécessaire retour à la tradition, les volontaristes du progrès à tous crins, ceux qui amalgament sécurité, qualité, tradition et ceux qui affirment, à juste titre, que notre alimentation n'a jamais été aussi sûre, il est difficile de se faire une opinion et surtout d'avoir confiance.

- **L'émergence d'une préoccupation de société**

L'impératif d'une sécurité absolue des denrées alimentaires apparaît comme une préoccupation nouvelle de nos sociétés développées. Faut-il en tirer la conclusion qu'il s'agit d'une conséquence inéluctable de l'élévation du niveau de vie ou, comme le Président du conseil d'administration de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), M. Bernard Chevassus-au-Louis, l'a avancé lors de son audition, que les guerres ayant entraîné des pénuries alimentaires quantitatives, la paix durable depuis cinquante ans se traduit - par une sorte de besoin psychologique de se construire de nouvelles angoisses ?

Il est aujourd'hui certain et regrettable, que la sécurité sanitaire des aliments reste une préoccupation de pays développés, plus simplement de pays riches. Dans nombre de pays en développement, le premier impératif reste de nourrir la population, les besoins en quantité priment malheureusement sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments et encore plus sur les équilibres nutritionnels.

Le Conseil économique et social doit prendre en compte dans ses recommandations le fait que notre société a le devoir de veiller au développement harmonieux de l'humanité. Elle doit protéger ses citoyens en veillant à ne pas faire subir aux sociétés moins avancées les conséquences négatives de son propre développement, qu'il s'agisse de santé publique ou d'économie.

- **Un impératif de clarification**

Il faut à ce stade dire ce dont traite ce rapport et ce dont il ne traite pas. Le titre est assez clair « *La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur* » mais pour éviter toute équivoque, nous allons l'explicitier.

Premièrement le choix de ne pas utiliser le terme de *sécurité alimentaire* (retenu par la Commission européenne pour son Livre blanc) vise à éviter la confusion avec la préoccupation quantitative des pays en développement évoquée ci-dessus.

Second amalgame à éviter, celui consistant à mêler les notions de sécurité sanitaire avec celles de *qualité organoleptique*, d'origine des produits ou de type de fabrication (industrielle, artisanale ou traditionnelle par exemple). De nombreux messages confus ou globalisants sont parvenus au grand public depuis quelques mois. Le Conseil économique et social a clarifié le débat en adoptant l'avis élaboré par M. Gilbert Louis¹, au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation, qui affirmait dès son introduction s'attacher « *essentiellement à la*

¹ « *Les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires* » - Conseil économique et social - 13 et 14 mars 2001 - JO n° 2001-04.

notion de qualité spécifiée et non à la qualité sanitaire et hygiénique considérée, en particulier par les organisations de consommateurs, comme une exigence indispensable et qui constitue un dû pour les consommateurs ». **Le postulat selon lequel la sécurité sanitaire et hygiénique des aliments commercialisés est un droit absolu du consommateur doit être à ce stade réaffirmé même si nous sommes conscients que le risque nul n'existe pas, comme dans toute activité humaine.**

Troisième problématique qui aurait pu faire partie de ce rapport mais qui n'y sera que très sommairement abordée : *les questions nutritionnelles*. L'obésité, les carences, les allergies sont par exemple des phénomènes importants de société qui auraient pu faire partie de notre investigation. Il faut à ce stade affirmer que les risques les plus importants en matière alimentaire sont liés aux questions de nutrition dont ne traite pas le rapport. Comment ne pas s'interroger en effet sur des questions importantes comme les maladies cardiovasculaires liées à l'alimentation, le développement de certaines allergies, les ravages causés par l'alcoolisme ou plus récemment l'inquiétant développement de l'obésité, en particulier des jeunes dans notre société ?

Mais « *Qui trop embrasse mal étreint* ». La section de l'agriculture et de l'alimentation n'a pas souhaité élargir plus que de raison l'objet de la saisine. Il y a là, sans doute, un champ d'investigation pour un futur rapport.

A l'instar du Conseil national de l'alimentation, le Conseil économique et social a choisi de classer les problèmes alimentaires en trois grandes catégories : la qualité, la sécurité, la nutrition tout en étant conscient que les frontières sont subtiles, voire poreuses.

- **L'impact de quelques crises majeures**

Les rapports de la société à son alimentation, à son agriculture, ont considérablement évolué depuis plusieurs décennies, et souvent sans que personne n'en prenne vraiment conscience, pas plus les décideurs que la population ou les corps intermédiaires.

Des crises majeures de santé publique ont fortement marqué l'opinion, telles la crise du sang contaminé, celle de l'hormone humaine de croissance, puis la première crise de l'ESB en 1996. Le grave problème de l'amiante peut aussi être rapproché, en termes d'impact sur l'opinion, de certaines questions de sécurité sanitaire des aliments ayant des conséquences à long terme.

La crise du sang contaminé est la plus grave en termes de santé publique, mais aussi la plus révélatrice d'un profond changement des comportements de la société tout entière. Elle a ainsi mis en évidence le manque de transparence des processus de décision publique, le choix fait par certains responsables de sacrifier les impératifs de santé publique pour des raisons économiques. Elle a de ce fait fortement altéré la confiance que la population pouvait témoigner auparavant aux décideurs politiques, économiques, voire aux scientifiques.

Les procès qui suivirent ont conduit à la mise en cause des responsabilités des politiques pour des décisions prises ou non prises durant leur mandat. C'est un fait nouveau qui, même si la seule condamnation fut symbolique, marquera durablement le comportement des décideurs. Dans le même temps on notera les condamnations de plus en plus fréquentes d'élus locaux, pour leur responsabilité dans les domaines les plus divers qui renforceront la crainte des politiques quant aux conséquences judiciaires de leurs décisions.

Le public a retrouvé dans la première crise de la vache folle de 1996 des ingrédients similaires, de nature à alimenter de nouvelles peurs. Celles-ci lui apparaissent d'autant plus fondées qu'elles naissent d'un sentiment d'impuissance face à une maladie incurable, très mal connue, possiblement contractée par la consommation de l'aliment le plus central et symbolique, la viande de bœuf.

D'autres problèmes de santé publique ayant eu des conséquences à plus ou moins long terme ont probablement, eu, par contagion, un impact non négligeable sur la perception du risque alimentaire. On pense, par exemple, à l'exposition de certains travailleurs à l'amiante dont le caractère cancérogène a été mis en évidence bien avant qu'une quelconque décision d'interdiction ou de retrait ait été prise. La présence d'autres substances réputées nuisibles à la santé dans l'alimentation, telles les dioxines ou les nitrates, entraînent une suspicion immédiate même s'il est reconnu que les effets possibles ne se manifestent qu'à long terme et à la suite d'une consommation régulière d'aliments contaminés.

De plus, il est apparu que le développement des échanges commerciaux pouvait être un facteur amplifiant la diffusion de maladies animales et végétales.

• **Du risque sanitaire au risque économique et social, « la crise mais pour qui ? »**

Depuis les années 1990 et l'apparition dans l'opinion de la notion de crise alimentaire, nous avons eu tendance à assimiler et à qualifier de façon identique des événements dont la nature, les causes et les conséquences sont profondément différentes.

Les alertes alimentaires comme celles intervenant dans d'autres domaines (jouets, produits ménagers, outils, automobile...) sont quotidiennes. Le plus souvent le produit incriminé est simplement et rapidement retiré de la vente, il fait parfois l'objet d'un rappel chez le fabricant, sans que l'opinion n'en soit avertie et ne s'en émeuve.

Plus rarement, lorsqu'un produit présente un danger potentiel l'alerte fait l'objet d'une communication « grand public » recommandant aux acheteurs de s'abstenir de l'utiliser ou demandant de le retourner au fabricant. Ce fut le cas, ces derniers temps, pour quelques produits alimentaires (mais aussi pour des trottinettes fin 2000 ou des automobiles plus récemment.)

Pourquoi certaines alertes alimentaires ont-elles fait l'objet d'une telle couverture médiatique ? Pourquoi se sont-elles rapidement muées en véritables crises dont les conséquences étaient dérisoires en termes de santé publique mais sévères, voire catastrophiques pour les entreprises touchées et l'ensemble des acteurs des filières concernées, à commencer par les producteurs agricoles et les salariés des filières concernées ? Ces derniers sont souvent les premières et

même parfois les seules victimes réelles en termes d'emploi, de conditions de travail ou de rémunération.

Ainsi certains incidents, n'ayant eu aucun impact en matière de santé publique, se sont transformés en « catastrophes » économiques. Il convient donc de distinguer dans l'analyse les événements ordinaires tels que les alertes, ceux qui ont eu de véritables incidences sur la santé publique et enfin ceux qui portent un risque potentiel important, mais non encore avéré.

Néanmoins le terme de crise doit être retenu dès lors que les conséquences sont importantes, pour la santé publique bien sûr, mais aussi en matière économique et sociale.

Le chapitre traitant de l'histoire met en évidence le fait que les risques alimentaires ne sont pas nouveaux et, s'il ne devait y avoir qu'un seul consensus, il devrait porter sur la reconnaissance de leur forte diminution grâce aux efforts constants des opérateurs économiques, au renforcement de la législation et des contrôles à mesure que la production alimentaire devenait de masse.

Les risques alimentaires peuvent se classer en quelques grandes catégories : risques parasitaires (douve, trichinose...), microbiologiques (botulisme, listérioses, salmonellose...), chimiques (résidus divers, antibiotiques, dioxines...) et même parfois physiques (éclats de verre...). Certains sont connus de longue date, d'autres viennent tout juste d'être identifiés.

Plus complexe est l'appréhension de *risques nouveaux* liés à la transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à l'homme sous forme du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nv-MCJ.) Cette transmission est probable mais pas formellement prouvée, le temps d'incubation et le mode de transmission restant à élucider scientifiquement.

De même les conséquences sur la santé publique de nouvelles technologies comme le développement des organismes génétiquement modifiés (OGM) doivent-elles faire l'objet d'une approche particulière. Ainsi dans un rapport du Conseil économique et social, M. Guy Le Fur¹ préconisait au nom du principe de précaution, l'interdiction des gènes marqueurs de résistance à un antibiotique.

L'analyse des crises récentes permet d'identifier trois grands types de causes : les fraudes ou malversations manifestes, les accidents d'une certaine gravité, les simples incidents qui en temps normal n'auraient donné lieu qu'à une simple alerte.

Les crises sont de plus renforcées par la complexité des questions, le sentiment d'un manque de transparence, et une communication confuse ou contradictoire.

On voit bien que les causes, la nature et la gradation du risque alimentaire sont très variables. On aura beau arguer qu'il est infiniment plus risqué de fumer ou de prendre sa voiture tous les jours, que le risque zéro n'existe pas et n'existera jamais, l'argument ne porte pas.

¹ Philippe Rouvillois et Guy Le Fur « *La France face au défi des biotechnologies : quels enjeux pour l'avenir ?* » - Avis et rapports du Conseil économique et social - 6 juillet 1999 - JO n° 99-13.

Le risque alimentaire apparaît en lui-même de moins en moins acceptable pour le consommateur, il est difficile de répondre à la perte de confiance du public, si ce n'est par une plus grande transparence.

Le chapitre III approfondira ce début de réflexion par l'analyse des principales crises survenues depuis une dizaine d'années.

- **La place du savoir**

Les progrès de la science ont permis de mieux connaître les risques alimentaires et de mieux les maîtriser. Dans le même temps, le développement des moyens d'information a facilité une certaine vulgarisation du savoir, parfois sommaire et réductrice -mais importante- auprès du grand public.

Le rôle et l'influence des scientifiques et des experts se sont aussi renforcés auprès des décideurs politiques en particulier grâce à la création d'agences d'évaluation (médicament, aliments, environnement) indépendantes, ayant obligation de transparence et de communication.

Cette médaille a son revers car les scientifiques ne sont pas toujours des professionnels de la communication. Lorsqu'ils se contredisent faisant part de leurs incertitudes, des limites de leurs connaissances, l'effet peut être désastreux. L'opinion aspire à des certitudes pour se rassurer et les politiques également pour prendre les décisions de gestion.

Le savoir est piégé par des modes de diffusion de l'information qui ne se diffuse efficacement qu'en période de crise et de façon plus ou moins négative pour être spectaculaire. Il est vraiment très difficile de communiquer en « *temps de paix* ».

- **La perception des consommateurs**

Les sondages et enquêtes d'opinion se sont multipliés ces derniers mois, compte tenu de la prégnance des problèmes de sécurité sanitaire des aliments. Le Crédoc pour la direction générale de l'alimentation (DGAL)¹, l'enquête INCA du Crédoc pour le compte de ses clients institutionnels et privés² ainsi qu'une étude de l'Ipsos pour les Etats généraux de l'alimentation³ ont interrogé les consommateurs sur leurs préoccupations tant en matière de sécurité sanitaire des aliments que de nutrition et de qualité des aliments.

Sans être contradictoires, les résultats de ces études et enquêtes révèlent que les Français ont une perception nuancée de la qualité sanitaire de leur alimentation. On y découvre par exemple une majorité qui considère que les produits alimentaires présentent aujourd'hui des risques pour la santé, avec une réelle méfiance vis-à-vis de certains produits (viande de bœuf, mais aussi additifs et OGM.). Dans le même temps, les deux tiers environ estiment que l'hygiène et les contrôles se sont améliorés depuis une dizaine d'années.

¹ Crédoc : « *Les opinions des Français sur la qualité et sur les risques sanitaires des produits alimentaires* » - Collection des rapports n°12 - avril 1998.

² « *Enquête INCA -individuelle et nationale - sur les consommations alimentaires* »- éditions TEC-DOC-2000.

³ Ipsos pour les EGA – « *Les Français, la qualité et la sécurité des aliments* » - octobre 2000.

Les Français pensent majoritairement que la législation sur l'alimentation est satisfaisante mais que les contrôles sont largement insuffisants. L'innovation et les incertitudes scientifiques aggravent la méfiance des consommateurs vis-à-vis des producteurs, mais également des autorités et même des experts.

La perception du risque et le manque d'information apparaissent étroitement liés. Les consommateurs qui se plaignent du manque d'information sur les produits sont les plus préoccupés par les risques alimentaires. Ils dénoncent la pénurie d'information sur les conditions d'élevage et de culture, les procédés de transformation, les qualités nutritionnelles des produits, les conditions de conservation et les risques liés aux aliments.

Le travail du Conseil économique et social cherche à apporter quelques réponses aux grandes questions ici soulevées, à éclairer la société et les décideurs. Un certain nombre de recommandations sont faites pour l'avenir.

CHAPITRE I

ÉLÉMENTS POUR UNE APPROCHE HISTORIQUE ET SOCIOLOGIQUE

I - LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS À TRAVERS LES ÂGES

1. Sécurité sanitaire et suffisance alimentaire

Sans remonter à la nuit des temps, l'histoire alimentaire des vingt siècles de notre ère est émaillée de multiples accidents alimentaires de grande ampleur. Le plus souvent tragiques, ils ont été expliqués à leurs contemporains, faute de connaissances scientifiques suffisantes par la pensée magique, les croyances populaires ou les dogmes religieux. Sans jamais s'émanciper totalement de ces catégories de la pensée, les crises alimentaires contemporaines ont pu être comprises et efficacement combattues grâce à la révolution pasteurienne. Mais comment parler de sécurité sanitaire des aliments sans évoquer d'abord, même brièvement, la cause première d'hécatombes majeures ? L'insuffisance d'aliments, voire leur absence ont causé disettes et famines dans nos pays développés jusqu'à la fin du 19ème siècle, le règne du roi Soleil restant probablement celui où la faim a fait le plus de dégâts du fait des guerres notamment.

On mourait directement de faim, mais aussi des carences liées à une alimentation pauvre et mal équilibrée, de maladies d'autant plus virulentes que les organismes étaient affaiblis, d'empoisonnements aussi par l'absorption de nourritures avariées, de racines ou d'herbes sauvages parfois toxiques et qui constituaient la dernière pitance de populations affamées. Ce rappel douloureux pourrait s'estomper dans notre conscience collective si les affres de la faim et de la malnutrition ne touchaient encore de nos jours plus du tiers des voisins de notre «village planétaire ». Bien que la saisine ne porte pas sur cette acception de la sécurité alimentaire, ces drames passés et contemporains doivent rester en notre mémoire pour que nous gardions juste mesure à nos inquiétudes et à nos indignations. Ils ne doivent pour autant pas nous exonérer des efforts constants d'amélioration.

2. Du temps d'Hippocrate

La place considérable prise aujourd'hui par la sécurité sanitaire des aliments ne doit pas nous inciter à penser que ces questions étaient absentes des préoccupations de nos lointains ancêtres. Il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport de faire état des multiples croyances, interdits, attitudes et pratiques à cet égard. Toutefois, les historiens de l'alimentation¹ s'entendent pour dire que,

¹ La consultation de l'ouvrage collectif « *Histoire de l'alimentation* » dirigé par MM. Jean-Louis Flandrin et Massimo Montanari ainsi que l'audition du premier cité ont grandement inspiré la rédaction de ce chapitre.

l'acte alimentaire a été souvent déterminé par des considérations liées aux influences attribuées aux aliments sur le bien-être et la santé physique et mentale.

Peut-on considérer Hippocrate comme le premier expert ès sécurité alimentaire ? Ce médecin grec du Vème siècle avant notre ère, dont le serment est passé à la postérité, considérait que la maladie provenait d'un déséquilibre entre les différentes humeurs (liquides du corps humain). Chacun suivant son âge, son sexe, sa constitution, la saison devait privilégier des aliments propices au rétablissement des équilibres. Chaque substance alimentaire était caractérisée sur des échelles de couples d'opposition chaud-froid, sec-humide. Ainsi, les jeunes enfants supposés chauds et humides devaient rétablir l'équilibre en absorbant des aliments secs et froids au contraire des vieillards le plus souvent froids et secs qui devaient s'alimenter principalement avec des aliments réputés chauds et humides.

Ce rappel lointain d'une époque où la médecine et la diététique n'étaient pas dissociées ne justifierait pas la place pourtant bien limitée qu'il occupe ici si cette conception médico-alimentaire n'avait fortement marqué l'époque classique tout entière et perduré jusqu'à la fin 16ème siècle. Cette période marque l'avènement de l'ère culinaire où le plaisir du palais commence à s'imposer à une conception principalement médicale et diététiste de l'alimentation. Cette inflexion majeure sera cependant très progressive au point que certaines pratiques anciennes perdurent encore : ainsi par exemple on lit, dans le *Thrésor de santé*¹, la cervelle est « *froide et moyte [...] visqueuse[...] donne abomination et se corrompt facilement en l'estomac [...] ce pour quoi, il faut la manger à saveur de vin-aigre ...* » Lorsque la cervelle était un aliment plus courant qu'en ces temps de vache folle, n'avions-nous pas encore coutume de l'assaisonner, dans l'assiette, d'un mince filet de vinaigre ?

Plus généralement, les historiens s'entendent pour considérer que les additifs alimentaires de ces époques (épices et autres aromates) avaient pour fonction première de corriger les défauts attribués aux aliments, de les « cuire », c'est-à-dire de les rendre plus digestes, la digestion étant assimilée à une cuisson et l'estomac à une marmite.

Nous pouvons penser que les témoignages qui nous sont parvenus concernent principalement certaines classes sociales, les élites dirons-nous, pour faire court. Ce rappel important ne doit pas néanmoins remettre en cause la signification de ces témoignages et des évolutions constatées. Il doit simplement nous rappeler la grande diversité, au sein d'un même territoire, des croyances, pratiques et habitudes alimentaires.

3. Du Moyen âge à la fin de l'Ancien régime

L'estimation historique moderne des risques alimentaires encourus par les populations pré-pasteuriennes est très différente de la conscience qu'en ont les contemporains. Ainsi par exemple les médiévistes estiment que les effets de l'ergot du seigle n'étaient connus à l'époque où il faisait des ravages que dans les pays germaniques où sa culture était très ancienne.

¹ Ouvrage édité en 1607.

3.1. *le mal des ardents¹ ou ergotisme du seigle*

Ce n'est qu'au milieu du XVII^e siècle que l'école de médecine de Salerne met en relation l'ingestion de ce champignon parasite de l'épi du seigle et le « mal des ardents » ou « feu Saint-Antoine ». Cette maladie horrible qui cause la nécrose, puis la chute des membres des patients avant d'entraîner leur mort est signalée pour la première fois en 945, à l'époque carolingienne. La zone d'extension de cette maladie plus particulièrement virulente en période de pénurie car les maigres récoltes ne pouvaient être encore réduites par un tri, est encore dessinée dans nos territoires par la présence d'édifices religieux dédiés à Saint-Antoine.

Bien entendu l'ergotisme, nom moderne du mal des ardents, ne fut pas, loin s'en faut la seule maladie alimentaire de l'époque médiévale. Elle marque néanmoins cette période de son mystère et de son horreur avec l'autre grand fléau qu'était la peste, mais bien d'autres affections touchaient les consommateurs de l'époque.

On trouve également pour cette époque des écrits relatifs aux préoccupations des autorités pour l'état sanitaire des porcs. Le porc ladre, notamment, c'est-à-dire infesté par les larves de ténia, que l'on croit alors responsable de la lèpre², est impitoyablement traqué et détruit.

Plus tard, dès le début du XVI^e siècle, l'introduction du maïs dans certaines contrées d'Europe et une alimentation trop exclusivement basée sur cette nouvelle espèce occasionnèrent de graves épidémies de pellagre causées par des carences en vitamine S ou niacine. Cette maladie se caractérise par des rougeurs, des plaies purulentes sur les mains, la face et d'autres parties du corps, puis par des troubles digestifs et nerveux pouvant conduire à la folie et à la mort.

A côté de ces maladies créées par des agents pathogènes ou parasitaires, on notera les effets paradoxaux des débuts de la spécialisation de l'agriculture. Dans les zones à blé, l'opulence pouvait régner les bonnes années, mais les terroirs plus diversifiés étaient bien mieux lotis en cas d'accidents climatiques et voyaient même les populations des riches plaines céréalières s'y réfugier quand la faim venait à les frapper.

Un autre paradoxe. Certaines croyances alimentaires des élites dissuadaient de consommer des racines ou des légumes au contact de la terre, car considérés comme souillés par elle. Les enfants des notables ne devaient pas consommer des laitages, des fruits, craignant que ces aliments favorisent chez eux la maladie de la pierre (on parle aujourd'hui de calculs rénaux). Le pain blanc, apanage des classes riches, mais fabriqué à partir de farine débarrassée des enveloppes du grain riches en protéines et en oligo-éléments ne favorisait pas non plus l'équilibre alimentaire de ces populations.

¹ Du verbe ardoir ou ardre. Se dit au X^e siècle de ce qui détruit en rongant ; concurrent du verbe brûler - Alain Rey - *Dictionnaire historique de la langue française* - Le Robert.

² Alain Rey - Les lépreux étaient considérés comme des morts vivants - opus cité.

Si ces croyances nous apparaissent surprenantes, d'autres pratiques plus rigoureuses sont nettement mentionnées au Moyen âge. Il est fait mention par les historiens de règlements municipaux interdisant de vendre des animaux abattus depuis plus d'un jour en été, de plus de trois jours en hiver¹.

Enfin, au chapitre des fraudes, nos lointains parents n'étaient pas en reste au point que le poète François Villon évoque déjà le vin dont l'aigreur est adoucie et la couleur rafraîchie par l'adjonction de plâtre.

3.2. Révolution, liberté d'entreprendre et fraudes alimentaires

Avant la Révolution, les lettres patentes condamnaient à trois ans de galère les falsificateurs de vin. Les multiples règles corporatistes protégeant les privilèges des métiers avaient aussi l'avantage de faire régner en leur sein une certaine déontologie.

La révolution de 1789 instaurant la liberté du commerce et de l'industrie balaya cet édifice sans prendre le soin de poser de nouveaux garde-fous. Au contraire, les décrets du 2 et 17 mars 1791 instaurant la liberté de commerce et d'industrie furent suivis par la loi du 19 juillet 1791 qui réduisait la peine qu'encourageaient les fraudeurs. Les lois du 14 décembre 1789 et 28 septembre 1794 donnèrent bien aux municipalités tout pouvoir en matière d'hygiène, mais peu en faisait usage, les édiles ayant parfois partie liée avec la bourgeoisie manufacturière et commerçante.

Plus tard, lors du blocus continental, Napoléon Ier encouragea l'invention de produits de substitution. Le code pénal de 1810, article 318 permettait au fraudeur qui mettait le sel et l'albâtre dans la fécule ou de l'eau dans diverses denrées, de plaider l'innocence si l'on démontrait que ceux-ci ne nuisaient pas à la santé. De même, on pouvait détenir des denrées falsifiées, seule leur vente était proscrite². Les autres périodes troublées de l'histoire donneront aux trafiquants et autres falsificateurs des aliments une grande liberté, assurés qu'ils étaient de la mansuétude des autorités de l'époque.

4. Autres maladies alimentaires anciennes

Il n'est pas toujours facile de situer précisément les toxicoses alimentaires dans le temps. La date d'apparition ou de signalement de certaines d'entre elles est encore l'objet de discussion entre spécialistes. En effet, leur identification a posteriori à partir de symptômes décrits dans les textes anciens n'est pas toujours aisée. Néanmoins les historiens de l'alimentation s'entendent pour considérer les affections suivantes, causées par les aliments, comme les plus fréquentes dans une période courant du Haut Moyen âge à l'orée du XXème siècle. Certaines ne sont toujours pas éradiquées et réapparaissent sporadiquement.

¹ Etude sur la vente de la viande à Carpentras au XVème siècle par M. Louis Stouff cité par Jean-Louis Flandrin dans « *Histoire de l'alimentation* ».

² Françoise Guilbert « *Le pouvoir sanitaire - Essai sur la normalisation hygiénique* » - thèse de doctorat d'Etat - 1992.

4.1. Le botulisme

Cette intoxication alimentaire grave est causée par un bacille anaérobie : *Clostridium botulinum* présent dans les conserves alimentaires mal stérilisées, la charcuterie, les poissons fumés. Ce bacille secrète une toxine pouvant provoquer la mort. La maladie a été identifiée pour la première fois en 1793 au Wurtemberg en Allemagne, mais son mécanisme de déclenchement ne sera élucidé qu'à la fin du XIX^{ème} siècle. Faut-il associer la diffusion de cette maladie au développement de l'appertisation, technique de conservation des aliments par stérilisation sous vide inventée par Nicolas Appert ? Cette toxicose alimentaire préexistait sans doute à cette innovation qui accrut probablement sa diffusion. Le botulisme (du mot latin botulis qui signifie boudin ou boyau) prit le nom sous lequel on le connaît aujourd'hui qu'en 1922.

4.2. Le scorbut

Cette carence en vitamine C qui touchait principalement les voyageurs au long cours et les prisonniers privés de fruits et de légumes frais était attribuée à *« la corruption de l'air marin rempli de particules acres (qui) s'échappent de la mer, (aux) choses salées qu'on mange et au vin pur que l'on est obligé de boire lorsque les eaux sont gâtées ... »*. On (la) combat en *« se frottant du sang de tortue de mer ... ou (en servant) utilement du jus d'orange ou de citron »*¹.

4.3. L'eau vecteur de maladies microbiennes

L'eau, liquide vital a également été de tout temps le vecteur de nombre de maladies. Recueillie dans les puits², fontaines ou les fleuves qui servaient d'exutoires à tous les déchets, elle portait nombre d'affections.

a) La typhoïde

Elle ne sera pas décrite précisément ni distinguée d'autres maladies et des différentes formes de dysenteries. Pourtant, on n'était pas totalement insensible à la propreté de l'eau. Dans le dictionnaire de Trévoux on peut lire : *« il faut prendre garde d'où viennent les eaux que l'on destine à la boisson car si elles passent par des terrains qui ont de mauvaises qualités, elles en prennent aussi »*. Cependant comme l'a signalé l'historien Jean-Louis Flandrin, lors de son audition au Conseil économique et social, la consommation d'eau de Seine valait aux nouveaux venus quelques désagréments : *« les Parisiens disaient que les étrangers mettaient quelque temps à se faire à l'eau de la Seine car tous en attrapaient de méchantes diarrhées mais que finalement, ils s'y faisaient »*.

b) Le choléra

La découverte des voies de contamination du choléra, maladie déjà signalée dans des textes sanscrits vieux de 2500 ans environ, date de 1855. Cette année-là, l'anesthésiste John Snow est intrigué par la forte mortalité qui touche spécifiquement un quartier de Londres. Il se rend compte que les familles atteintes tirent leur eau à la même fontaine. En condamnant l'utilisation de la

¹ Nicolas Aubin - Dictionnaire de marine - 1^{ère} édition - 1702.

² Qu'on a eu parfois coutume, pour nuire ou se venger, d'empoisonner en y jetant des cadavres d'animaux ou d'humains.

fontaine, on voit disparaître la maladie. Il faudra encore près de 30 ans pour que le vibron responsable du choléra soit isolé par Koch, découvreur du bacille de la tuberculose et que le vaccin soit mis au point.

c) Le saturnisme

Cette grave intoxication aux sels de plomb a touché des générations entières de l'Antiquité au XVIIIème siècle. On l'attribue à l'usage de casseroles de cuivre étamé, aux couverts d'étain, aux poteries de terre vernissées. Le vin, le vinaigre et les autres acides contenus dans les aliments pouvaient en attaquant le plomb de ces ustensiles en libérer les sels qui étaient ensuite absorbés. Le traitement du vin à la litharge (voir plus loin), un sel de plomb, a également dû faire des ravages chez les buveurs de ce breuvage. Mais les réservoirs d'eau, les canalisations restent encore de nos jours un risque pour la santé publique.

5. Ah ! La Belle époque : fraudes en tous genres

En l'absence de règles précises, il n'était pas toujours aisé de discerner les pratiques loyales des fraudes avérées.

Les fraudes alimentaires ont été de tout temps l'une des expressions les plus répandues de la délinquance ordinaire. Les fraudeurs mettaient à disposition des consommateurs des produits qui, dans le meilleur des cas, étaient de qualité douteuse, dans le pire, dangereux pour leur santé, voire mortels. Pourtant dans notre inconscient collectif les périodes passées sont riches d'images de tablées colorées constituées de mets rustiques et sains fleurant bon les saveurs de terroirs immaculés. Le rappel des turpitudes passées, des tromperies sans nombre sur la marchandise alimentaire ne sont pas explorées ici pour mieux exonérer les producteurs contemporains des accidents et fraudes constatés de nos jours. Ils existent, leur nombre est bien plus réduit, les conséquences de chacun d'entre eux bien plus massives du fait de la concentration de la production. Mais ce rappel nous permettra de mieux prendre conscience des progrès majeurs réalisés et, notamment, de l'importante régression de la falsification auparavant érigée en système.

Une période particulière retiendra plus particulièrement notre attention, celle comprise entre la fin du XIXème et le début du XXème siècle communément rapportée comme celle de la « Belle époque ». Elle correspond à cette phase historique qui voit les villes croître de l'afflux des habitants appelés par la révolution industrielle. Elle voit se mettre en place l'infrastructure alimentaire moderne, l'approvisionnement de masse sans que soit suffisamment défini le corpus permettant de discerner le licite de la fraude et qu'existe un dispositif de contrôle et de répression suffisant pour faire face au déferlement d'aliments qu'appellent les grandes villes.

Le mouillage du *lait* et son écrémage constituent l'une des fraudes les plus courantes au cours de l'histoire. En ajoutant de l'eau, on ajoute parfois d'autres souches de bactéries, détériorant ainsi la qualité initiale du lait pas toujours irréprochable. Cette fraude est si fréquente qu'en 1897 sur 45 échantillons prélevés chez des crémiers d'un quartier pauvre de Paris un seul titrait la dose normale de beurre. Mais ces manipulations n'étaient pas réellement criminalisées et il fallut attendre l'ère pasteurienne pour qu'elles soient poursuivies. Par contre

tout aussi traditionnelle la falsification du beurre semble avoir été depuis plus longtemps réprimée. Une ordonnance du XVII^{ème} siècle la punit de « *confiscation d'iceluy, de cinquante livres parisis d'amende et de punition corporelle* »¹.

L'autre liquide emblématique de la fraude alimentaire est *le vin*. On ne se contente pas de le mouiller, on y introduit quantité d'autres substances et ce depuis la plus Haute Antiquité. Ainsi Pline écrit « *l'Afrique adoucissait l'âpreté de ses vins avec du plâtre ou de la chaux, la Grèce relevait la douceur des siens avec de l'argile, du marbre, du sel ou de l'eau de mer* ». Les Marseillais ne sont pas en reste qui teignent leur breuvage à l'aloès.

Mais certains des adjuvants sont bien plus dangereux. La litharge notamment qui est un protoxyde de plomb, a longtemps servi à la clarification et à l'adoucissement du vin. Ce procédé a été l'une des sources du saturnisme alimentaire. Complétons le florilège : les sulfates de fer et de zinc, l'alun, l'acide sulfurique, l'acide tannique, le chlorure de sodium, les glucoses, le plâtre, la craie, la soude, la potasse et même... l'arsenic qui a été employé pour épaissir les liqueurs. Et la liste n'est pas close! Cette énumération déjà impressionnante mérite explication. Le vin est le résultat de processus faisant normalement appel à la chimie. De plus son importance symbolique et économique dans notre pays n'a pas mis ce produit à l'abri de la pression de puissants groupes d'intérêt.

La bière n'est pas en reste et la concurrence farouche qui règne dans ce secteur en Angleterre sera à l'origine d'un accident majeur dont l'écho se répandra dans toute l'Europe. En 1901, plus de 300 morts et 4 000 malades seront recensés dans le pays à la suite de la consommation de bière sans houblon dans laquelle on avait ajouté pour rectifier son goût épouvantable du glucose fabriqué en utilisant des sels d'arsenic.

Paris et les grandes villes grouillent de revendeurs qui recyclent les restes des restaurants, les légumes fatigués qui bouillis puis rafraîchis retrouvent pendant quelques brefs instants une apparente fraîcheur propre à tromper l'acheteur inattentif ou impécunieux.

D'autres fraudes permettent de se faire une idée de l'imagination débordante des faussaires. Le dictionnaire des falsifications alimentaires de A. Chevallier paru en 1850 fait état de turpitudes tellement invraisemblables que certains de ses collègues ont mis en cause - à tort semble-t-il - certaines de ses découvertes : sulfure de mercure pour donner plus de poids au chocolat, urine pour restituer l'odeur ammoniacale du fromage. Cerise sur le gâteau, les crevettes peintes au minium², bon appétit !

Les falsificateurs profitent de l'imprécision réglementaire et de la diversité des législations des pays mitoyens. Un produit est interdit en France, on le commercialisera à l'étranger.

¹ Annales d'hygiène publique et de médecine légale (AHPML) - tome XVII – 1887.

² M. Guerard - *Note sur les salicoques teintes au minium* - AHPML - tome XVI - 1861.

6. Progrès de la connaissance et naissance du contrôle alimentaire moderne

6.1. Avant Pasteur

L'énumération des affections qui touchaient nos prédécesseurs ne doit pas nous amener à penser qu'ils étaient totalement démunis face aux risques alimentaires. De tous temps des techniques de conservation des aliments ont été pratiquées, la première d'entre elles étant la cuisson. Améliorant leur digestibilité, cette dernière avait aussi l'avantage de détruire les germes pathogènes qu'ils contenaient et de bloquer, un temps, les mécanismes biologiques, de la dégradation. *Le séchage* des produits alimentaires, *leur fumage* furent également des procédés très utilisés et de longue date. Mais ils comportaient d'autres risques dont n'étaient pas conscients ceux qui les confectionnaient, notamment de constituer des terrains favorables au développement de mycotoxines redoutables et d'être dépourvus des vitamines contenues dans leurs équivalents frais.

La conservation par le sel date de l'Antiquité. Les Romains avaient déjà coutume de conserver olives, radis et autres légumes dans la saumure (origine du mot salade). En Bretagne on a retrouvé près de Douarnenez, de nombreux vestiges d'une conserverie de poissons datant de la même civilisation. Le « garum », jus d'extraction de ces conserves semblable au Nuoc-mâm asiatique, était un condiment apprécié¹.

En bloquant les bactéries responsables des fermentations, cette technique, empirique, a permis d'améliorer et de sécuriser l'alimentation par le stockage des surplus et la constitution de réserves. Aujourd'hui, elle tend à disparaître, mais notre goût du sel, que certains diététiciens considèrent comme particulièrement dangereux pour la santé publique est probablement hérité de cette époque.

Les vertus de *la conservation par le froid* sont également très anciennes puisque déjà les Romains enveloppaient de neige et de glace les poissons du Rhin pour les transporter à Rome. Le premier maillon de la chaîne du froid moderne a été forgé au milieu du XIX^{ème} siècle. C'est à Londres en 1834 que Jacob Perkins met au point la première machine industrielle de fabrication de la glace. De la glacière de notre enfance -ou de celle de nos parents- au congélateur ménager, des entrepôts et véhicules frigorifiques aux tunnels de congélation, le froid s'est affirmé comme un des éléments majeurs de la sécurité alimentaire contemporaine.

6.2. Et Pasteur arriva...

La définition de la qualité sanitaire des aliments et par conséquent de leur innocuité a été à la base de la révolution alimentaire qui marque la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. La microbiologie se constitue alors en tant que science, Louis Pasteur marquant de son empreinte ce nouveau champ de la connaissance et plus largement toute son époque, au point que l'on parlera d'ère pasteurienne, celle dans laquelle nous vivons encore.

¹ Site internet de la ville de Douarnenez.

La découverte des micro-organismes et de leur rôle¹ marque un pas décisif dans bien des domaines : médecine avec la systématisation du principe d'asepsie, alimentation avec la pasteurisation et les fermentations notamment. Les mécanismes de corruption des aliments sont enfin expliqués et les techniques de conservation modernes dont Nicolas Appert a été le précurseur ouvrent la voie au développement de l'industrie alimentaire.

6.3. La moralisation des pratiques dans l'alimentaire

Mais cette industrie connaît son premier envol sans que les autorités soient préparées aux tâches de contrôle et de répression alimentaire correspondantes. Un spécialiste, M. Barruel², leur conseille de faire « commettre dans chaque quartier un ou deux pharmaciens... ».

1848 marque une date dans la jeune histoire de la sécurité alimentaire. Des conseils d'hygiène et de salubrité sont installés dans chaque division administrative. Sans capacité d'initiative, ils sont appelés à « *donner leur avis sur les qualités des aliments, boissons condiments et médicaments livrés au commerce* »³. A Paris, le laboratoire municipal de chimie, des inspecteurs spécialisés, chargés de la boulangerie, de la boucherie et de la volaille, le corps professoral de l'école de pharmacie deviennent des auxiliaires des autorités dans une capitale marquée par une accélération fulgurante des abus.

La loi du 27 mars 1851 de répression contre la fraude aggrava fortement les amendes et les peines d'emprisonnement prévues si les falsifications étaient nuisibles à la santé. Mais surtout, elle punit les détenteurs de ces marchandises, les condamnant au surplus à la prise en charge des frais de publication des condamnations dans les journaux.

D'autres dispositions étendront en 1855 et 1857 le champ d'application des textes cités en les appliquant aux boissons et en instaurant un délit spécial de tromperie sur la marchandise.

La constitution d'un corpus juridique plus consistant et plus cohérent, l'apparition de classes moyennes plus exigeantes, les campagnes des hygiénistes qui peuvent étayer leurs discours sur les découvertes décisives des sciences du vivant préparent le terrain à l'élaboration d'une législation alimentaire systématique et à la constitution d'un corps de contrôle et de répression propre à la faire appliquer.

La loi du 1^{er} août 1905 et le décret du 24 avril 1907 créateurs d'une administration de la répression marquent le début des temps modernes. « *Aboutissement d'un siècle de tentative pour rétablir le profond déséquilibre que la liberté d'entreprise révolutionnaire avait favorisé, la loi innovait aussi en permettant aux producteurs et commerçants de bonne foi de s'entendre avec les techniciens pour formuler la définition de l'aliment commercialement pur et dresser la liste des pratiques légales nécessaires à sa préparation* »⁴.

¹ Des savants avaient eu l'intuition avant lui, depuis l'Antiquité et plus tard au XVI^{ème} siècle notamment Lévêque Lemne qui a décrit des êtres tout petits, sans doute des amibes et des tréponèmes.

² M. Barruel - AHPML - Tome inaugural - 1829.

³ Décret du 18 décembre 1848.

⁴ *ibid.* 3.

En 1910, le deuxième congrès international de la répression des fraudes tentera vainement de mettre au point une réglementation commune. Le Codex alimentarius, code international des usages de l'hygiène alimentaire, ne sera créé que bien plus tard en 1962.

Au terme de ce court survol historique, on aura remarqué que la préoccupation de sécurité sanitaire des aliments a été présente, sous des formes différentes, à toutes les époques. De la nuit des temps jusqu'à la période contemporaine, elle s'est appuyé principalement sur des croyances ou des recettes empiriques. La révolution pasteurienne marque une étape majeure dans l'histoire de l'alimentation et plus largement de l'humanité. Son moindre mérite n'aura pas été d'apporter une contribution majeure à l'autonomie du champ de la connaissance scientifique, la dégageant d'une partie des mystères que continue pourtant de susciter l'inextricable complexité du vivant.

II - CONTEXTE : LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Pour mieux comprendre les comportements alimentaires contemporains, il convient d'évoquer à grands traits les évolutions qui ont marqué la période de l'après-guerre. Ces évolutions des filières alimentaires ainsi que certains éléments récents peuvent éclairer la situation actuelle.

1. Consommation de masse et prix alimentaires bas

La France, comme l'ensemble de l'Europe, sort exsangue de la deuxième guerre mondiale. La pénurie alimentaire règne encore jusqu'au début des années cinquante. Il faut reconstituer rapidement l'appareil productif agricole. Toute une génération d'agriculteurs influencée par le mouvement de la Jeunesse agricole chrétienne (JAC) retrouve les manches. En 1960 la production de la France atteignait tout juste 80 % de sa consommation alimentaire. Au travers des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, la Nation assigne à son agriculture un objectif d'autosuffisance alimentaire à court terme.

La mise en place de la politique agricole commune (PAC) conforte cette orientation, l'Allemagne acceptant tacitement de financer le développement agricole français en échange de son leadership industriel. La politique de soutien des prix et de protection du marché communautaire permet d'assurer aux agriculteurs un revenu décent et aux consommateurs des prix alimentaires bas.

Une quinzaine d'années plus tard l'objectif d'autosuffisance alimentaire européenne est atteint, puis bientôt dépassé. Nous entrons alors dans une ère d'excédents avec la nécessité de développer une politique d'exportation soutenue, difficilement compatible avec la protection du marché intérieur.

Le père des lois de 60-62 regrettera lui-même¹ qu'il ait fallu attendre encore une quinzaine d'années (1992) pour réorienter la PAC par un début de « découplément » des aides d'avec les volumes produits et une politique de gel de terres productives. Cette réforme fut approfondie, sous la pression des exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), lors des accords de Berlin de 1999 par de nouvelles réductions programmées des prix et des restitutions aux exportations.

¹ Edgar Pisani préface « *Les mots clés pour comprendre l'agroalimentaire* » Siros 1994.

La France utilise les marges laissées aux États pour instaurer un début de dégressivité des aides directes en vue de financer la multifonctionnalité¹ voulue par la loi d'orientation agricole de 1999 (LOA). L'instrument de cette nouvelle approche sera le contrat territorial d'exploitation (CTE).

2. L'évolution des pratiques agricoles

Conséquence du choix politique affirmé par les lois d'orientation agricole des années 1960 mais aussi, il faut le rappeler, du dynamisme de la profession, l'agriculture s'est considérablement modernisée. On pense en général d'abord à la mécanisation décrite par M. Michel Compiègne dans un rapport du Conseil économique et social de 1996², mais aussi à l'énorme effort fait par l'appareil de vulgarisation, ensuite baptisé développement, mis en place par la profession avec le soutien de l'Etat. Le rôle important des chambres d'agriculture et de leurs services annexes (services d'utilité agricole - SUA) et des associations créées par les professionnels (GVA, CETA...) doit être souligné, car ils ont permis d'atteindre les objectifs fixés en réalisant des gains de productivité sans précédent.

Le développement de méthodes de production plus rationnelles et plus performantes a eu de nombreux effets positifs en termes de rendements. Il faut citer l'emploi de fertilisants de synthèse, de produits phytosanitaires et vétérinaires, d'aliments du bétail concentrés dont la composition est parfois mal connue des utilisateurs. L'élevage a lui aussi beaucoup évolué vers une forte concentration et le développement de l'élevage hors sol des porcs et des volailles. Les efforts de sélection animale et végétale ont apporté des améliorations génétiques sans précédent.

Dans le même temps, les plans de prophylaxie animale et de soin des végétaux mis en place ont permis la régression, parfois l'éradication de nombreuses maladies dont certaines pouvaient avoir des conséquences sur la santé humaine (tuberculose bovine ou ergot du seigle déjà cité par exemple). La maîtrise des différentes pathologies a également favorisé les phénomènes de concentration.

Ces évolutions sont malheureusement restées mal connues du grand public qui, en les découvrant en période de crise, devient de plus en plus méfiant. Certaines de ces méthodes montrent aussi leurs limites par leurs effets négatifs sur l'environnement (nitrates, atrazine...), mais également en matière de santé publique (hormones, rôle des farines animales dans le développement de l'ESB...).

L'agriculture a été largement bénéficiaire des politiques publiques et toute la société doit s'en réjouir. Par un renversement de tendance, elle devient victime de son succès et d'une dégradation de son image parfois justifiée, mais allant souvent au-delà du raisonnable.

¹ Conception selon laquelle l'agriculture n'est plus seulement pourvoyeuse de denrées alimentaires, mais également de services propres à entretenir l'espace rural, à préserver l'environnement, à maintenir la biodiversité, à développer l'emploi (par une offre touristique en milieu rural par exemple).

² « Les conséquences de la mécanisation sur l'avenir de l'agriculture et de l'espace rural » - Avis et rapports du Conseil économique et social - Brochure JO n° 4307 du 22 avril 1996.

3. Urbanisation des modes de vie

La période d'après-guerre a aussi été marquée par un exode rural de la population mais surtout par une urbanisation croissante des modes de vie et de consommation. L'évolution des rythmes de vie entre travail et vie privée, celui des équipements ménagers, depuis les premiers réfrigérateurs jusqu'au four à micro-ondes, ont influé sur la demande de produits transformés. Ceci a eu des conséquences sur les modes de fabrication, de transport, de stockage, de fabrication de ces mêmes produits.

4. Industrialisation des procédés de fabrication

Le formidable essor de l'agriculture nationale et européenne s'est accompagné d'un développement aussi significatif des industries alimentaires, qu'elles soient coopératives ou à capitaux privés. Les coopératives se sont généralement positionnées plus près de l'amont selon leur vocation initiale d'assurer les débouchés à la production agricole.

Comme le soulignait, à juste titre, M. Victor Scherrer dans un rapport du Conseil économique et social en 1998¹, l'industrie alimentaire est devenue le premier secteur industriel français pour le chiffre d'affaires (125 milliards d'€ en 2000), le troisième pour les effectifs (412 000 salariés). La France est aujourd'hui le premier exportateur mondial de produits alimentaires, avec 10 % du marché mondial et un excédent de 8,4 milliards d'€.

Pour parvenir à ce résultat, un véritable appareil industriel de plus en plus performant s'est construit. Ce processus d'industrialisation démarre au milieu des années soixante avec une accélération de la productivité et une substitution du capital au travail. Il a fallu adapter les processus de fabrication artisanaux à la dimension industrielle, ce qui n'est pas simple pour des matières vivantes et par définition périssables. « *Le développement dans le secteur a reposé à la fois sur une transformation qualitative des méthodes de production et sur une modification de la nature des produits fabriqués* »². Au moment même où le tissu industriel français est confronté à de fortes crises (sidérurgie...), les industries agroalimentaires prennent leur essor. Elles présentent de plus l'avantage d'être réparties sur l'ensemble du territoire.

D'un stade « pré-taylorien », qui concerne toujours la partie la plus liée à la production primaire et donc au vivant (viande, volaille, poisson...), les industries alimentaires ont beaucoup évolué au milieu des années quatre-vingts. La concurrence internationale, mais aussi les impératifs de productivité dans des secteurs comme celui des produits laitiers (effet des quotas) ont entraîné un cortège de restructurations et de plans sociaux sans précédent dans ce secteur industriel. Le contraste entre une laiterie des années soixante-dix et une laiterie actuelle est par exemple frappant. Les produits ne sont plus visibles parce qu'ils sont traités automatiquement pour des raisons de productivité mais aussi pour des impératifs de sécurité sanitaire, les femmes et les hommes sont infiniment moins nombreux.

¹ « *L'industrie agroalimentaire, force industrielle et chaîne de valorisation* » - Rapports et avis du Conseil économique et social - brochure JO n° 41198-0012 du 17 juin 1998.

² Jacques Nefussi - « *Les industries agroalimentaires* » - PUF 1989.

Augmentation de la production, rationalisation, amélioration de la productivité et de la sécurité des processus de fabrication, en particulier par la mise en œuvre des normes ISO 9001, 9002, 1400. Le solde est positif, y compris en matière d'emplois, mais cette évolution a été, comme pour l'agriculture, très peu perçue par le consommateur et par le citoyen.

Sans avancer d'explication définitive, il faut s'interroger sur les choix des publicitaires qui ont constamment cherché à vendre l'image traditionnelle d'une agriculture et de modes de fabrication des produits alimentaires, qui globalement n'existent plus que de façon très marginale.

5. Développement du transport et des fonctions logistiques

Les restructurations des années quatre-vingts se sont accompagnées d'un effort de rationalisation de la production et de recentrage sur le métier principal. Nombre d'entreprises ont ainsi abandonné leurs activités de transport pour les confier à la sous-traitance parfois assurée par d'anciens salariés devenus travailleurs « indépendants ». La notion de flux tendus est apparue dans le même temps, faisant du camion un lieu de stockage essentiel des matières premières.

Les activités de logistique étaient peu développées jusqu'au milieu des années quatre-vingts car l'essentiel des transactions se faisait directement du producteur (organisé ou non) au transformateur (si nécessaire), au commerçant (grossiste, détaillant, distributeur selon la chaîne commerciale en jeu). Les choses ont bien changé de ce point de vue et l'activité logistique prend une importance accrue. Tous les acteurs des filières s'y sont peu ou prou engagés, mais il semble aujourd'hui qu'il s'agisse d'une activité de plus en plus autonome qui aura à l'avenir une place déterminante.

Il faut à cet égard noter que l'utilisation généralisée du froid comme mode de conservation constitue un progrès important dans la mesure où les prescriptions sanitaires sont respectées tout au long de la chaîne, du producteur au consommateur. Jusqu'à un passé très récent, chaque opérateur n'a considéré comme client que son aval immédiat, alors que le client de tous est en définitive le consommateur.

En termes de sécurité sanitaire des aliments, les fonctions transport et logistique occupent une place déterminante car elles sont en particulier au cœur de la chaîne du froid et qu'elles constituent un des maillons essentiels pour tout processus de traçabilité.

Ici aussi les évolutions ont été peu perçues par le citoyen généralement par simple méconnaissance des cycles de la nature et du développement des échanges internationaux. Manger des fraises en décembre n'a rien d'étonnant si l'on sait qu'elles viennent de l'hémisphère sud.

6. Développement de la grande distribution et de la restauration hors foyer

Le développement de la grande distribution (grandes et moyennes surfaces - GMS) et, dans une moindre mesure pour l'instant, de la restauration hors foyer (RHF) marquent d'une façon significative et durable l'évolution de l'alimentation de ces vingt dernières années.

Il ne s'agit pas ici de faire le procès, à charge ni à décharge, de ces évolutions ou de leurs opérateurs, même si certains acteurs se sentent parfois lésés dans leurs intérêts. La grande distribution, en particulier, est considérée comme toute puissante par son amont agricole et industriel. Elle reste pourtant incontournable pour écouler les produits alimentaires nationaux, dans certains cas les exporter dans le cadre de son développement international.

Cependant les pratiques des grandes et moyennes surfaces n'ont pas contribué, jusqu'à certains efforts récents, à clarifier le paysage des filières alimentaires en matière de sécurité sanitaire des aliments. Après s'être retranchée derrière la responsabilité régalienne de l'Etat, la grande distribution s'est engagée, selon les confidences d'un de ses responsables, dans une logique de surenchère en termes de santé publique pour des raisons de marketing. La crainte permanente de l'incident, dont les conséquences potentielles peuvent être gigantesques, compte tenu des volumes commercialisés, expliquent également ce luxe de précautions.

Dans un secteur différent, mais également situé au cœur de la sphère alimentaire et qui présente des caractéristiques analogues à celles de la grande distribution (concentration du risque potentiel, importance de l'image), la restauration collective publique ou privée a, depuis vingt ans, pris une importance croissante dans notre alimentation¹. Les incidents survenus dans quelques écoles ou foyers de personnes âgées ont attiré l'attention des médias. De plus la responsabilité des élus locaux s'est plusieurs fois trouvée mise en cause entraînant quelques décisions surprenantes par leur rapidité et la disproportion vis-à-vis du risque présumé.

7. Développement des échanges internationaux

« *La mondialisation apparaît comme une réalité à laquelle la filière agroalimentaire ne peut se soustraire, mais qui appelle la vigilance concernant les règles du jeu : c'est à ce prix que l'ouverture des économies pourra être source de croissance et d'emplois* ». Cette citation extraite du rapport du Conseil économique et social précité² illustre bien le dilemme dans lequel se trouvent les filières alimentaires françaises et européennes. Elle s'applique au caractère économique des échanges, elle vaut aussi pour les questions de sécurité sanitaire, de protection de l'environnement, de garantie du respect des normes sociales ou d'éthique de ces mêmes échanges.

La France et l'Union européenne sont devenues d'importants opérateurs sur le marché mondial des denrées alimentaires. Ce marché reste globalement un marché d'excédents ou plus exactement un marché de déséquilibre entre une offre (soumise aux aléas climatiques) et une demande en principe solvable. Les échanges mondiaux portent sur des quantités marginales mais tirent vers le bas les prix des denrées peu ou pas transformées. L'histoire récente des échanges a montré quelques exemples de perversion y compris au niveau intracommunautaire (exportation des farines de viande et d'os britanniques après 1988...). Sauf à s'enfermer dans une logique protectionniste, nous ne pourrions

¹ Daniel Rabardel - « *La restauration hors foyer : économie et sécurité alimentaire* » - Rapports et avis du Conseil économique et social - JO n° 19 du 30 juillet 1991 - brochure n° 4177.

² Victor Scherrer ibid.

sauvegarder certains secteurs de notre production sans échanges, c'est-à-dire sans exporter nos produits alimentaires en garantissant leurs qualités sanitaires tout en acceptant l'importation des denrées issues du marché mondial et présentant les mêmes garanties.

Les accords internationaux (OMC, SPS/...) et les instances chargées de les mettre en oeuvre existent. Sont-ils suffisants pour rassurer le consommateur ? Rien n'est moins sûr. Cependant la France et l'Union européenne ne peuvent se fermer aux importations en faisant des questions de sécurité sanitaire des aliments un simple objet de protectionnisme. Celle-ci doit être respectée dans son objet, en aucun cas galvaudée pour servir de moyen détourné de fermeture du marché.

8. Vers une uniformisation du modèle alimentaire ?

Comment contester les évolutions récentes des modes de consommation dans les pays développés ? L'uniformisation, la « mac'donaldisation » pour faire imagé et court semble inéluctable. Les publics jeunes, cibles favorites des publicitaires commis par les groupes mondiaux, portent ces évolutions. Les repas structurés de nos parents, véritables institutions de notre vie quotidienne, sont menacés par le développement de la restauration hors foyer et le grignotage.

Le modèle anglo-saxon notamment, caractérisé par des apports glucido-lipidiques trop importants, se répand rapidement y compris dans les pays en développement où il participe de la volonté d'intégration des nouvelles élites dans le modèle de vie mondial. Le plaisir de la convivialité des repas et de la dégustation s'efface au profit d'une hygiène allant jusqu'à l'asepsie. La prise de vitamines ou d'autres ingrédients destinés à améliorer la santé des consommateurs se développe au point qu'un néologisme voit le jour ; on parle *d'alicaments* pour désigner ces substances censées compenser les carences de l'alimentation.

Dans un tel contexte, les inquiétudes sont vives pour l'avenir de notre modèle alimentaire : l'utilisation d'ingrédients non pasteurisés est sévèrement jugée à l'aune des canons de l'hygiène alimentaire européenne. Et il est vrai qu'elle est plus délicate à gérer dans une ambiance marquée par la phobie du risque. Mais, les progrès de l'ingénierie alimentaire et l'attachement au goût des aliments, l'attachement aux savoir-faire qui les accompagnent s'accommodent mal d'une destruction totale des germes qui les font s'exprimer. Ce constat pose les termes du nouveau défi auquel s'est depuis un certain temps attaquée l'industrie alimentaire des « vieux pays » : offrir des garanties quant à la sécurité sanitaire des aliments tout en préservant ce qui fait les saveurs propres aux produits vivants. Les progrès de l'ingénierie alimentaire alliés à une politique globale de qualité le permettent.

L'attachement aux qualités organoleptiques des aliments, l'attrait pour une nourriture, reflet des traditions et des pays est, dans un contexte passablement morose, un solide mobile d'espoir, la gastronomie, cet art que l'on pratique chez soi ou que l'on apprécie en ville, ne s'est jamais si bien portée. De même l'attrait pour la diversité culinaire est une des caractéristiques fondamentales de la période : jamais les cuisines du monde ne se sont à ce point répandues,

interpénétrées, s'hybridant, s'enrichissant mutuellement dans un mouvement qui entrave l'instauration de modèles dominants.

9. Une meilleure connaissance des risques pour la santé publique

Le chapitre traitant de l'histoire nous a montré que certains maux liés à l'alimentation sont longtemps restés méconnus. Les progrès récents de la science et en particulier de la médecine (humaine et vétérinaire) ont permis de mieux connaître et de faire reculer de nombreux risques liés à l'alimentation.

Ces mêmes progrès ont en même temps révélé des maladies qui préexistaient certainement sans être identifiées. L'exemple le plus caricatural et le plus grave est celui des listérioses monocytogènes très liées aux produits crus évoqués ci-dessus, qui peuvent être contaminés à chaque stade de fabrication. Il s'agit probablement de la maladie liée à l'alimentation la plus grave à ce jour en France, par ses conséquences sur la santé humaine et en termes de mortalité. Il y a à peine 15 ans elle était mal connue et, dans la plupart des cas, assimilée aux symptômes de la méningite. Aujourd'hui encore et malgré une connaissance accrue des risques, cette maladie ne fait toujours pas l'objet d'information suffisante auprès des populations à risques, en particulier des femmes enceintes.

Que dire de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de l'apparition, en 1996 pour le grand public, d'une possible contamination sous la forme du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ? Ce choc est probablement le plus brutal et renvoie largement à notre tentative d'analyse sociologique.

Il faut noter qu'en 1990, M. Roger Buard¹, dans un rapport du Conseil économique et social indiquait « *certaines maladies humaines majeures ont des « versions » animales dues soit à une parenté des agents pathogènes, soit à une similitude des troubles et de l'évolution. On peut ainsi citer fièvre aphteuse, tremblante, ESB et Creutzfeldt-Jakob* ».

D'une façon générale, la connaissance en matière de risques alimentaires s'est améliorée. Il faut regretter que sa diffusion soit souvent très sommaire et un peu fruste car très largement soumise aux grands médias. Le grand public commence à découvrir certaines réalités méconnues de son alimentation, que l'école ne lui avait malheureusement pas apprises. Il réagit de la façon la plus naturelle, mû par le sentiment qu'on ne lui a pas tout dit ou pire, qu'on a délibérément cherché à lui cacher la vérité.

10. Évolution du positionnement des opérateurs

Les crises sont très mal vécues par tous les opérateurs concernés dès lors qu'elles ont un impact socio-économique direct. Une des grandes évolutions récentes est que la quasi-totalité de ces mêmes opérateurs a pris conscience qu'en cas de crise, personne n'est sûr d'être épargné à moyen terme. Si certains ont pu un moment espérer un profit du malheur des autres, il devient désormais évident qu'une solidarité, même forcée, reste la seule solution crédible.

¹ Roger Buard - « *L'épidémiologie des maladies des animaux d'élevage et la valorisation de la production* » - Rapports et avis du Conseil économique et social - JO n° 5-90 du 23 mai 1990.

Paradoxalement, il ne s'agit plus simplement de défendre une marque, un produit, une région mis en cause, mais plus souvent toute une filière, des professionnels dont les intérêts sont beaucoup plus intimement liés qu'ils ne le pensaient eux-mêmes. Personne ne peut aujourd'hui tirer argument commercial d'une prétendue sécurité supérieure à celle des concurrents.

À l'exception de quelques rares « *canards boiteux* », la plupart des opérateurs font depuis longtemps tous les efforts pour améliorer la qualité sanitaire de leurs produits. Mais ces démarches positives ne prenaient généralement en compte qu'un segment de la chaîne de fabrication du produit.

En effet, jusqu'il y a encore très peu de temps chaque opérateur s'intéressait, pour caricaturer, aux pratiques de ses fournisseurs directs et aux exigences de ses clients immédiats. Tout a changé depuis peu et il faut désormais raisonner dans une vision globale de filière car le juge final est le consommateur. Son jugement reste pour l'instant très influencé par le commerce, les grandes et moyennes surfaces (GMS) en particulier, mais de toute évidence les qualités du produit final ne suffiront plus, la connaissance du mode d'élaboration de ce même produit dans toutes ses phases deviendra un facteur primordial d'acceptation.

Les grands opérateurs et leurs représentants institutionnels ont aujourd'hui inscrit dans leur stratégie le dialogue de filière et cherchent à développer le partenariat dans la transparence. Rien n'est jamais gagné et il faudra certainement des années et d'autres crises pour entraîner l'ensemble des professionnels. Les exigences grandissantes des consommateurs en matière de traçabilité des produits seront probablement un formidable stimulant.

III - MIEUX COMPRENDRE LES RAISONS DES CRISES : APPROCHE SOCIOLOGIQUE

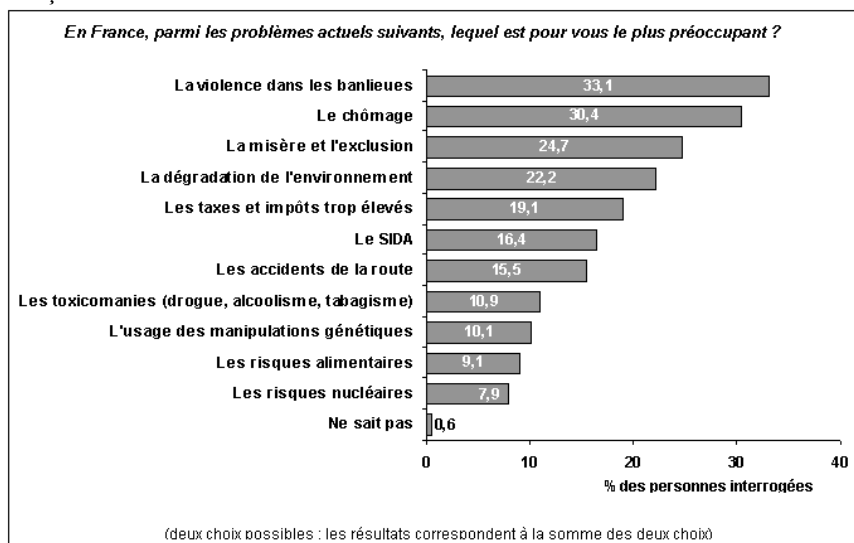
Tout ce qui touche à l'alimentaire renvoie à notre histoire comme nous l'avons vu plus haut, mais également à ce qu'elle engendre au plus profond de nos sociétés : la culture, l'imaginaire, l'inconscient collectif. Aussi allons-nous tenter de mieux comprendre les comportements de nos contemporains, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, à la lumière des recherches menées sur ces catégories de la pensée. Enfin nous tenterons de comprendre comment les médias, la publicité et les circonstances des crises peuvent influencer le jugement des consommateurs.

1. Consommateur, qui es-tu ? Que penses-tu ?

Chaque consommateur réagit de manière particulière, « le consommateur n'est pas un, mais multiple »¹. Si nombre d'enquêtes ont été consacrées à bien des aspects de l'alimentation, les données sont peu nombreuses sur la différenciation par groupes sociaux des opinions et attitudes vis-à-vis du risque alimentaire. C'est pourquoi nous ne sommes pas exempts du reproche qui pourrait nous être fait de réduire la diversité des consommateurs à celle du consommateur type.

¹ Claude Fischler « *Le consommateur partagé* » - article dans « Le mangeur et l'animal » - Revue « Autrement » - Juin 1997.

Examinons néanmoins l'un des tableaux d'une enquête réalisée du 16 au 31 octobre 2000 par l'Institut de la protection et de la sécurité nucléaire (IPSN) auprès d'un échantillon de 1 000 personnes représentatives de la population française.



Cette enquête situe le risque alimentaire en dixième position. On remarquera que la période d'enquête chevauche celle de la deuxième crise de l'ESB. Sans que l'on puisse savoir exactement quel pourcentage de l'échantillon a eu connaissance de l'événement déclencheur de cet épisode, on s'étonnera de la place modeste prise par le risque alimentaire dans l'opinion générale. En 1999 une enquête analogue¹ situait la qualité des produits alimentaires à 8,8 % des réponses, en septième position.

Plus tôt, en avril de la même année, une autre enquête² situait à 90 % le taux de satisfaction des Français pour ce qui concerne la qualité de l'alimentation. De tous les domaines mentionnés, il recueillait le plus fort taux de satisfaction.

Par contre l'évolution perçue sur 10 ans des risques en matière de sécurité alimentaire fait apparaître une détérioration très nette des représentations : selon le sondage BVA-ANIA réalisé du 11 au 21 avril 2000 sur 1 007 personnes, 60 % des interrogés considèrent que les risques se sont accrus pendant cette période, la proportion des femmes partageant cette opinion s'élevant à 67 %. La même enquête détermine la hiérarchie des responsabilités qu'attribuent les consommateurs à chacun des acteurs de la filière alimentaire : la première place est occupée et de loin par les fabricants des produits nécessaires à l'agriculture

¹ Les formulations de certains risques ont changé de 1999 à 2000.

² Sujets de préoccupation des Français dans le domaine de la santé-environnement – avril 2000 CSA/syndicat de la presse quotidienne régionale (2802 personnes représentatives de la population française et 400 professionnels de la santé).

(intrants), suivis par les industriels de l'alimentation, puis viennent les transporteurs, les distributeurs, les agriculteurs et enfin les consommateurs.

Ces sondages doivent être interprétés avec une grande prudence car, outre l'incidence de la période d'enquête, la formulation des questions induit des réponses variables. Leur rapprochement interdit de conclure d'une manière univoque. Ces différents regards posés sur notre corps social composent une image contrastée, complexe. On osera avancer l'idée d'une préoccupation notable mais non obsessionnelle pour la sécurité sanitaire des aliments. L'importante détérioration de la perception sur 10 ans s'explique par un contexte de crises à répétition dans lequel les industriels de l'amont sont diabolisés par l'opinion. Les agriculteurs s'en tirent plutôt bien en termes d'image, presque aussi bien que les consommateurs, « on n'est jamais si bien perçu que par soi-même ».

2. Alimentation et pensée magique

La succession des crises alimentaires et leur retentissement sur les comportements alimentaires ont fait le désespoir de tous les acteurs des filières alimentaires. Les agriculteurs, les salariés, les chefs d'entreprises et certains secteurs de la distribution les ont considérées comme profondément injustes et teintées d'irrationalité. La recherche du bouc émissaire, démarche classique en cas de crise, devait se révéler d'autant plus aisée que certains organes de presse écrite ou audiovisuelle se livrèrent à des pratiques quelque peu douteuses, bien éloignées des règles déontologiques de la profession¹.

Conséquence logique, il suffisait d'en appeler à la raison, de donner des garanties scientifiques et de contrer la campagne de désinformation, le complot ourdi par certains médias pour revenir à une situation normale. Cette vision n'était pas totalement fausse. Elle a même donné des résultats satisfaisants y compris sur les produits carnés, les plus sensibles pour des raisons que l'on évoquera plus tard.

Mais, cette problématique est considérée par les sociologues de l'alimentation comme largement incomplète, faisant l'impasse sur une dimension majeure de l'acte alimentaire : l'homme ne choisit pas sa nourriture en fonction de ses seuls besoins physiologiques. Sa consommation alimentaire est aussi gouvernée par sa culture, ses représentations sociales, ses interdits, « *une pensée magique* », très éloignée de la rationalité à laquelle chacun des protagonistes de la filière a tenté, avec des succès divers, de faire appel durant les crises.

On doit à Claude Fischler, sociologue et directeur de recherche au CNRS d'avoir avancé certains éléments de compréhension de comportements alimentaires parfaitement « déraisonnables ». Dans l'histoire encore récente de l'anthropologie sociale, les rites et croyances magiques ont longtemps été considérés comme l'apanage des sociétés dites primitives. Du recueil et de l'analyse de ces rites, mythes et pratiques, il ressortait deux dimensions fondamentales : la « loi » de contagion et la « loi » de similitude que Claude Fischler définissait ainsi lors de son audition au Conseil économique et social :

¹ Charte des devoirs du journaliste - juillet 1918, révisée en 1939. Annexe 6 de l'avenant audiovisuel à la Convention collective nationale de travail des journalistes.

- « la loi de contagion dispose que ce qui a été en contact le restera toujours. Si quelque chose d'impur me touche, je serai contaminé. Pour m'en défaire, il faudra des rituels de purification ;
- la loi de similitude peut s'énoncer comme l'image=l'objet. Par exemple, si je fais subir à une représentation d'un ennemi (image, statuette) des sévices, sur son image, l'ennemi même en pâtira ».

D'une manière assez surprenante ces croyances structurent également notre inconscient de cartésiens purs et durs. Pour la loi de contagion par exemple, qui sinon certains nostalgiques, serait prêt à endosser un vêtement ayant appartenu à Hitler ? Pour la loi de similitude, on a pu mesurer la réticence de personnes à qui on demandait s'il leur était possible de déchirer la photo d'un être cher même si elles en conservaient le négatif. Par contre, déchirer celle d'ennemis leur posait beaucoup moins de problèmes. De même brûler ou pendre une effigie fait encore partie du rituel de certaines manifestations.

Le télescopage de ces deux lois de contagion et de similitude conduit au principe d'incorporation qui postule qu'on devient ce que l'on mange :

- par contagion car les aliments nous touchent au plus profond de notre corps pour se fondre en nous-mêmes ;
- par similitude, les caractéristiques que nous prêtons aux aliments, l'image que nous nous en faisons se transmettent à notre propre corps.

L'éloignement des lieux de cultures et de transformation, la série noire des crises à répétition qui ont émaillé la fin du deuxième millénaire ont pu conduire nombre de consommateurs à conclure qu'ils ne savaient plus ce qu'ils mangeaient, qu'ils ne savaient plus quoi manger. On peut alors poser les bases explicatives d'une dynamique particulièrement dévastatrice qui pourrait se résumer ainsi : **on est ce que l'on mange, mais comme on ne sait plus ce que l'on mange, on ne sait plus qui on est.**

Ce cheminement de l'inconscient collectif ne peut pas être appliqué comme une règle mécanique. Cette angoisse existentielle n'est pas ressentie avec la même intensité par tous les consommateurs. Sa prégnance varie dans le temps, d'individu à individu, de groupe à groupe. Mais cette approche est, sans doute, une des clefs de lecture permettant d'élucider les phénomènes « irrationnels » constatés au cours des dernières crises.

3. Evaluation et perception du risque

3.1. Le poids des mots, le choc des photos

Les périodes de crises peuvent être considérées métaphoriquement comme des moments de grand brouhaha. Plus il est élevé, plus il faut crier pour se faire entendre. Qui peut donc se faire entendre pendant ces périodes ? Les médias qui sont entre eux-mêmes en concurrence. Celui qui « crierait » le plus fort ou montrerait les images les plus alarmantes conserverait la possibilité d'être entendu. L'expérience du naufrage de l'Erika¹ (pour lequel le Conseil économique et

¹ Charles Fiterman, Michel Muller, Daniel Tardy, Catherine Battut, Gilbert Capp « Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika » - Brochure JO 41100-0003 du 5 avril 2000.

social s'est saisi en urgence) montre l'influence désastreuse qu'ont pu avoir des messages médiatiques sans nuance : alors que moins de 1 % des surfaces d'élevage conchylicole a été directement touché par la marée noire, la consommation des crustacés et coquillages de l'ensemble de la façade atlantique a quasiment chuté de moitié à la suite de certains articles ou reportages sensationnels et alarmistes. Les images et les propos chocs de ces périodes sont des éléments forts, structurant, déformant ou amplifiant la perception du risque ressenti par les consommateurs.

Les grands médias télévisés souffrent, de l'aveu même de certains journalistes¹, du manque de spécialistes et du travail dans l'urgence. Des sujets d'une telle importance sont malheureusement souvent confiés à de jeunes pigistes qui outre leur statut précaire, doivent agir dans l'urgence sans avoir le recul nécessaire. Hommage doit être ici rendu à une partie notable de la presse qui a su, pendant cette période, résister à ces dérives et continuer d'informer sans rechercher le sensationnel.

3.2. *L'agriculture rêvée*

En quelques décennies, notre société est devenue principalement urbaine. Les lieux de production agricoles qui faisaient auparavant partie du paysage familial deviennent des lieux d'exception, de vacances et de loisirs. La majorité d'entre nous n'a plus de connaissance même lointaine des processus de culture et d'élevage contemporains. Il est symptomatique qu'il faille aujourd'hui créer - parfois de toutes pièces - des fermes pédagogiques pour que les jeunes urbains cessent de représenter des poulets prêts à cuire lorsqu'on leur demande de dessiner les animaux de la basse-cour.

Cette distance sidérale entre la réalité des façons de produire notre alimentation et les représentations qu'en ont une grande partie des consommateurs s'explique également par le manque chronique d'informations, de reportages, d'émissions grand public sur l'agriculture et l'agroalimentaire. Finalement ces secteurs ne sont montrés dans les grands médias que lors des crises ou mis en scène de manière onirique dans des spots publicitaires totalement déconnectés du réel. Ainsi l'agriculture vraie, l'agroalimentaire d'aujourd'hui ne sont-ils jamais montrés. Et lorsque le consommateur découvre à l'occasion d'une crise que les vaches d'aujourd'hui ne mangent pas que de l'herbe, mais aussi de l'ensilage de maïs, des céréales broyées, des tourteaux d'arachide ou de colza, des condiments minéraux et, il y a encore peu de temps, quelques pourcentages de farines animales, ils tombent littéralement des nues. L'émission « D'un soleil à l'autre » devrait être rétablie et pourrait même être déclarée d'utilité publique.

3.3. *Les attributs du risque*

Jamais dans l'histoire contemporaine on aura noté une telle succession de crises alimentaires. Fortuite ou produit d'une sensibilité particulière, elle impressionne par son rythme, son étendue géographique, européenne, voire mondiale, la différence de nature des problèmes en question, le fait qu'a été touchée la quasi-totalité des animaux d'élevage (dans le cas de la dioxine par

¹ Entretiens publics et privés.

exemple). Ces caractéristiques sont-elles suffisantes pour expliquer totalement l'ampleur de notre désarroi ?

Au plus fort des crises certains leaders d'opinion, responsables professionnels, hommes politiques, épidémiologistes, responsables de l'hygiène publique ont tenté, le plus souvent sans succès, de relativiser les conséquences des crises alimentaires en termes de mortalité et de morbidité, en les rapportant à d'autres causes de décès. On a alors entendu parler des 8000 victimes annuelles d'accidents de la route, des 53.000 victimes du tabagisme, des 14.000 morts dues à la consommation excessive d'alcool, des 12.000 suicides annuels et... des 5 ou 600 morts par infections alimentaires et/ou intestinales¹. Peine perdue ! Rien n'y fit. Pourquoi ? Une autre clef de compréhension mérite d'être examinée.

L'expert évalue les risques en fonction de deux critères principaux : la probabilité d'apparition d'un événement indésirable et la gravité estimée de ses conséquences.²

Le public privilégiera d'autres critères, d'autres « attributs » du risque :

- la connaissance que la personne ou le groupe aura du risque, son caractère familier ou inhabituel, sa visibilité physique (nulle pour les organismes génétiquement modifiés - OGM et la radioactivité) ;
- l'absence de consensus scientifique sur le sujet (qui est patente pour nombre d'aspects de l'ESB) ;
- le sentiment de pouvoir ou non maîtriser le risque (fumer, conduire une automobile sont des activités considérées comme maîtrisables, s'alimenter semble, dans la période, à certains, plus risqué) ;
- l'existence d'avantages liés aux risques courus ou de désavantages possibles pour d'autres individus : l'alpiniste accepte de prendre des risques pour satisfaire sa passion, le public peut réprouver qu'il mette en jeu la vie des sauveteurs ;
- l'ampleur des conséquences, leur caractère ponctuel ou diffus : les accidents d'avion sont moins meurtriers au km/voyageur que les accidents d'automobiles, mais prendre l'avion apparaît plus risqué à nombre d'individus ;
- le délai d'apparition de la maladie suite aux risques encourus, s'il est lointain, il sera mieux accepté ;
- la proximité : une catastrophe survenue dans un lieu lointain touche moins qu'un accident dont est victime quelqu'un de notre connaissance au coin d'une rue familière.

Appliquée aux crises alimentaires cette approche est également explicative d'une part de l'immense émotion ressentie. L'examen, à cette aune, du risque encouru par la transmission à l'homme de l'ESB montre qu'il cumule nombre d'attributs négatifs : risque indécélable, incompréhension du phénomène, incertitudes et analyses divergentes des scientifiques, aspect aléatoire de la

¹ INSERM et Nizard - *Du SIDA et d'autres risques émergents*. - Population et Sociétés - Septembre 1999.

² Ce développement s'inspire de divers articles travaux de MM. Slovic (1987), Morgan (1993) et Powell (1998).

survenue, incertitude sur la durée de la période d'incubation... Après 1996, comme une catastrophe tellurique, il connaîtra, en l'an 2000, une réplique plus forte encore que la secousse initiale. Tous les ingrédients étaient réunis pour faire de cet événement un épisode majeur des grandes poussées d'angoisse de cette fin de millénaire.

CHAPITRE II

CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

La prise en compte par la puissance publique de l'hygiène de l'alimentation et donc de la santé des consommateurs, n'est pas nouvelle. Cependant les exigences croissantes de la société en matière de sécurité sanitaire, les évolutions scientifiques et techniques de préparation et d'analyse des aliments, le développement des échanges internationaux ont amplifié l'importance des questions sanitaires liées aux produits agricoles et alimentaires. La sécurité sanitaire des aliments, mise en œuvre par les opérateurs économiques et les pouvoirs publics, acquiert donc une importance nouvelle dans les textes législatifs et réglementaires.

Des quelque 5000 textes français et communautaires qui encadrent la production des aliments (loyauté des transactions, prévention des fraudes, préoccupation sécuritaire), des 17 volumes du Codex alimentarius, et d'autres textes représentant plusieurs mètres linéaires de rayonnage, nous ne retiendrons que les grands principes et les évolutions les plus récentes ou en cours qui visent à sécuriser l'ensemble du système alimentaire dans une approche globale en termes de santé publique.

I - « LES PRODUCTEURS » DE NORMES : UN DISPOSITIF À PLUSIEURS ÉTAGES

L'ouverture des frontières, l'internationalisation des échanges, la multiplicité des partenaires commerciaux accroissent l'exigence de normes reconnues par tous, c'est pourquoi nous optons pour une présentation géopolitique, en partant de l'environnement international le plus vaste pour arriver au niveau local.

1. La sécurité sanitaire des aliments : une préoccupation dont la légitimité vient d'être récemment reconnue au plan international

Les règles qui gouvernent les échanges internationaux ont été élaborées pour commercer. Mais le cadre international en matière de sécurité alimentaire, surtout depuis l'Uruguay round, s'est élargi de façon significative grâce au rôle accru que jouent certaines organisations internationales.

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui concerne les réglementations et les contrôles relatifs à la santé humaine et végétale et l'accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) de l'Organisation mondiale du commerce (1994) qui traite des réglementations techniques et des procédures d'évaluation de conformité des produits (conditionnement, composition, étiquetage) fondent l'acte novateur d'une ouverture internationale vers la protection de la santé.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires ¹ sont harmonisées sur la base de normes, directives, recommandations internationales élaborées par des organisations compétentes dont la Commission du Codex alimentarius pour la sécurité des aliments, l'Office international des épizooties (OIE) pour la santé animale ou la Convention internationale pour la protection des végétaux.

Les mesures doivent être fondées sur une évaluation scientifique des risques et aboutir à une protection appropriée qui doit être uniforme d'une situation à une autre. Les mesures ne doivent pas être excessivement restrictives et doivent simplement viser à assurer une protection appropriée par et pour le pays.

A l'heure actuelle, l'accord SPS ne peut évoluer en raison de plusieurs situations de blocage. Le groupe des soixante-dix-sept (comprenant des pays en développement) souhaite une assistance technique pour la mise à niveau des exigences sanitaires. Inde et Malaisie, pays émergents, assurent une position militante dans cette approche de blocage.

Quant aux pays riches, dont l'Union européenne, la pierre d'achoppement porte sur le contenu du principe de précaution (art. 5-7) et la prise en compte de règles non scientifiques. Parmi les préoccupations légitimes des consommateurs, on peut citer la prise en compte du bien-être animal, de l'environnement, la qualité, la traçabilité, l'étiquetage, la composition des aliments (ingrédients, additifs, organismes génétiquement modifiés ...).

1.1. L'Office international des épizooties élabore les normes, directives et recommandations pour la santé des animaux et les zoonoses

La fluidité des échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale requiert :

- des réglementations sanitaires destinées à éviter le risque de diffusion des maladies transmissibles à l'homme et aux animaux ;
- une harmonisation et une meilleure lisibilité des conditions applicables aux échanges d'animaux ou de produits d'origine animale, afin d'éviter que des obstacles injustifiés viennent entraver les échanges.

L'accord SPS préconise explicitement l'usage des normes élaborées sous les auspices de l'Office international des épizooties (OIE). La législation européenne ne peut se faire sans référence à l'OIE.

Le **Code**, élaboré par la Commission du code zoosanitaire international, est l'ouvrage normatif du commerce international, donc la référence pour l'OMC.

Le **manuel**, élaboré par la Commission des normes, présente les méthodes standardisées de diagnostic et de vaccins qui doivent être appliquées à l'occasion des échanges internationaux.

¹ L'accord SPS et ses enjeux sont largement décrits dans l'avis de Jean-Marie Raoult « *Les négociations commerciales multilatérales de l'OMC : volet agricole et alimentaire* ». Avis et rapports du Conseil économique et social, brochure JO n° 411-01-10-19 - 18 octobre 2001.

La **norme** nécessite un consensus. Elle ne peut être adoptée avec 10 % d'opposants. Le respect de la législation nationale, issue de normes internationales, est un facteur d'harmonisation.

L'OIE élabore et tient à jour la liste des pays reconnus indemnes des maladies les plus graves, notamment la fièvre aphteuse. Ces listes contribuent à la sécurité des échanges internationaux.

Encadré 1 : L'Office international des épizooties (OIE)

Statut : organisation internationale créée par l'Arrangement international du 25 janvier 1884, signé par vingt-huit pays. En mars 2001, l'OIE comptait 157 pays membres.

Siège : Paris

Missions :

- informer les gouvernements de l'existence ou de l'évolution des maladies animales dans le monde et des moyens de les combattre ;
- coordonner, au plan international, les études relatives à la surveillance et au contrôle des maladies animales ;
- étudier les réglementations relatives aux échanges d'animaux et de produits d'origine animale en vue de leur harmonisation entre les pays membres.

Organisation : l'Office est placé sous l'autorité et le contrôle d'un comité international composé des délégués désignés par les gouvernements des pays membres (un pays, une voix).

Son fonctionnement est assuré par un bureau central, placé sous la responsabilité d'un directeur général nommé par le comité international. Le bureau applique les résolutions du comité élaborées avec l'appui des commissions élues.

Ressources financières : contributions annuelles et contributions exceptionnelles des pays membres.

Relations internationales : l'OIE est en relation avec plus de vingt organisations internationales dont :

- l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ;
- l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

1.2. Les normes alimentaires internationalement adoptées et présentées de manière uniforme par le Codex alimentarius

Le Codex alimentarius a été créé par une commission internationale en 1962, année où la FAO et l'OMS ont décidé qu'il était nécessaire d'élaborer des normes internationales qui serviraient de guide à l'industrie agroalimentaire mondiale en plein essor et contribueraient à protéger la santé du consommateur.

Encadré 2 : Organisation et fonctionnement de la Commission du Codex alimentarius

La Commission : 165 pays et depuis 1999 des ONG (organismes à caractère scientifique ou juridique, d'organisations professionnelles ou d'associations de consommateurs). Cet organe d'adoption des textes, qui fonctionne comme une assemblée générale, se réunit une fois par an, alternativement à Rome (FAO) ou à Genève (OMS).

Le Comité exécutif : prépare les grandes décisions présentées à l'adoption à la Commission - 10 membres - réunion annuelle.

Le Secrétariat permanent à Rome.

Les Comités : organes dans lesquels sont discutés les normes et autres textes

- **horizontaux (9)** : précisent les concepts et principes applicables à l'ensemble des denrées alimentaires ou des groupes alimentaires. Peuvent émettre des recommandations relatives à la santé et à la sécurité sanitaire ;

- **verticaux** (13) : mettent au point des normes sur des aliments spécifiques ou des catégories d'aliments ;
- **coordination** (5) : veillent à ce que les travaux de la Commission répondent aux intérêts généraux.

L'adoption des normes requiert plusieurs années. Sur proposition d'un comité ou d'un gouvernement, la Commission décide l'élaboration d'une norme. L'avant-projet est transmis aux gouvernements et ONG afin de recueillir leurs commentaires. Une fois les observations recueillies, le ou les comités compétents élaborent un projet de norme qu'ils soumettent à la Commission. Si la Commission adopte le projet, celui-ci est à nouveau adressé aux gouvernements et aux ONG pour avis. Le projet revient ensuite devant la Commission pour être adopté comme norme Codex. Celle-ci est alors soumise aux gouvernements pour adoption définitive. Une fois adoptée, elle est inscrite au Codex alimentarius.

Source : Commission du Codex alimentarius – Manuel de procédure - 2001

Le Codex alimentarius a pour objet de « *guider et promouvoir l'élaboration et l'établissement de définitions et de critères applicables aux aliments, de contribuer à l'harmonisation et, ce faisant, de faciliter les échanges internationaux* ».

Les normes Codex comprennent les exigences auxquelles doivent répondre les aliments pour assurer au consommateur des produits alimentaires sains et de qualité loyale, présentés et étiquetés de façon correcte. Les normes sont révisées afin d'être confrontées à l'état des connaissances scientifiques.

Le Codex alimentarius comporte des dispositions sur l'hygiène alimentaire, les résidus de pesticides, les contaminations, l'étiquetage, la présentation, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage. Il contient aussi des dispositions de caractère consultatif revêtant les formes d'usages, de lignes directrices et d'autres mesures recommandées.

Compte tenu des stipulations des accords SPS et TBT, l'influence du Codex alimentarius s'accroît. En effet, les normes élaborées au sein de la Commission sont devenues un point de référence internationale en matière alimentaire, c'est pourquoi il est essentiel que les gouvernements participent à cette instance. Les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter des normes plus strictes que celles définies par le Codex, à condition d'être en possession d'éléments scientifiques permettant de justifier un tel choix¹. A défaut, l'OMC peut, en cas de contentieux, approuver des sanctions commerciales.

Certains interlocuteurs ont mis en évidence le partage peu cohérent des tâches entre l'OMS, l'OIE et la FAO, le Codex et les différences d'approche entre vétérinaires et médecins.

¹ L'Union européenne a été sanctionnée par l'OMC car elle avait interdit définitivement le bœuf aux hormones et parce qu'elle n'avait pas engagé de travaux scientifiques permettant de démontrer dans un délai raisonnable qu'il y avait un danger lié aux résidus d'hormones dans la viande bovine.

2. La sécurité sanitaire des aliments en passe de devenir le cœur de la législation communautaire de l'alimentation

2.1. Sécurité sanitaire et marché unique

C'est au niveau communautaire qu'est élaboré l'essentiel des normes sanitaires relatives aux denrées applicables dans les Etats membres, au titre de l'unification du marché et de la protection des consommateurs, plus que de la santé publique (puisque l'Europe de la santé publique n'existait pas). Ainsi au sein du marché unique, la sécurité du consommateur est garantie par :

- des règles de composition de l'aliment : aucun produit contenant un additif dangereux ne peut être vendu dans l'Union européenne ;
- un système d'échange rapide d'informations (RAPEX) qui oblige les quinze pays à s'informer et à retirer du marché tout produit ayant entraîné un empoisonnement ;
- une harmonisation de l'inspection vétérinaire et des règles d'hygiène alimentaire garanties tout au long de la chaîne de production et de distribution ;
- une obligation de maintenir au niveau de la distribution les denrées alimentaires sous des conditions de température adéquates pour éliminer les risques sanitaires ;
- la consultation régulière de comités d'experts scientifiques réunis par la Commission européenne depuis 1977 ;
- des programmes d'éradication des principales zoonoses (rage, brucellose ...) et une veille phytosanitaire ;
- l'étiquetage réglementé des produits alimentaires : dans l'Union européenne doivent obligatoirement figurer sur l'emballage, en plusieurs langues, le lieu de production, la date limite de consommation, la composition, le poids ;
- des mesures d'hygiène spécifiques pour certains produits (viande, produits laitiers, poissons et fruits de mer...) ainsi qu'un traitement particulier des carcasses animales dans les abattoirs.

La législation européenne poursuit plusieurs objectifs : harmoniser les mesures nationales et fournir les bases du marché intérieur, adopter des mesures communes dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Ces objectifs différents, liés intimement à l'instauration et au maintien élevé de protection de la santé humaine, de la sécurité, de la protection des consommateurs ont conduit à des divergences dans l'approche de la législation alimentaire, à quelques incohérences, voire à des lacunes. Par ailleurs, il faut tenir compte de l'évolution technologique de production et de transformation des aliments. Les récentes crises alimentaires ont mis en lumière la nécessité de prendre des mesures de sauvegarde rapides et efficaces face à des situations d'urgence.

2.2. La sécurité sanitaire devient partie intégrante de la protection de la santé - Modernisation et simplification de la législation.

Dans ce contexte évolutif, l'Union européenne a engagé une démarche de réforme de la législation alimentaire, qui comprend les étapes suivantes :

- le Livre vert sur les principes de la législation alimentaire en 1997 ;
- la création d'une direction générale de la santé publique et des consommateurs (DGSANCO) afin de mieux identifier les questions de santé publique ;
- l'amélioration du fonctionnement des comités scientifiques d'évaluation des risques sanitaires, rattachés à cette direction (avant, une partie relevait de la Direction générale de l'agriculture) ;
- la création en 1997 de l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne et rattaché également à la DGSANCO. Cet office s'attache à adopter une approche « depuis la charrue » à l'assiette en organisant ses activités d'inspection, de contrôle et d'audit destinées à surveiller la mise en œuvre de la législation européenne ;
- l'adoption, en janvier 2000, d'un Livre blanc sur la sécurité sanitaire des aliments.

Le Livre blanc répond aux attentes légitimes des consommateurs : la garantie d'un niveau élevé de protection, donc de sécurité des produits alimentaires. La mise en œuvre de cet objectif passe par une approche globale intégrée de la politique de sécurité sanitaire, de la « ferme à la table ».

Les propositions de la Commission s'articulent autour de cinq axes :

- la création d'une autorité alimentaire européenne indépendante afin de restaurer la confiance des consommateurs ;
- la refonte et la modernisation de la législation européenne relative à l'alimentation. Ce nouveau cadre concerne toute la chaîne alimentaire, y compris l'alimentation animale ;
- le renforcement de l'efficacité des contrôles des Etats membres ;
- une meilleure information des consommateurs (communication transparente des risques, règles d'étiquetage) ;
- la prise en compte de la dimension internationale. L'Union européenne est en droit d'exiger que les denrées alimentaires importées soient produites dans des conditions sanitaires équivalentes à celles qu'elle s'impose.

La réforme en cours présente de notables avancées : tout en étant exclue de la définition des denrées alimentaires, l'alimentation pour animaux fait partie de la législation communautaire. Il y a donc une approche générale de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Ce règlement, qui remplacera toutes les directives verticales en vigueur et la directive 93/43 que nous verrons plus avant dans le corps du rapport, constituera la base de mesures générales relatives à l'hygiène de toutes les

denrées alimentaires. Il soulève quelques interrogations. Puisque c'est un règlement, il s'appliquera directement dans tous les Etats membres. Or il comporte des notions vagues et ces imprécisions pourront poser des problèmes d'interprétation juridique. Par ailleurs, la répartition des responsabilités entre Etats membres et parties intéressées n'apparaît pas clairement. Rien n'est dit sur les marchandises en transit.

3. Le caractère hétérogène du système français en cours de rationalisation

La sécurité sanitaire est une fonction régaliennne qui a des traces anciennes dans le droit français, particulièrement dense et élaboré progressivement au fil du temps, mais qui ne paraît acquérir sa dimension réelle que depuis quelques années. Ce droit a évolué récemment dans un mouvement double : offrir le meilleur niveau de protection à l'égard du risque alimentaire et rationaliser le corpus législatif.

3.1. La sécurité sanitaire des aliments : un champ large mais manquant de cohérence

Les prescriptions législatives et réglementaires couvrent un champ large : la santé animale, celle des végétaux, l'hygiène alimentaire, les procédés industriels, physiques, chimiques (additifs, auxiliaires technologiques), biologiques (application du génie génétique), caractéristiques des produits (critères microbiologiques, limites maximum de résidus).

La réglementation française en faveur de la sécurité sanitaire des aliments s'appuie principalement sur deux codes qui comportent chacun leurs textes fondateurs :

- le code de la consommation, notamment au travers de la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et les falsifications en matière de produits et de services ;
- le code rural, notamment au travers de la loi du 8 juillet 1965 relative à la modernisation du marché et des conditions d'introduction en France des produits.

Ce dispositif juridique a été complété par de nombreux arrêtés d'application qui correspondent souvent à la transposition de textes communautaires. Il faut reconnaître qu'il pêche par son manque de cohérence :

- code rural : produits d'origine animale ; santé animale ; protection phytosanitaire ;
- code de la consommation : produits d'origine végétale ; alimentation animale ;
- code de la santé publique : utilisation des médicaments vétérinaires ;
- loi du 2 novembre 1943 : utilisation des produits antiparasitaires ;
- loi du 16 juillet 1984 : utilisation de certaines substances, notamment anabolisants ;
- loi du 13 juillet 1979 : matières fertilisantes pour végétaux.

Par ailleurs, sur la base du code rural, un décret a été pris en 1971 pour définir les règles essentielles de l'hygiène alimentaire dans les établissements concernés par la production, le transport, l'importation et l'exportation des denrées animales ou d'origine animale. Le contrôle de l'hygiène repose sur des règles et des modes d'intervention très dissemblables selon les produits et il est insuffisamment assuré en amont des filières. La prévention des risques est peu prise en compte par un encadrement des conditions de production (utilisation des pesticides ou facteurs de croissance, suivi sanitaire des élevages dans un but de prévention des contaminations alimentaires).

3.2. Un effort de rationalisation

Un effort de rationalisation avec toujours en toile de fonds un souci de renforcer la protection du consommateur pour le rassurer a été entrepris au cours des dernières années.

Le code de la consommation a regroupé en 1993 les prescriptions de la loi de 1905 sur la répression de fraudes, de la loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs et d'autres prescriptions disséminées dans de nombreux textes. Il a été modifié plusieurs fois depuis 1993, dont huit en 1998.

Le code de la santé publique a été modifié pour permettre d'intégrer les nouveaux organismes créés par la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire des produits destinés à l'homme.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 consacre de son côté, une notion latente jusqu'à présent : la sécurité sanitaire des aliments commence dans le champ ou dans l'élevage, et se construit pas à pas tout au long de la filière d'élaboration de l'aliment jusqu'à l'assiette du consommateur.

Cette loi met en exergue quatre éléments principaux sur le plan de la sécurité (qui ont été transposés dans **le code rural**) :

- la nécessité d'organiser des collaborations entre agriculteurs, éleveurs et les maillons les plus en aval (transformation, distribution) pour assurer la sécurité ;
- la nécessité d'encadrer étroitement toute utilisation d'organismes génétiquement modifiés ;
- le besoin d'une traçabilité permettant de retrouver aussi bien l'origine des constituants, les conditions de production que les points de distribution pour certains produits ;
- la nécessité pour la puissance publique de pouvoir contrôler en tous points la chaîne de production (y compris au niveau de la ferme).

Ce bref panorama du contexte législatif et réglementaire traduit des avancées significatives pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la chaîne alimentaire et en raison de l'objectif poursuivi : faire de la sécurité sanitaire des aliments un vecteur majeur de la santé publique.

II - LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES, PREMIER MAILLON DE LA CHAÎNE DE SÉCURITÉ ET DE RESPONSABILITÉ

La fabrication et la mise sur le marché des denrées alimentaires sont soumises au principe de sécurité préalable¹ et de responsabilité des produits défectueux.

La prise en compte de l'hygiène dans la préparation et la transformation des denrées alimentaires constitue donc une exigence de tous les instants. Le niveau de sécurité a été acquis grâce aux progrès des connaissances qui permettent d'identifier et de maîtriser les dangers qui existaient autrefois. Cette maîtrise accrue des dangers a été obtenue grâce au perfectionnement permanent des systèmes d'assurance qualité développés par les professionnels.

1. Les opérateurs deviennent des acteurs responsables de la sécurité sanitaire

En France, la production et, à un degré moindre, la distribution des denrées alimentaires, sont réglementées par des textes définissant les conditions minimales de conception, d'aménagement et d'équipement des locaux, ainsi que des règles d'hygiène du personnel et du matériel. Entre 1971 et 1985, le mode de gestion des risques, intimement lié à cette approche réglementaire de l'hygiène, fait des professionnels des responsables passifs chargés d'appliquer une réglementation précise fixant les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir.

Cette obligation de moyens que les professionnels doivent respecter pour commercialiser les aliments exempts de risque pour le consommateur est régulièrement contrôlée par les agents de l'Etat, qui vérifient en outre, par prélèvements d'échantillons soumis à analyse, la conformité des denrées aux critères microbiologiques fixés par l'arrêté ministériel du 21 décembre 1979. Lorsque ces obligations de moyens sont respectées, l'établissement de fabrication reçoit un agrément.

Dans la pratique, l'Etat assume une certaine responsabilité de la qualité sanitaire des denrées puisqu'il en est le contrôleur et le certificateur. En cas d'intoxication alimentaire, une enquête diligentée par les agents de l'Etat, permet de déterminer l'aliment causal et de vérifier, lorsque le produit est contaminé à l'origine, si le fabricant a bien respecté les obligations réglementaires inhérentes à ce produit. Lorsque tel est le cas, sa responsabilité est dégagee.

Le rôle important de l'Etat, vivement critiqué par les pays anglo-saxons, la passivité des professionnels face à une analyse des risques figée, la sous-évaluation de la responsabilité de ces derniers à travers l'élaboration et le contrôle de l'application d'un ensemble de textes définissant des obligations de moyens, l'entrave à l'innovation des entreprises car une liste restrictive fixe les procédés technologiques autorisés marquent les limites de l'approche traditionnelle de la qualité sanitaire des aliments.

¹ Sécurité générale des produits - art L 221 du code de la consommation.

2. Nouvelle approche et responsabilité des professionnels

Entre 1985 et 1993, un double défi a été relevé par l'administration française, d'une part l'harmonisation nécessaire à la réalisation du marché unique, et d'autre part la mise en place d'un système ouvert, et donc adaptable et évolutif du point de vue technologique et de celui de la maîtrise du risque lié à l'alimentation et tout ceci dans un environnement international très ouvert.

L'originalité (par rapport au référentiel anglo-saxon du GATT) du système européen ne posait pas de problème tant que les échanges alimentaires restaient intracommunautaires, mais elle gênait la mondialisation des échanges. Ainsi que le déclare la Commission du Codex alimentarius de 1992, il fallait harmoniser les systèmes d'inspection et de certification sur la base de principes professionnels solides, pour mettre en place les conditions permettant d'établir un climat de confiance entre les différents partenaires commerciaux, ce qui favorisera le commerce international et contribuera également aux progrès en matière de santé et d'hygiène.

Le texte le plus marquant de cette période est la directive n° 93/43 CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, visant pour l'essentiel à l'achèvement de l'harmonisation des pratiques professionnelles et de leur responsabilité en matière de sécurité alimentaire, à l'adaptation des outils de maîtrise de la qualité aux différentes techniques utilisées et à l'extension de la notion d'autocontrôles ainsi qu'à une nouvelle conception des contrôles de l'autorité compétente en matière d'hygiène alimentaire.

La directive 93/43 entrée en application en France au 1^{er} janvier 1996,¹ introduit des nouveautés importantes :

- les exploitants d'une entreprise du secteur alimentaire (fabricants, transporteurs ou distributeurs) sont responsables des conditions d'hygiène qui y règnent : ils doivent s'assurer que seules des denrées alimentaires ne présentant pas de risque pour la santé sont mises sur le marché (l'Etat garde son pouvoir de contrôle en ce domaine) ;
- pour cela ils doivent d'une part respecter des obligations de moyens (prescriptions générales pour les locaux, le matériel, l'hygiène du personnel) comme dans l'approche traditionnelle, et d'autre part s'assurer de la maîtrise de la salubrité des denrées en se référant aux principes du système HACCP (art.3.2 de la directive) ;
- par ailleurs les professionnels peuvent se référer à des guides de bonnes pratiques d'hygiène pour améliorer leur méthode de production. Ces ouvrages élaborés par les branches professionnelles sous l'égide de l'AFNOR, validés par l'Etat puis transmis à la Commission des Communautés Européennes, ont vocation à illustrer les conditions précises de respect de l'hygiène lors de la préparation, du stockage, du transport puis de la mise en vente des denrées ;

¹ Exemples de transposition de la directive : arrêté du 9 mai sur l'hygiène des aliments remis au consommateur, arrêté du 28 mai 1997 sur l'hygiène des produits végétaux, arrêté du 29 septembre 1997 sur la restauration collective ...

- les professionnels peuvent être encouragés à recourir au système d'assurance qualité : ce système d'application contractuelle entre un client et son fournisseur engage ce dernier à faire certifier par un organisme reconnu sa démarche de maîtrise de la qualité reposant sur les normes EN 29000 (mieux connues sous leur dénomination internationale ISO 9000).

Les dispositions de cette nouvelle approche réglementaire sont intéressantes : les obligations de moyens sont allégées, ce qui confère aux professionnels une plus grande latitude dans le choix des outils technologiques et des méthodes de production, de transport ou de stockage ; en contrepartie, ils doivent assumer pleinement une responsabilité civile et pénale en matière de santé publique qui risque d'être très lourde à porter si une faille apparaît dans leur maîtrise de la salubrité des denrées.

3. Les outils spécifiques de maîtrise de la sécurité alimentaire, actuellement volontaires, sont appelés à devenir obligatoires

3.1. Le système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques

Le système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques - HACCP¹ - est né aux Etats-Unis vers la fin des années soixante dans l'industrie chimique pour mettre en place l'assurance de la sécurité des opérations de fabrication, puis a été repris et adapté au secteur alimentaire en 1972 par Pillsbury Corporation, industrie travaillant pour la NASA et les laboratoires de l'industrie américaine à la fabrication d'aliments pour les cosmonautes.

Les responsables de la *Food and drug administration* (FDA), après l'avoir analysé, l'ont érigé en système obligatoire de maîtrise de la qualité sanitaire dans l'industrie de la conserve. Il est actuellement reconnu et recommandé par le Codex alimentarius comme outil pour la maîtrise de la sécurité alimentaire.

Depuis les années 1990, plusieurs directives européennes font référence aux principes du système HACCP dans le cadre de la réalisation des autocontrôles au sein de l'entreprise. C'est une méthode qui permet :

- d'identifier et d'analyser les dangers associés aux différents stades de processus de production d'une denrée alimentaire ;
- de définir les moyens nécessaires à leur maîtrise ;
- de s'assurer que ces moyens sont mis en œuvre de façon effective et efficace.

Le système HACCP apparaît comme une approche organisée et systématique, une méthode efficace, d'application relativement simple, permettant à des professionnels d'appréhender par eux-mêmes, sans audit externe, les clés de maîtrise de la sécurité alimentaire par rapport aux dangers actuellement identifiés. Cette maîtrise interne facilite la réaction des responsables lorsqu'un danger nouveau apparaît. Très souple, le système est facile à adapter aux spécificités d'une entreprise innovante sans être aussi lourd (ni coûteux) à mettre en place qu'une démarche d'assurance qualité.

¹ HACCP - Hazard analysis critical control point.

Toutefois, ce système présente certaines limites. Il lui est reproché de réduire la part des inspections externes, d'être contraignant pour les petites entreprises ainsi que de dégrader les conditions de travail et de démotiver, à la longue, les salariés particulièrement en raison de la tenue de registres. Par ailleurs, la méthode HACCP, si elle est valable pour les opérations simples, pêche par son absence de vision globale. En effet, cette application présente le défaut de ne pas être exhaustive : même lorsqu'elle organise la prévention des deux principaux risques d'une même fabrication (le danger microbien et le danger dû aux corps étrangers métalliques), elle ignore d'autres problèmes liés aux différentes facettes de la qualité, notamment l'aspect organoleptique du produit ou d'autres notions d'organisation comme la traçabilité.

Pour les professionnels désirant aller au-delà de l'aspect de garantie de la sécurité alimentaire d'un produit, elle constitue une excellente préparation à la certification d'assurance qualité de l'entreprise.

La révision de la directive 93/43 prévoit l'application systématique pour tous les exploitants du secteur alimentaire (de la production primaire à la livraison au consommateur) des principes HACCP. Ils devront élaborer un programme de surveillance spécifique avec la tenue obligatoire des registres de contrôle. Il conviendra de veiller au moyen de motiver les salariés sur le long terme.

3.2. Les guides de bonne pratique d'hygiène

Ces guides constituent un outil d'application volontaire proposé pour la concrétisation des mesures obligatoires d'autocontrôles imposées aux opérateurs de l'agroalimentaire. Eléments de base d'une démarche qualité pour tout ce qui touche à la sécurité des aliments, ils permettent au professionnel de fonder sa responsabilité sur une réflexion issue de sa filière professionnelle et donc adaptée à sa structure. Une validation par les pouvoirs publics est prévue par la directive et devient dès lors nécessaire pour que le guide puisse être pris en compte par les administrations dans le cadre de leurs inspections.

La décision de mise en œuvre d'un guide vient des professionnels eux-mêmes mais ils peuvent avoir recours à des personnes extérieures qui se chargeront de la rédaction en liaison constante avec la profession concernée :

- définition de l'utilisation attendue d'un guide. Certains utilisateurs industriels souhaitent disposer d'éléments pratiques leur permettant d'initier une démarche HACCP détaillée adaptée à leur entreprise. Les professionnels de l'artisanat souhaiteront que le guide leur fournisse des éléments de maîtrise concrets adaptés à leur structure d'entreprise ;
- identification du secteur alimentaire concerné. Le guide se rapporte plus précisément à une activité, une filière, un type de procédé, voire dans certains cas à un produit spécifique ;
- analyse des éléments techniques spécifiques du secteur considéré ;
- analyse, identification et évaluation des dangers. L'identification établit les causes de survenue des dangers et doit permettre de formaliser les mesures préventives associées sous forme de

procédures. L'évaluation permet de mesurer la portée d'un danger, la probabilité de sa survenue, sa gravité et son importance dans le contexte ;

- identification des principaux points critiques pour la maîtrise qui repose sur la détermination de valeurs cibles ; de paramètres à surveiller. En cas de dépassement des valeurs cibles, des actions correctives appliquées sur les produits concernés et sur les procédures utilisées permettent de compléter la maîtrise de l'ensemble.

Les moyens de maîtrise identifiés et les procédures proposées pour limiter l'apparition des dangers définis constituent autant de bonnes pratiques d'hygiène.

3.3. La traçabilité : outil de gestion de la qualité et de suivi du produit

Au sens de la norme internationale ISO 8402, la traçabilité est « *l'aptitude à retrouver l'historique, l'utilisation ou la localisation d'une entité au moyen d'identifications enregistrées* ». Plus concrètement, selon le Conseil d'Etat, il s'agit « *d'établir et de tenir à jour des procédures écrites d'informations enregistrées et d'identification des produits ou lots de produits, à l'aide de moyens adéquats, en vue de permettre de remonter aux origines et de connaître les conditions de production et de distribution de ces produits ou lot de produits* ».

La traçabilité, qui répond à une préoccupation du consommateur, s'inscrit dans une démarche de progrès et de rigueur. Elle vise à renforcer la maîtrise de la sécurité des aliments, contribue à la loyauté des transactions, permet de mieux maîtriser la qualité et l'origine des produits agricoles et alimentaires. Les systèmes de traçabilité permettent d'effectuer des rappels¹ ciblés, dans des délais courts et à moindre coût. Retirer avant leur mise en rayon ou en stopper la vente aide à limiter l'impact tant du point de vue sanitaire que du point de vue commercial.²

L'encadrement légal et réglementaire de la traçabilité n'est pas nouveau en France. Les pouvoirs publics ont progressivement élaboré les fondements légaux et réglementaires de la traçabilité, implicitement ou explicitement.

Pour toute certification de produits³ (appellation d'origine contrôlée, label rouge, certification de conformité, agriculture biologique), la traçabilité est nécessaire. Les organismes certificateurs doivent pouvoir vérifier la bonne application des caractéristiques exigées dans les cahiers des charges à l'aide des informations enregistrées par le producteur. Cette obligation de résultat implique une obligation de moyens.

¹ *Retrait* : enlèvement des produits des rayons et des stocks de toute commercialisation.

Rappel : c'est en règle générale un retrait (mais pas nécessairement si le risque concerne seulement un lot précis complètement écoulé), complété par un retour des produits déjà chez les consommateurs vers les distributeurs et les fabricants.

² Source - GENCOD EAN France - « *La traçabilité dans les chaînes d'approvisionnement : la stratégie à la pratique* » - Mai 2001.

³ cf. Gilbert Louis « *Les signes de qualité et d'origine des produits agricoles et alimentaires* » - Avis et rapports du Conseil économique et social - N°2001-04 - 13 et 14 mars 2001.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 permet dorénavant de déterminer les produits pour lesquels la traçabilité doit être organisée, ainsi que les moyens à mettre en œuvre (dispositif de biovigilance). L'article 101 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des produits ou denrées pour lesquels la traçabilité doit être organisée ainsi que les moyens à mettre en œuvre. En contrepartie d'un processus de chaîne alimentaire, les produits ainsi que leur origine et destination doivent pouvoir être précisément localisés.

Un avis du 21 juin 2001 du Conseil national de l'alimentation¹ constate que *« la traçabilité est encore trop partielle, sauf dans la filière bovine. Elle reste en général une stratégie d'entreprise plutôt qu'une démarche collective. Au plan réglementaire, la possibilité plus large ouverte par la loi d'orientation agricole de prévoir des décrets n'a pas été utilisée »*.

La Commission européenne, quant à elle, a adopté le 25 juillet 2001 un important ensemble de mesures législatives sur les OGM établissant un système communautaire efficace de traçage et d'étiquetage des OGM et réglementant la mise sur le marché et l'étiquetage des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale et dérivés d'OGM.

Encadré 3 : Le cas de la viande bovine

La réglementation mise en place dans la filière bovine depuis 1978 et modifiée par le règlement européen 1760/2000/CE du 17 juillet 2000, permet d'assurer le suivi de tout bovin depuis sa naissance jusqu'à la remise de la viande au consommateur.

Pour la viande bovine française, l'étiquetage de l'origine, de la catégorie et du type racial avaient été rendus obligatoires de 1997 au 30 septembre 2000 par extension d'un accord interprofessionnel, alors que le règlement européen précise que doivent figurer sur l'étiquette :

- un numéro ou code de référence assurant la relation entre la viande et l'animal, ou les animaux ;
- le numéro d'agrément de l'abattoir ayant procédé à l'abattage et l'Etat membre ou le pays tiers où il est situé ;
- le numéro d'agrément de l'atelier ayant procédé à l'abattage et l'Etat membre ou le pays tiers où il est situé.

Cependant jusqu'au 31 décembre 2001, les Etats membres dont le système

d'identification et d'enregistrement des bovins prévoit suffisamment de détails peuvent décider de rendre obligatoire la mention d'éléments d'information supplémentaires sur les étiquettes en ce qui concerne la viande bovine provenant d'animaux nés, détenus ou abattus sur leur territoire.

L'arrêté du 30 juillet 2001 portant extension d'un accord interprofessionnel relatif à l'étiquetage des viandes bovines, conclu dans le cadre de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes utilise cette possibilité.

¹ Françoise Guillon, rapporteur.

III - LES POUVOIRS PUBLICS : LA MAÎTRISE DES RISQUES DE SANTÉ PUBLIQUE ET LES OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION

Les opérateurs ont la responsabilité primaire de la sécurité sanitaire. Le rôle des pouvoirs publics consiste à définir des règles qui visent à protéger le consommateur, à assurer la loyauté des pratiques industrielles et commerciales et, une fois ces règles définies, à assurer leur contrôle en utilisant des systèmes de surveillance. Le contrôle ne peut se focaliser sur le seul produit. Il doit s'intéresser au processus de production, de fabrication et de commercialisation.

Après avoir examiné les particularités de l'organisation administrative française du contrôle, nous passerons aux différentes phases de l'analyse des risques.

1. Contrôle et surveillance de la sécurité alimentaire

1.1. *La prépondérance du rôle de l'Etat*

La responsabilité du contrôle de la salubrité des comestibles a d'abord été confiée aux communes. Les arrêtés pris pour l'interdiction de la consommation de viande bovine ou de produits comportant des OGM dans les cantines scolaires trouvent leur fondement dans la loi de 1884 sur les libertés communales, qui a chargé le maire, en vertu de ses prérogatives de police municipale, de « *l'inspection sur la fidélité du débit des denrées, qui se vendent au poids ou à la mesure, et de la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente* » ainsi que « *du soin de prévenir les épizooties* » (art. L.2212-2 du code de la consommation).

La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique impose des règlements sanitaires communaux, départementaux et rendent obligatoire la déclaration de certaines maladies. Mais nous ne développerons pas le rôle des collectivités locales françaises car, peu à peu, elles assureront plutôt un rôle subsidiaire dans le domaine de la sécurité sanitaire. Cela marque une différence notable avec les Etats membres de l'Union européenne de type fédéral. Ainsi, en Allemagne et en Espagne, les autorités locales gèrent le contrôle sanitaire qui relève de deux ministères : l'agriculture et la santé.

La France a conforté le rôle central de l'Etat tout en assurant un maillage du territoire. Elle n'a pas supprimé les contrôles d'Etat et n'a pas procédé à un regroupement des services.

1.2. *Une organisation administrative éclatée du contrôle*

Les récentes réformes n'ont modifié qu'à la marge la complexité institutionnelle. En matière de sécurité sanitaire des aliments, pas moins de cinq départements ministériels interviennent, dont trois assurent la tutelle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

a) La direction générale de l'alimentation (DGAL)

Le décret du 9 juillet 1999, fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, consacre la séparation de la fonction économique de la filière agroalimentaire et la fonction de réglementation et de contrôle. La DGAL est désormais consacrée à la santé, à la protection des

animaux et végétaux, à la sécurité et à la qualité des aliments. Il s'agit donc d'une mission de santé publique au sens large.

L'administration centrale de la DGAL (200 personnes) élabore et conçoit l'ensemble des dispositifs réglementaires. Les 3600 agents (vétérinaires inspecteurs, techniciens des services vétérinaires) des services vétérinaires départementaux (DSV) sont chargés de contrôler la sécurité et la qualité des denrées animales et d'origine animale tout au long de la chaîne alimentaire¹ et de délivrer l'agrément sanitaire nécessaire aux établissements agroalimentaires². Au titre de la santé animale, ils mettent en œuvre des mesures de lutte contre les maladies des animaux transmissibles à l'homme (zoonoses). Les directions des services vétérinaires (DSV) seront, pour l'ensemble de leur activité, directement et totalement rattachées au Préfet. Cette décision récente consacre aussi au niveau déconcentré la séparation entre le contrôle sanitaire et l'appui économique aux filières.

Les 340 agents des services régionaux de protection des végétaux (SRPV) participent à la sécurité alimentaire par leur action dans le domaine de la santé végétale et les produits de traitement phytosanitaires. Ils sont également chargés de la biovigilance des organismes génétiquement modifiés³.

Il convient également de mentionner les vingt-sept postes de vétérinaires d'inspection frontaliers et les quarantes pour les végétaux et les produits phytosanitaires.

Le maillage du territoire est également assuré grâce à des partenaires sur le terrain : vétérinaires praticiens disposant d'un mandat sanitaire, fédérations régionales de lutte contre les ennemis des cultures⁴ et grâce aux analyses effectuées dans les laboratoires de référence, laboratoires d'exécution.

La directrice générale de l'alimentation, Mme Catherine Geslain-Laneelle, auditionnée par la section, mentionne les instruments d'amélioration de l'organisation des services (démarche de mise sous assurance-qualité, mise au point d'outils de programmation de leur activité de contrôle). La gestion des alertes, les échanges d'information, la traçabilité requièrent des moyens financiers et humains. En outre, il sera nécessaire, pour optimiser l'efficacité, de concentrer les moyens sur les sujets prioritaires.

b) La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

La compétence de veille de la qualité et de la sécurité des aliments⁵ de cette direction du ministère de l'économie et des finances et du secrétariat d'Etat chargé de la consommation, résulte d'un transfert des services de la répression des fraudes du ministère de l'agriculture au ministère de l'économie et des finances, en 1983. L'importance prise par le ministère de l'économie distingue le système français des dispositifs étrangers.

¹ Loi 65-545 du 8 juillet 1965.

² Loi 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture.

³ Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

⁴ FRELEC.

⁵ Décret n° 85-1152 du 5 novembre 1985.

4100 personnes (dont deux tiers de fonctionnaires de catégorie A) travaillent au sein de la direction générale, dans les directions régionales et départementales. La DGCCRF comprend également une direction nationale des enquêtes, de répression des fraudes, une direction nationale des enquêtes de concurrence, huit laboratoires inter-régionaux.

M. Luc Valade, chef du service des produits et des marchés à la DGCCRF, lors de son audition, après avoir indiqué que cette direction coûte 16 francs/an à chaque Français, a présenté les différents métiers : la protection de la concurrence (autorité de régulation du marché) et la protection du consommateur. La mission centrale est la loyauté entre les opérateurs et vis-à-vis du consommateur, la mission transversale de protection du consommateur s'inscrit dans le développement de l'activité économique.

La DGCCRF dispose d'une palette complète de moyens : système de détection des risques, réglementation, contrôles, sanctions si nécessaire, moyens d'information.

Elle élabore des textes (pour une part croissante, transposition de directives européennes) définissant ou améliorant les règles de sécurité relatives à des productions alimentaires ou industrielles ou à des prestations de services. Ces textes sont co-signés par d'autres administrations.

Elle exerce des contrôles à tous les niveaux (production, importation et distribution), en procédant à des enquêtes par ciblage (intervention sur base d'informations et d'indices) et s'appuyant sur l'organisation en réseaux d'information et en réseaux de produits.

En cas de crise ou de danger grave, la DGCCRF, qui s'appuie pour ses actions sur les avis d'instances scientifiques ou d'expertises, peut interdire la mise sur le marché des produits à risque et enjoindre les entreprises de modifier leurs conditions de fabrication.

c) La direction générale de la santé (DGS)

La faiblesse du ministère français chargé de la santé contraste avec le rôle généralement important de ce dernier dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

La DGS analyse les besoins de la population et conçoit les axes de la politique de santé. Elle veille à la mise en œuvre de celle-ci et à son évaluation. En matière de santé publique, elle initie une surveillance épidémiologique de la population dans les domaines les plus sensibles, dont certains paraissent liés aux habitudes alimentaires.

En ce qui concerne la sécurité sanitaire liée à l'alimentation, la DGS exerce principalement la gestion des risques des eaux destinées à la consommation humaine et des aliments et une veille sanitaire en collaboration avec ses services extérieurs et l'Institut de veille sanitaire.

M. Lucien Abenham, directeur général, lors de son audition, a annoncé la création d'un bureau des aliments qui sera en charge des risques des aliments au sein de la sous-direction des risques des milieux.

La faiblesse des moyens de la DGS en matière de sécurité alimentaire se retrouve au niveau des directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale. En vertu de l'article L-11 du code de la santé publique, les DDASS surveillent la restauration collective, recensent les maladies à déclaration obligatoire, dont les toxi-infections alimentaires collectives (TIAC), surveillent la qualité des eaux. Dans beaucoup de départements, les directions des services vétérinaires assurent souvent seules les enquêtes sur les TIAC.

d) La direction générale des douanes et des droits indirects

Les échanges internationaux et intra-communautaires représentent une part substantielle de la consommation. Les douanes assurent la police de la circulation des marchandises (contrôle et, le cas échéant, opposition à l'entrée en France des produits sur lesquels pèse une suspicion de dangerosité).

M. Alain Cadiou, directeur général des douanes et droits indirects, et M. Philippe Kearney, chef du bureau de la politique agricole commune et de la politique commerciale, auditionnés par la section, opèrent une distinction entre les contrôles sur les produits communautaires et sur ceux des pays tiers.

La création du marché unique depuis 1993 ne permet plus de procéder à des contrôles systématiques aux frontières intérieures (cela a entraîné la modification du régime de collecte des statistiques commerciales).

Le code des douanes s'applique aux produits en provenance et à destination des pays tiers. Le code rural permet aux agents douaniers d'exercer des contrôles sur les animaux vivants et les produits carnés accompagnés d'un document vétérinaire, obligatoire dans les échanges intra-communautaires. Le code de la consommation permet aux douanes d'intervenir en cas de danger grave et imminent.

L'article 38-5 du nouveau code des douanes, adopté dans le cadre de la loi du 5 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire en matière de santé des animaux, va permettre d'optimiser l'utilisation des pouvoirs douaniers dans les échanges intra-communautaires.

Les 20 000 agents des douanes, répartis dans quarante directions régionales et cinq services de compétence nationale, exercent un triple niveau de contrôle :

- activité quotidienne de 3 000 douaniers chargés du dédouanement des produits en provenance des pays tiers ;
- contrôle à la circulation en tout point du territoire, documentaire ou physique. Ces contrôles reposent sur une analyse du risque et un ciblage : par exemple, une focalisation sur les moyens de transport les plus susceptibles de transporter les marchandises litigieuses ;
- contrôle a posteriori dans les entreprises en vue de s'assurer que des produits interdits n'ont pas été introduits.

e) Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Le ministère intervient pour les aspects sécuritaires avec la direction de la prévention des pollutions et des risques, en ce qui concerne le risque chimique, et les commissions du génie biomoléculaire et du génie génétique pour les OGM.

En conclusion, au regard des missions actuelles, les moyens des administrations apparaissent faibles. Cela compromet, d'une part, la veille et la prévention des risques et conduit donc à une approche essentiellement curative de l'action publique et, d'autre part, le volet répressif des contrôles car l'application des sanctions pour non-observation des prescriptions par les opérateurs n'est pas toujours mise en œuvre. Par ailleurs, l'éclatement des contrôles entre différentes administrations soulève un problème de coordination, donc d'efficacité, notamment pour l'élaboration des plans de surveillance, mais représente toutefois un atout en termes d'approche pluridisciplinaire. Quoiqu'il en soit, les contrôles reposent sur une analyse du risque.

2. L'analyse des risques : une démarche en trois temps

L'analyse du risque est définie comme une démarche scientifique faite dans le but d'identifier les dangers connus ou potentiels, d'en estimer les risques, de les gérer et communiquer à leur propos.

Le dispositif de surveillance et de contrôle de la production et de la fabrication des denrées, conçu pour maîtriser les risques alimentaires, s'appuie sur l'analyse scientifique des risques nutritionnels, biologiques, chimiques et physiques.

Un débat ancien en matière administrative oppose les tenants de l'indépendance des organes d'évaluation des risques vis-à-vis de ceux chargés de la gestion. Selon les domaines, en France, la conception intégrée a été retenue pour la sécurité civile et les produits de santé, la séparation pour l'alimentation, conformément au Codex alimentarius.

L'analyse des risques suit le rythme d'une valse à trois temps, un enchaînement de trois étapes : évaluation, gestion, communication sur les risques.

2.1. L'évaluation scientifique des risques

Selon la définition du Codex alimentarius, l'évaluation des risques est un processus à base scientifique comprenant les étapes suivantes : l'identification des dangers, la caractérisation des dangers, l'évaluation de l'exposition et la caractérisation des risques. L'évaluation des risques permet ainsi de comparer la quantification du risque analysé au niveau acceptable par la société et d'envisager des mesures de réduction de ce risque.

a) L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

Une réflexion sénatoriale menée à la lumière de la première crise de la vache folle, en 1996, a mis en évidence comme maillon faible de la sécurité sanitaire une évaluation dispersée et une insuffisante organisation.

La loi 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 représente une avancée significative car elle organise l'expertise scientifique et la dissocie de la décision politique. Contrairement à l'option retenue aux Etats-Unis avec la *Food and drug administration*, cette loi a découpé le champ de la sécurité sanitaire en trois domaines : le médicament, l'aliment, les risques liés à l'environnement.

Trois agences, nouvelles formes d'institutions situées au sein de l'Etat, de plein droit, indépendantes, ont été créées.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), mise en place le 1^{er} avril 1999, est un établissement public de l'Etat chargé d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels des aliments destinés à l'homme et à l'animal.

L'AFSSA occupe une place originale dans le dispositif sanitaire français. Inscrite dans le code de la santé publique, elle est la seule des agences sanitaires soumise à une triple tutelle ministérielle : celles des ministères chargés de l'agriculture, de la consommation, de la santé, qui détiennent tous trois des pouvoirs de police sanitaire dans le domaine des aliments. C'est également le seul établissement dont la finalité principale soit l'évaluation des risques et qui s'est explicitement vu confier des missions de recherche et d'appui scientifique et technique. Elle exerce ses missions grâce à ses laboratoires qui représentent une partie importante de ses moyens¹. L'expertise est externe.

L'AFSSA s'est constituée autour du CNEVA, établissement public sous tutelle du ministère de l'agriculture, qui avait en charge l'appui scientifique et technique dans le domaine de la santé animale et santé humaine via l'alimentation.

M. Bernard Chevassus-au-Louis, président du conseil d'administration de l'AFSSA, lors de son audition, a insisté sur la notion centrale de crédibilité, pour les pouvoirs publics, pour les pouvoirs économiques, les citoyens, les consommateurs.

Plusieurs critères participent à cette notion de crédibilité :

- **La compétence.** L'AFSSA a lancé un appel d'offres public pour trouver des experts. Le métier d'expert doit être revalorisé, non seulement en termes de rémunération, mais aussi de reconnaissance sociale. S'inscrire dans la durée suppose un renouvellement des compétences.
- **La pertinence.** Les avis de l'AFSSA doivent s'adapter aux circonstances, à un temps différent selon les demandes formulées.
- **L'indépendance.** Les experts déclarent leurs intérêts et ne prennent pas part à l'expertise en cas de conflits d'intérêt.

Cette indépendance, également vis-à-vis des gestionnaires du risque, est assurée par la capacité d'auto-saisine, le caractère public des avis, le travail collégial de l'expertise pour prendre en compte des thèses diverses et variées. Pour l'expertise, le principe de précaution, c'est prendre la responsabilité de présenter des choses plausibles.

Les crises et alertes sanitaires ont mis en évidence le rôle actif de l'AFSSA. L'AFSSA émet donc des avis, formule des recommandations, accomplit des recherches, fournit de l'expertise dans le cadre de l'appui scientifique et technique. Toutefois, son rôle soulève quelques critiques et quelques questions : la revendication sur le caractère public des débats de l'AFSSA (option retenue par l'agence britannique) et les délais brefs entre les avis rendus publics et la

¹ Source AFSSA - Rapport d'activité 2000.

transmission au Gouvernement. Il paraît y avoir empiètement sur le rôle du gestionnaire, qui semble disposer de peu de marges de manœuvre lorsqu'un avis scientifique s'accompagne de propositions de gestion. Il faut toutefois noter que la frontière est parfois ténue et que les réponses apportées sont également induites par la forme de la question posée.

La loi de 1998 doit être revue en 2003. Quelles peuvent être les évolutions ? Porteront-elles sur l'organisation de la délibération et de l'information du public ? Le cloisonnement sectoriel de l'analyse sanitaire, porteur de possibles nouveaux dysfonctionnements sera-t-il maintenu ? L'articulation entre évaluation et gestion du risque sera-t-elle modifiée ? Les questions sont ouvertes.

b) L'Institut de veille sanitaire (IVS) - La surveillance des risques

M. Jean Drucker, directeur de l'IVS, a présenté son organisme, créé en même temps que l'AFSSA, à partir du réseau national de santé publique qui existait depuis 1992. La mission générale de l'IVS est de coordonner toutes les activités de surveillance de l'état de santé de la population dans tous les champs de la santé publique. Cette structure de 150 personnes localisée, sur le site de l'hôpital national de Saint-Maurice, a comme particularité de fonctionner en réseau avec de nombreux partenaires, l'Institut en constituant la tête. Ce réseau de partenaires comporte les DDASS qui sont en première ligne sur les missions de surveillance épidémiologique et de réponse aux urgences sanitaires.

Dans le domaine de la surveillance des risques sanitaires d'origine alimentaire, le dispositif de surveillance repose sur trois grands éléments. Le système de déclaration obligatoire de certaines maladies : l'IVS recueille, collecte - de façon aussi exhaustive que possible - expertise, analyse toutes les déclarations de suspicion de maladie de Creutzfeldt-Jakob, de listériose, tout phénomène épidémique comme les toxi-infections alimentaires collectives.

Tout médecin qui a fait un diagnostic d'une maladie inscrite sur la liste des maladies à déclaration obligatoire doit faire une déclaration de cette maladie à la DDASS de son département, qui fait remonter cette information à l'IVS. Cette déclaration déclenche une intervention d'urgence.

Des réseaux de professionnels de santé, soit des réseaux de médecins sentinelles, soit des réseaux de laboratoires qui surveillent de façon saisonnière ou permanente certaines maladies, constituent le deuxième élément du dispositif. La listériose et les infections par les salmonelles font l'objet d'une surveillance. Ces réseaux sont très précieux pour l'IVS comme éléments d'alerte.

Des études ponctuelles de grande envergure, menées sous la coordination de l'Institut de veille sanitaire constituent le dernier élément du dispositif.

c) L'autorité alimentaire européenne

Cette autorité, qui devrait voir le jour en 2002, est l'une des propositions phares du Livre blanc de 2000. Son champ de compétence serait le suivant :

- la formulation d'avis scientifiques indépendants ;
- la communication et le dialogue avec les consommateurs pour les questions de sécurité alimentaire et de santé ;

- la constitution de réseaux avec les agences nationales et les organismes scientifiques ;
- la fourniture d'analyses à la Commission.

Initialement prévue dans le champ de compétence de cette autorité, la gestion des systèmes d'alerte rapide reste à la Commission. L'option retenue *in fine* est celle du principe de séparation fonctionnelle de l'évaluation et de la gestion du risque.

Sans préjuger de ce que sera réellement l'autorité européenne alimentaire, au stade actuel, en raison d'un certain flou, quelques interrogations traversent notre esprit. Le Conseil d'administration comprendra-t-il des représentants de l'ensemble de la chaîne alimentaire pour avoir ainsi une approche intégrée de la sécurité ? L'autorité sera-t-elle uniquement responsable devant la Commission ou également devant le Parlement et les Etats membres ? Comment seront sélectionnés les experts ? Comment sera articulée la relation entre autorité et agences nationales ? Comment sera assurée la cohérence scientifique des avis ? Qui décidera en cas de conflits d'avis scientifiques entre les agences ? L'avis de l'autorité européenne aura-t-il préséance ?

Quoiqu'il en soit, au niveau national et européen, nous assistons à une rationalisation de l'évaluation scientifique des risques. Cette expertise a pour objet de fournir des éléments de connaissance aux gestionnaires politiques et administratifs qui les aideront à prendre une décision.

2.2. La gestion du risque

Selon le Codex alimentarius, c'est le processus d'identification, de sélection, de mise en œuvre de mesures permettant de réduire le risque.

a) Une compétence « arbitrale » des décideurs publics

La gestion du risque consiste à définir des options de contrôle du risque, à les mettre en œuvre et à évaluer leur efficacité. Cette compétence relève, au premier niveau, de la responsabilité des opérateurs, mais *in fine* de l'ensemble des administrations chargées du contrôle décrites précédemment.

L'appréciation du risque repose sur l'évaluation scientifique - l'opinion publique craint parfois que les pouvoirs publics utilisent l'expertise comme un alibi, mais la politique de l'alimentation n'est pas uniquement sanitaire. D'autres facteurs interviennent dans la prise de décision du politique. Un arbitrage, parfois très délicat, doit intervenir entre la mesure adaptée à la protection des consommateurs et des options qui ne soient pas excessives pour les entreprises.

La précaution constitue donc le principe (notion qui sera développée plus avant dans le corps du rapport) qui génère l'action administrative en matière de sécurité sanitaire des aliments. Ici nous retiendrons comme définition celle du 19^{ème} considérant de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil ¹ « *dans les circonstances particulières où un risque inacceptable pour la vie ou la santé existe, mais où une incertitude scientifique persiste, le principe*

¹ Proposition de règlement établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. COM 5200716 final - 8.11.2000.

de précaution fournit un mécanisme permettant de déterminer des mesures de gestion des risques ou d'autres actions en vue d'assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi dans la Communauté ».

b) La nécessité d'une réactivité rapide et efficace

La décision de sécurité sanitaire doit parfois être prise en situation de crise. La qualité de la réaction dépend de la rapidité et donc de la préparation et de la veille collective. Aussi, pour ne pas céder devant l'urgence à l'improvisation, les autorités sanitaires doivent pouvoir compter sur les procédures d'évaluation, de contrôle et d'intervention prédéfinies et rodées par des actions de routine. L'organisation que nous avons décrite y contribue. Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent disposer d'une information d'ensemble immédiatement disponible, d'où la nécessité d'une réflexion sur les crises passées et d'une méthodologie de la sécurité sanitaire. Or la succession de crises n'a toujours pas permis d'assurer cette fonction de veille et de préparation.

Il est possible de lister les principales règles de gestion de crise :

- l'intérêt général et, plus particulièrement, celui de la santé des consommateurs prime sur les autres considérations ;
- la rapidité s'impose naturellement dans un contexte de crise : rapidité de la circulation de l'information, rapidité du déploiement du dispositif ;
- la coordination entre les administrations nationales et communautaires concernées est capitale pour s'assurer d'une couverture la plus large possible du territoire et de la chaîne alimentaire ;
- la traçabilité signifie qu'en contrepartie d'un processus de chaîne alimentaire, les produits doivent pouvoir être précisément localisés et que leur origine et leur destination doivent être identifiées ;
- la proportionnalité signifie que la mobilisation sera d'autant plus intense que la crise est grave ;
- des sanctions efficaces et dissuasives sont le complément nécessaire de toute activité de contrôle ;
- une information claire des citoyens sur la nature des risques encourus est indispensable.

Le maintien de l'ensemble des services de contrôle, s'il permet de croiser les compétences et de jouer sur la pluridisciplinarité, requiert une coopération nationale et internationale, compte tenu de l'ampleur des échanges de produits agricoles et alimentaires. On ne peut toutefois occulter la permanence d'une différence de culture entre les administrations concernées dont les responsables sont d'origines différentes, en particulier entre les médecins (qui ont une approche plus hygiéniste) et les vétérinaires (généralement plus sensibles à l'impact économique des mesures prises).

Un changement d'attitude voit le jour au sein des administrations françaises, dont l'objectif est de répondre aux attentes sociales des consommateurs et à la protection de leur santé. C'est sans doute un effet positif des crises à répétition. L'interministérialité se révèle indispensable. La

coopération « s'institutionnalise » avec dans les départements, sous l'égide du Préfet, la constitution de pôles de compétence pour la sécurité sanitaire et au niveau central, avec la création de réseaux de veille et d'alerte, de cellules de crise, de groupes de pilotage, l'élaboration de protocoles entre administrations et surtout l'établissement d'un bilan de ces protocoles.

2.3. La communication sur les risques : parfois des faux-pas

Selon le Codex alimentarius, la communication est un échange d'information et d'opinions concernant le risque, entre les responsables de la gestion du risque et les autres parties intéressées, telles que les milieux professionnels et le public. Elle implique une plus grande transparence de la part des scientifiques, des décideurs, des entreprises.

Mais dans la valse à trois temps de l'analyse du risque, des faux-pas peuvent perturber la mesure, le tempo. Parfois l'information par les médias de l'avis des scientifiques intervient avec la communication formelle au gouvernement, parfois les messages des scientifiques sont moins perçus comme des tentatives de transmettre un savoir que d'emporter l'adhésion du public, parfois l'information est délivrée dans l'urgence avec une touche de sensationnel.

Afin de permettre au citoyen de réduire la distorsion entre le risque « réel », « objectivé » par les scientifiques et le risque perçu par la société et de comprendre que les mesures adoptées par les pouvoirs publics concourent à la protection de la santé, la communication doit s'accompagner d'un devoir de mesure.

La communication par temps calme vise différentes cibles¹ : la relation médecin/patient, la présentation de pré-requis scientifiques, et la communication destinée au grand public qui doit trouver un équilibre entre la nécessité de l'information et les risques liés à une mauvaise interprétation de ces informations. Elle participe de l'éducation à l'aliment, élément vivant, et à l'éducation sanitaire de la population. Cette communication s'inscrit dans le temps long.

La communication de crise, quant à elle, doit répondre à une triple nécessité : proportionner strictement l'information au risque sanitaire, accroître la connaissance du public et entraîner des modifications de comportements ou susciter des actes. Pour atteindre son but elle doit prévenir et limiter l'accident sans inquiéter excessivement.

L'information de crise doit être délivrée en tenant compte des publics qu'elle doit atteindre et de l'ordre dans lequel ils doivent être touchés. Le rôle de la presse est déterminant pour la réussite d'une communication de crise.

¹ Pour les éléments relatifs à la communication, l'ouvrage suivant a été consulté. Didier Tabuteau « *La sécurité sanitaire* » - Berger Levrault - 1994.

En conclusion, on constate qu'au fil du temps, la sécurité sanitaire des aliments est de plus en plus réglementée avec des dispositifs de maîtrise et d'autocontrôles mis en place par les entreprises, avec le développement de la surveillance par les pouvoirs publics au niveau national et international.

Les récentes évolutions législatives ont mis en avant la notion de gestion collective, engageant l'ensemble des acteurs, de la sécurité sanitaire des aliments. Elles ont clarifié les étapes de la chaîne de sécurité auxquelles participent des acteurs multiples : l'évaluation (grâce à des études, des essais, des analyses scientifiques, médicales, administratives), le contrôle (de qualité et de traçabilité), le contrôle externe de qualité et de conformité à la réglementation, la vigilance, l'intervention, l'information et enfin la sanction.

La sécurité sanitaire des aliments est une préoccupation de tous et de tous les instants, que ce soit en période de routine ou en période de crise. Toutefois, on remarque que peu de contraintes législatives et réglementaires s'appliquent au consommateur, souvent responsable du non-respect des normes de sécurité sanitaire.

CHAPITRE III

ANALYSE DE QUELQUES « ÉVÉNEMENTS » RÉCENTS (ALERTES, CRISES, AFFAIRES)

Les crises de la listeria, de la dioxine, de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ont fait les gros titres de la presse écrite ou télévisée, véritables feuilletons à épisodes avec malheureusement des victimes.

Avant d'analyser quelques « événements » récents en matière de sécurité sanitaire des aliments, il apparaît nécessaire de s'interroger sur la notion de crise.

Dans son acception générale, **la crise**, qui peut s'appliquer à une maladie, à la morale, à l'économie, à la diplomatie, marque une phase critique, une tension et parfois une rupture.

Ainsi, pour M. Bernard Chevassus-au-Louis, Président du conseil d'administration de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), les crises alimentaires sont des crises, au sens grec ancien du terme c'est-à-dire, plus qu'une perturbation transitoire, une véritable transition vers une situation différente.

Le système alimentaire européen souffrirait d'une instabilité structurelle due à trois facteurs :

- la surabondance alimentaire a entraîné une banalisation de l'aliment qui n'est plus porteur de valeurs ;
- la surinformation de la société en temps réel par les médias audiovisuels : en novembre 2000 tout Français a, selon la SECODIP, été en moyenne touché quarante fois par semaine par un message sur les farines animales ;
- l'individualisme de l'ensemble des comportements et des valeurs.

M. Claude Fischler, sociologue, compare les crises à des phénomènes sismiques. La « révélation » d'un risque momentanément non maîtrisé est à l'origine d'une indignation et d'une grande anxiété.

Les crises alimentaires font intervenir, souvent de façon désordonnée, de nombreux acteurs : entreprises, administrations, experts, politiques, consommateurs dont l'action et les réactions, fortement médiatisées, sont à la fois à l'origine de l'opinion publique et sous sa dépendance. Puis la situation se dénoue, plus ou moins rapidement et se dessinent alors les contours d'un nouveau paysage bien différent du précédent. Le caractère répétitif de certaines crises engendre un effet amplificateur : ainsi chaque nouvelle crise est généralement plus grave que la précédente.

Comme nous l'avons écrit plus haut nous utiliserons le terme de crise dès lors que des conséquences importantes seront observées, qu'elles soient de santé publique, ou qu'elles relèvent plus largement des domaines économique ou social.

La crise se différencie de l'**alerte** qui, selon la définition du Petit Robert, s'analyse en un « *signal prévenant d'un danger et appelant à prendre des mesures de sécurité utiles* ». L'alerte devrait normalement permettre d'éviter la crise.

Les **affaires** traduisent, comme les crises, une situation conflictuelle intégrant de plus les notions de **fraude**, de **scandale** ou de malversation.

Après avoir tenté de mieux définir ces différentes notions nous nous proposons d'examiner maintenant les crises de l'ESB et de la dioxine, les risques liés aux contaminations bactériennes et aux contaminations chimiques, enfin les inquiétudes engendrées par les crises vis-à-vis de certaines technologies nouvelles. Puis nous procéderons à l'analyse de ces différentes crises, alertes ou affaires survenues au cours de la dernière décennie.

I - L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE (ESB) : UNE QUESTION DE SANTÉ ANIMALE DEVENUE UNE QUESTION DE SANTÉ PUBLIQUE

Le 20 mars 1996, le ministre britannique de la santé annonce à la Chambre des Lords qu'une nouvelle forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (NvMCJ), qui touche des patients plus jeunes que ceux habituellement atteints par cette maladie, pourrait être liée à l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la vache folle.

A partir de cette annonce, l'ESB susceptible de se transmettre à l'homme, devient un problème de santé publique et la première crise dite de la « *vache folle* » se déclenche.

En octobre 2000 les ressorts déclenchant la seconde crise seront très différents. Entre temps de nombreuses mesures ont été prises, mais la méfiance du public s'est paradoxalement accrue.

A - LES MALADIES À AGENTS TRANSMISSIBLES NON CONVENTIONNELS (ATNC)

L'ESB appartient à la famille des encéphalopathies spongiformes transmissibles (ESTT) comme la tremblante du mouton ou de la chèvre, décrite dès le XVIIIème siècle. Ces maladies présentent des caractères communs : troubles moteurs, atteinte du système nerveux central, dégénérescence du cerveau avec plaques spongieuses, longue durée d'incubation de la maladie qui est mortelle. Ces maladies sont transmissibles, mais ne semblent pas être contagieuses.

Selon M. Dominique Dormont¹, « *on ne connaît toujours pas la nature de l'agent responsable de la maladie, agent biologique classique mais encore inconnu ou protéine de forme anormale qui aurait la capacité d'obliger les protéines voisines à se replier de manière pathologique (prion)* ».

Les scientifiques s'accordent cependant à parler d'agents transmissibles non conventionnels (ATNC). Ceux-ci sont très résistants à la chaleur sèche, aux radiations ionisantes, aux ultraviolets.

¹ Chef du service de neurovirologie du Commissariat à l'énergie atomique et Président du Comité interministériel sur les encéphalopathies subaiguës transmissibles (CIESST).

De nombreuses interrogations demeurent sans réponse : la dose minimale infectante, le mode de transmissibilité à l'intérieur d'une espèce ou inter-spécifique, le parcours du prion jusqu'au cerveau, l'éventuel passage de l'ESB au mouton, la prédisposition génétique à la maladie. La durée d'incubation est estimée à plusieurs années pour l'ESB et entre 5 et 10 ans pour la forme humaine, certains scientifiques pensant même qu'elle pourrait être beaucoup plus longue.

Pendant longtemps, on a cru que l'ESB, comme la tremblante du mouton, ne présentait pas de danger pour l'homme, ce qui a conduit à une extension de l'épizootie (180.000 cas enregistrés au Royaume-Uni, 600 en Irlande, 300 en France, en février 2001).

Le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jacob (nvMCJ) présente certaines caractéristiques qui le distinguent des formes classiques (sporadique et iatrogène) de cette même maladie. Les patients atteints sont plus jeunes (28 ans en moyenne) et les tissus infectés révèlent à l'autopsie des caractéristiques proches des tissus bovins. Dans tous les cas l'issue est fatale.

En septembre 2001, 4 cas de nvMCJ étaient enregistrés en France (dont une probable), 106 au Royaume-Uni, un en Irlande.

B - DE LA VACHE FOLLE ANGLAISE A LA CRISE BOVINE EUROPÉENNE

Si le grand public a découvert l'ESB et sa possible transmission à l'homme en 1996, il faut remonter à 1984 pour entendre parler de « *mad cow* » (vache folle) en Grande-Bretagne. Une maladie nouvelle venait d'apparaître dont les symptômes s'apparentaient à ceux de la tremblante du mouton.

1. Protection de la santé animale

Avec la multiplication rapide des cas d'ESB, les autorités britanniques ont rapidement pris conscience de la nécessité d'endiguer puis de chercher à éradiquer cette épizootie, sans prendre conscience qu'il pouvait s'agir d'une « zoonose »¹.

La relation avec les pratiques d'alimentation animale, en particulier l'utilisation de farines de viande et d'os (FVO) allait très rapidement être faite et il est aujourd'hui admis par la communauté scientifique que les farines animales ont été à l'origine de la majorité des contaminations observées dans la première période de développement de la maladie.

Ce point de vue est partagé par le comité scientifique directeur de la Commission européenne qui indiquait dans son rapport de juillet 2000 « *Alimentation animale et sécurité sanitaire des aliments* » que « *les farines de viande et d'os (FVO) constituent le vecteur essentiel de la dissémination de la maladie bovine : les enquêtes épidémiologiques ont montré l'existence d'un véritable cycle de dissémination, d'amplification à l'origine de la crise économique et sanitaire, qui a touché toute l'Europe et particulièrement les Îles britanniques* ».

¹ Maladie animale transmissible à l'espèce humaine.

1.1. Mesures prises en France pour sécuriser les farines animales

En juillet 1990, les protéines animales sont interdites, en France, dans l'alimentation des bovins, à l'exception des protéines laitières, des ovo-produits¹, des protéines issues des poissons. Il convient de rappeler que l'utilisation des farines animales, provenant de ruminants (bovins et ovins), dans l'alimentation des ruminants, avait été interdite en 1988 au Royaume-Uni. Ces farines continuaient d'être exportées et les farines de ruminants entraient toujours dans la composition des aliments pour porcs, volailles et poissons.

Un avis aux importateurs, du 13 août 1989, interdit l'introduction sur le territoire français des farines de sang, de farines de viande, d'abats et d'os et de cretons du Royaume-Uni, en vue de la fabrication d'aliments pour ruminants. Des autorisations ponctuelles restaient possibles, délivrées par les services vétérinaires départementaux, sous réserve que ces produits soient destinés à des usines spécialisées dans l'alimentation des animaux non ruminants.

L'interdiction est étendue aux mêmes produits en provenance d'Irlande, en décembre 1989 ; un avis de mars 1993 ré-autorise leur importation. De 5 000 tonnes en 1993, les importations d'Irlande sont passées à 35 000 tonnes en 1995, selon la commission d'enquête du Sénat. Ceci laisse à penser que les contrôles ont été réalisés avec un certain laxisme ou que les moyens pour les mettre en œuvre ont manqué.

En décembre 1994, l'interdiction des farines animales est étendue à l'ensemble des ruminants. Un arrêté du 8 juillet 1996 interdit la présence de toute protéine d'origine animale (à l'exception des protéines du lait et des produits laitiers) dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux ruminants, quel que soit leur âge. On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles il faudra attendre novembre 2000, pour que les graisses animales soient interdites dans la composition des laits de substitution donnés aux veaux d'élevage.

Ce n'est qu'en février 1998 qu'est mise en application la décision communautaire de juillet 1996 imposant un traitement spécifique (chauffage à 133° C pendant 20 minutes sous une pression de 3 bars, sur des particules inférieures ou égales à 50 µm). Les farines ne restent autorisées que pour les espèces non herbivores (porcs, poissons, volailles, chiens, chats ...).

Mais, il faut en être conscients, toutes ces mesures ne sont pas entrées en vigueur immédiatement après leur promulgation. De plus, elles n'ont pas toujours été correctement respectées, les Etats manquant trop souvent des moyens de contrôle adéquats.

Selon la commission d'enquête du Sénat, « *l'exportation « légale » par les Britanniques de farines anglaises interdites à leurs bovins, parce que porteuses de l'agent infectieux, a constitué le facteur principal de propagation de l'épidémie de l'ESB en Europe, et notamment en France* ».

¹ Produits à base d'œufs.

Bien qu'aucune des poursuites engagées n'ait à ce jour abouti à la moindre condamnation, il est probable que les fraudes se soient multipliées durant ces périodes de flou, voire d'incohérences et de manque d'harmonisation réglementaire au niveau européen.

Par ailleurs, jusqu'à l'interdiction européenne du 4 décembre 2000, la France a importé des farines de pays qui se considéraient indemnes d'ESB et ne débarrassaient donc pas les carcasses des matériaux à risque spécifiés (MRS).

1.2. La suspension des farines animales pour toutes les espèces

L'apparition de cas d'animaux atteints d'ESB et dits « naïfs » (pour « nés après l'interdiction des farines » en France après 1990) puis de « super naïfs » nés après le 8 juillet 1996 et l'interdiction de l'utilisation des matériaux à risque spécifiés et des cadavres dans la fabrication des farines animales a suscité le soupçon d'autres modes de contamination. L'hypothèse de la possible transmission de la vache au veau puis surtout celle de contaminations « croisées » par des aliments destinés aux porcs ou volailles étaient régulièrement avancées sans preuves formelles. *« Toutefois, les résultats des contrôles démontrent l'existence de ce que l'on peut qualifier de « bruit de fond » avec notamment la détection de fragments d'os, révélateurs de la présence de protéines animales, dans l'alimentation des bovins de 1997 à 2000, malgré une amélioration sensible au cours des années »* (rapport de l'AFSSA).

Quelques cas mystérieux d'animaux contaminés supposés n'avoir jamais consommé d'aliment du commerce contenant des farines animales accréditent d'autres hypothèses comme celle d'une forme d'ESB sporadique ou de la dissémination du vecteur de l'ESB dans le milieu (sol, eau, fourrages, insectes), hypothèses prises au sérieux par des scientifiques.

Début 2000 l'innocuité des farines ne peut être considérée comme acquise. Des animaux infectés sont entrés dans la chaîne alimentaire, le retrait des matériaux à risque spécifiés (MRS) « qui constitue la mesure essentielle » en 1996, ne peut être considéré comme une garantie absolue, les procédés de chauffage n'ayant pas été complètement mis en œuvre. En pleine tourmente de la seconde crise de l'ESB et sans attendre l'avis demandé à l'AFSSA le 31 octobre 2000, le Gouvernement français décide le 14 novembre suivant de suspendre l'utilisation des farines de viande et d'os, de certaines graisses animales ainsi que des gélatines d'os dans l'alimentation de tous les animaux domestiques à quelques rares exceptions précisées (poissons, aliments pour animaux de compagnie).

Cette décision bien qu'attendue et probablement inévitable dans le contexte, était réclamée par les professionnels de la filière depuis 1995. Elle est tombée brutalement en réponse politique à une demande de l'opinion publique. Ses conséquences économiques, sociales et environnementales sont aujourd'hui encore difficilement mesurables, et ne font pas directement l'objet du présent rapport. Il s'agit de l'avenir des entreprises concernées, de la question du stockage puis de la destruction des farines et graisses, de la substitution par des protéines végétales d'importation sur lesquelles pèsent, à tort ou à raison, des suspicions de risque (organismes génétiquement modifiés - OGM).

En avril 2001, l'AFSSA a préconisé de maintenir la suspension des farines et de certaines graisses issues de ruminants pour l'ensemble des espèces de rente. Pour les espèces mono-gastriques, l'AFSSA prend en compte des considérations, autres que scientifiques, qui ont un lien avec la maîtrise des risques : les contaminations accidentelles ou des fraudes, les répercussions nutritionnelles et environnementales des produits de substitution, l'efficacité de l'ensemble du dispositif.

Elle note qu'il « *est essentiel de maintenir un système simple et donc contrôlable* » et que « *l'un des enseignements majeurs de l'expérience passée, en France comme à l'étranger, est la difficulté de suivi du contrôle et d'évaluation des règles complexes et fluctuantes* ».

L'Union européenne a généralisé cette mesure de suspension des farines animales jusqu'au 31 décembre 2001. Elle devrait être reconduite compte tenu de la découverte de cas d'ESB dans de nouveaux pays.

2. Vers l'éradication de l'épizootie pour protéger le consommateur

Les premières mesures de dépistage et de destruction des animaux ou troupeaux atteints visaient, comme dans d'autres campagnes de protection de la santé animale, à mieux comprendre, puis éradiquer l'épizootie. En 1990, M. Roger Buard¹, soulignait l'importance des inter-relations entre santé humaine et épidémiologie animale et citait « *l'exemple d'une maladie nouvelle apparue en 1986, en Angleterre, et qui frappe les bovins* ». Aucun cas d'ESB n'avait encore été enregistré en France et la maladie n'était pas encore classée dans la catégorie des zoonoses. Avec le recul il faut aujourd'hui regretter que les pouvoirs publics n'aient pas suffisamment pris au sérieux les recommandations du rapporteur et les différentes notes qui suivirent, pour renforcer les mesures de prévention.

Les mesures prises se sont succédé pour aboutir au retrait de la chaîne alimentaire humaine de toute viande ne présentant pas de garanties suffisantes susceptible d'être contaminée avec le double objectif de sécurité maximum et de rassurer le consommateur. Retraçons-les brièvement.

2.1. Dépistage et destruction des animaux atteints

Jusqu'aujourd'hui, la seule méthode de diagnostic sur animal vivant est le diagnostic clinique, basé sur l'examen du comportement qui n'est possible qu'en fin de phase d'incubation et doit être confirmé après la mort de l'animal.

Depuis 1990, l'ESB est, en France, une maladie animale à déclaration obligatoire. Un réseau d'épidémiologie-surveillance a été mis en place dès cette date. Dès qu'un cas est suspecté, le vétérinaire praticien, appelé par l'éleveur, en informe le vétérinaire coordonnateur départemental, qui peut faire euthanasier l'animal et mettre l'élevage sous séquestre dans l'attente des résultats d'analyse de l'encéphale par le laboratoire de référence de l'AFSSA, à Lyon. Si l'ESB est diagnostiquée, le troupeau est abattu dans sa totalité.

¹ « *L'épidémiologie des maladies des animaux d'élevage et la valorisation de la production* » - JO rapports et avis du Conseil économique et social n° 5-90 du 23 mai 1990.

Chaque cas fait l'objet d'une enquête épidémiologique, fondée sur des entretiens avec l'éleveur et le vétérinaire sanitaire qui a suspecté l'ESB (identité, filiation et descendance de l'animal atteint, modalités d'élevage ...). Cette enquête conduite par la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et sanitaires (BNEVS) est complétée par une enquête alimentaire afin d'identifier, pour chaque aliment susceptible d'avoir été consommé, l'usine et les modalités de production.

2.2. Les tests de dépistages systématisés

En juin 2000 a été lancé, en France, un programme de recherche pour faire avancer la connaissance scientifique sur la situation de l'ESB, afin de pouvoir évaluer la prévalence de la maladie et valider les tests de diagnostic rapide sélectionnés par la Commission européenne en juillet 1999.

Ce programme portait sur 48 000 bovins âgés de plus de 24 mois, identifiés comme potentiellement à risque (morts accidentés, abattus d'urgence, présentant des troubles comportementaux ou neurologiques).

D'abord mis en application dans les départements du grand Ouest, il a été étendu à tout le territoire. Il s'inscrit dans le cadre d'un programme mis en place par l'Union européenne qui devait débiter en janvier 2001.

L'AFSSA en a publié les résultats le 30 mai 2001. Le taux de 1,6 cas d'ESB pour mille bovins à risques testés est « supérieur à celui qui pouvait être estimé par la seule surveillance clinique ». Le taux de prévalence est « significativement plus élevé » parmi les animaux morts pour cause d'accident, dont l'entrée dans la chaîne alimentaire n'a été interdite qu'à partir du 6 février 2001.

Des tests *ante mortem* sont à l'étude, ils ne devraient pas être disponibles avant au moins un an.

2.3. Le dépistage des bovins âgés entrant dans la chaîne alimentaire

L'Union européenne a prescrit le dépistage des bovins de plus de trente mois, au plus tard le 1^{er} juillet 2001. La France l'a mis en place dès janvier 2001, puis a abaissé cet âge limite à 24 mois en juillet 2001.

L'objectif de ce dépistage est différent de celui de nature essentiellement scientifique, qui a été mis en place en 2000 car il conduit à tester tous les bovins de plus de 24 mois qui entrent dans la chaîne alimentaire. Cette disposition, propre à améliorer la sécurité sanitaire, à rassurer et protéger le consommateur, pour des viandes issues d'animaux de plus de 2 ans, est en même temps une mesure de gestion des surplus de viande bovine. En effet, nombre de vaches de réforme ne subissent pas le test et vont directement à l'équarrissage, leurs propriétaires étant simultanément indemnisés. Ces animaux auraient difficilement trouvé acquéreurs même après avoir subi le test, compte tenu de la conjoncture. Ce dispositif fausse l'appréciation du véritable degré de contamination du troupeau national.

Au 15 septembre 2001, 1450 000 tests avaient été pratiqués sur des bovins âgés de plus de 30 mois puis de 24 mois destinés à la consommation. 39 animaux infectés ont été retirés de la chaîne alimentaire et incinérés, la plupart nés en 1994 et 1995, deux d'entre eux après 1996.

2.4. L'abattage du troupeau en question

Lorsqu'un cas d'ESB a été détecté, tout le troupeau auquel il appartient est entièrement abattu, à titre de précaution.

Cette mesure douloureusement ressentie par les éleveurs concernés fait l'objet de débats dans la profession certains préconisant le simple abattage de la cohorte d'âge, c'est-à-dire des animaux nés entre un an avant et un an après l'animal malade. La conservation de troupeaux tests n'a pas été retenue par l'administration pour des raisons « psycho-sociales » et parce que les données britanniques fournissent déjà un échantillon très large.

En Grande-Bretagne seuls les animaux malades sont abattus. Quand un troupeau est atteint, dans 70 % des cas un autre animal est touché et, en moyenne, cinq autres cas sont détectés, dans un contexte qui n'a rien à voir avec celui de la France.

Depuis le mois de septembre 2000, des prélèvements systématiques sont faits sur les troupeaux abattus, ils ont servi de base à l'avis rendu par l'AFSSA le 25 juin 2001 sur les modalités et les conditions de passage d'un abattage total du troupeau dans lequel un cas d'ESB est détecté à un abattage sélectif. Le gouvernement n'a pas retenu la proposition de transition faite par l'AFSSA mais a suivi l'avis du CNA, consulté en amont, qui estimait que le critère prioritaire de maintien d'un niveau de sécurité équivalent pour le consommateur n'était pas assuré avec certitude par un abattage sélectif, fondé sur la seule base des cohortes d'âge. Des évolutions doivent toutefois être envisagées en fonction des développements scientifiques et des données épidémiologiques.

Ces mesures de dépistage et d'éradication des troupeaux infestés se situent à la frontière entre la gestion de la santé animale et la protection de la santé humaine domaine qu'il nous faut maintenant aborder.

3. De l'animal à l'homme, des mesures de sécurité sanitaire des aliments

La lutte contre l'ESB, maladie animale dont la période d'incubation est longue et silencieuse, a été accompagnée de mesures destinées à améliorer la sécurité des aliments d'origine bovine.

Le prion n'a été détecté, à ce jour, ni dans le lait ni dans le muscle. Les mesures prises consistent à écarter de la chaîne alimentaire les matériaux à risque et à éviter que ceux-ci ne contaminent le muscle lors de la découpe des carcasses.

Par ailleurs, les importations de bovins ou de viande ont été réglementées en fonction de la situation des différents pays au regard de l'ESB.

3.1. Le retrait des matériaux à risque spécifiés (MRS)

Dès 1990, l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) a établi « à partir de données issues d'expériences par inoculation à la souris de tissus ovins, une classification des tissus à risque pour la santé humaine ». Quatre catégories sont distinguées selon leur degré d'infectiosité.

Un arrêté, paru au Journal officiel du 16 février 1990, interdit l'introduction de certains tissus bovins originaires du Royaume-Uni dans l'alimentation humaine (cervelle, moelle épinière, thymus, amygdales, rate, intestins).

Le 30 avril 1996 (après l'annonce du 20 mars 1996 d'une liaison probable entre la nouvelle forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob et l'agent de l'ESB faite par le ministère de la santé britannique), l'OMS recommande de retirer de la chaîne alimentaire, les MRS des animaux susceptibles d'être infectés par l'ESB.

En France, le Comité interministériel sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (CIESST), dit Comité Dormont, est créé en 1996 pour émettre des « avis scientifiques recommandant les mesures à mettre en œuvre pour protéger la santé publique » avant même la création de l'AFSSA.

De nombreux avis seront produits avant celui du 14 novembre 2000 dans lequel l'AFSSA préconise que « les matériaux à risque spécifiés (MRS) correspondant aux organes et tissus au sein desquels une infectiosité a été soit démontrée (système nerveux central : encéphale, yeux, moelle épinière, ganglions, iléon), soit suspectée (rate, thymus, amygdales, reste de l'intestin) soient exclus de la chaîne alimentaire et animale ».

Pour l'AFSSA « le retrait des matériaux à risque spécifiés constitue la mesure de sécurité la plus importante, en particulier pour ce qui concerne les organes les plus infectieux ». Si cette opinion peut être partagée, il faut souligner que la multiplication des avis et l'allongement progressif de la liste des produits retirés de la consommation a eu pour effet essentiel de renforcer la méfiance du consommateur. *« Cette spirale de mesures est en fait interprétée comme autant de signes, non d'une sécurité grandissante, mais d'une gravité croissante du danger. Le public a spontanément intégré l'idée de proportionnalité placée par le législateur au cœur du principe de précaution, mais l'interprète à rebours »*¹.

3.2. Evolution dans les techniques d'abattage et de transformation de la viande

Le muscle est reconnu sain par la communauté scientifique car on n'y a jamais détecté la présence de prions. Il ne doit pas être contaminé par des MRS lors des différentes opérations en abattoir et atelier de découpe, d'où les évolutions prises dans la réglementation des techniques d'abattage et de découpe.

Tout comme les mesures de retrait des MRS, ces mesures ont et auront à l'avenir des conséquences importantes sur les conditions de travail et de sécurité des travailleurs concernés.

a) L'interdiction du jonclage (ou jonchage)

En février 2000, le Comité Dormont a estimé que l'abattage par pistolet à tige perforante suivi de jonchage² favorisait la dissémination de l'agent de l'ESB sur l'animal infecté et vers les animaux abattus par la suite, ces derniers pouvant être contaminés par le jonc insuffisamment nettoyé et stérilisé entre deux animaux.

Le jonchage a été interdit par arrêté du 21 mars 2000 sans que des dispositions soient mises en œuvre pour éviter les risques d'accidents du travail liés aux mouvements réflexes de l'animal abattu.

¹ Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, La Revue de la CFDT n° 40 - avril 2001.

² Le jonchage consiste à introduire une tige souple dans le trou effectué sur le front d'un bovin après son étourdissement, afin de détruire la moelle épinière, ce qui permet d'éviter les soubresauts de l'animal.

b) Le sciage des carcasses

Dans les abattoirs, l'opération qui consiste à fendre les carcasses en deux entraîne la projection de particules de moelle épinière sur les tissus avoisinants, dans les eaux d'épuration et sur les travailleurs. Les agents chargés de cette opération doivent porter une tenue de protection inconfortable, altérant des conditions de travail déjà difficiles.

Après l'avis de l'AFSSA du 7 avril 2001, le retrait de la moelle épinière pourrait se faire par aspiration mais la mise au point d'un système performant et fiable tarde. C'est un axe majeur d'amélioration du point de vue des risques de dissémination de l'agent infectieux et des risques pour la santé des travailleurs.

c) La technique des viandes séparées mécaniquement (VSM)

Ce procédé était utilisé pour la fabrication de viande hachée. Un arrêté d'avril 1996, suivi de trois autres, ont précisé que la tête, les pieds, la moelle épinière, la colonne vertébrale des bovins étaient interdits dans les VSM ainsi que dans les préparations à base de viande.

3.3. Mesures spécifiques et mesures non prises, risque résiduel

L'alimentation infantile a de longue date fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics et des entreprises. Paradoxalement pour une question de santé publique les mesures concernant le médicament ont tardé, voire ne sont toujours pas prises. Certains avis n'ayant pas eu de retentissement médiatique ont tardé à être suivis d'effet réglementaire.

a) L'alimentation infantile

Un arrêté de juillet 1992 a interdit l'utilisation des abats spécifiques bovins dans les petits pots pour bébés.

En 1996, est interdite la fabrication, l'importation et la commercialisation d'aliments pour bébés contenant certains tissus, dont la moelle épinière bovine, ainsi que les tissus nerveux d'origine caprine ou ovine d'animaux de plus de douze mois.

b) L'interdiction de la gélatine

Un arrêté du 24 mai 2001 interdit la fabrication de gélatine à partir des os de ruminants. Cette gélatine était auparavant utilisée notamment par l'industrie pharmaceutique mais aussi pour la fabrication de certaines confiseries dont elle avait été retirée dès 1996 à l'initiative des professionnels.

c) Les mesures non prises, en attente ?

Il s'agit ici d'illustrer, au travers d'un exemple simple la difficulté de cohérence dans la gestion de la réglementation alimentaire.

Le 14 février 2001, l'AFSSA publiait un avis recommandant la révision de la liste des MRS issus des ovins et caprins à retirer de la consommation humaine. Les observateurs s'attendaient à un nouveau rebondissement de la crise et à de graves difficultés pour la filière ovine.

Les médias ne se sont pas saisis de l'affaire et les pouvoirs publics n'ayant pas été soumis à une pression « populaire » n'ont pris les décisions de gestion qu'au mois de juillet suivant. Il faut noter que la filière a malgré tout immédiatement subi la mévente de produits pourtant autorisés.

Cet avis fut l'occasion d'une polémique sur le rôle de l'AFSSA accusée d'avoir outrepassé ses prérogatives en émettant des propositions de gestion. Outre le fait que la loi l'y autorise, il faut souligner que ces propositions peuvent être induites par la question soumise à saisine elle-même.

d) Le risque résiduel

Dans son avis en date du 13 novembre 2000 (avant la suspension de l'utilisation des farines animales pour l'ensemble des animaux de rente), l'AFSSA précisait, concernant la sécurité des aliments d'origine bovine, que la quantification des risques résiduels nécessitait d'évaluer à la fois les risques liés à des failles éventuelles dans l'application des mesures en vigueur et les domaines d'incertitude scientifique, qui pourraient avoir un impact en matière d'exposition humaine.

Cela supposerait de connaître le nombre d'animaux en état d'incubation qui entrent dans la chaîne alimentaire ainsi que la « dose minimale infectieuse ». Nous sommes encore loin d'en être capables.

Un autre risque résiduel important est lié aux effluents des abattoirs et en particulier aux eaux d'égouts et aux boues d'épuration. En effet, si tous les MRS retirés sont normalement identifiés et de toute façon détruits, les techniques actuelles, et en particulier la fente des carcasses, font que des débris de tissus potentiellement infectés se retrouvent dans ces eaux, puis dans ces boues, parfois épandues sur des terres agricoles. Compte tenu des connaissances sur la résistance du prion et des incertitudes sur les modes de transmission de l'ESB, il y a là un risque important de dissémination de la maladie. Ce risque pourrait être considérablement réduit par la généralisation de techniques nouvelles telles que l'aspiration des moelles épinières.

Le problème de la dissémination se pose également au niveau des farines de viande et d'os (FVO) stockées en attente de destruction, mais ce problème semble bien mieux maîtrisé.

Pour conclure, l'interdiction de l'utilisation des farines animales, le retrait des tissus à risque, les tests pratiqués sur les animaux destinés à la consommation devraient, sous réserve d'une application stricte et contrôlée, limiter le risque résiduel. La plus grande vigilance doit être maintenue tant que l'ESB ne sera pas éradiquée.

4. La sécurité sanitaire et la libre circulation des marchandises

Il ne suffit pas de sécuriser la production intérieure si, parallèlement, des produits à risques peuvent être importés. Ce fut le cas pour les abats, largement importés du Royaume-Uni de 1988 à 1990 alors même qu'ils y étaient interdits à la consommation.

Les mesures de suspension temporaire des importations étaient alors considérées par la Commission comme une entrave à la libre circulation des marchandises.

En juillet 1999 la France refusait la levée de l'embargo, suivant l'avis de l'AFSSA qui avait recueilli au préalable l'avis scientifique du comité interministériel sur les ESST qui s'est interrogé sur l'existence d'un risque résiduel attaché à la consommation de bœuf britannique. Paradoxalement la France sera menacée de mesures de rétorsion par ses partenaires, puis, fin 2000, elle-même d'un embargo jusqu'à ce que le développement des tests en abattoir mette en évidence, en une semaine, la présence de la maladie en Allemagne, en Espagne et en Italie.

M. Alain Cadiou, directeur général des douanes, lors de son audition devant la section de l'agriculture et de l'alimentation, indiquera que la mise en place du marché unique, en 1993, a entraîné la disparition des contrôles vétérinaires et douaniers systématiques aux frontières, remplacés par des contrôles ponctuels à l'intérieur du territoire, le code des douanes ne s'appliquant plus aux produits communautaires. En cas de danger grave et immédiat, la douane pouvait recourir au code de la consommation, mais qui offrait des moyens de contrôle plus restreints. Il a fallu attendre une loi du 5 janvier 2001 pour que les douanes retrouvent des moyens d'action plus complets.

Le pays importateur, soupçonné de protectionnisme, doit faire confiance au contrôle du pays exportateur ce qui, en période de problème sanitaire, n'est pas sans poser de problèmes.

C - UNE NOUVELLE CRISE MALGRÉ L'ENSEMBLE DES MESURES PRISES

Au cours des dix dernières années, les mesures prises pour empêcher la contamination de la chaîne alimentaire ont été multipliées, une réplique au séisme de 1996 devait pourtant survenir en fin d'année 2000.

1. Des circonstances de déclenchement paradoxales

Des circonstances paradoxales ont présidé au déclenchement de la deuxième crise de la vache folle d'octobre 2000, celle dont la filière bovine ne s'est toujours pas relevée. En effet, cette déflagration majeure est intervenue à la suite du retrait de quartiers issus d'un troupeau dans lequel un animal malade avait été détecté par le réseau d'épidémiosurveillance en abattoir. La première marche du dispositif avait donc bien fonctionné.

Le système de traçabilité mis en place par la filière s'est ensuite mis en branle permettant de retirer rapidement la viande des animaux incriminés (dont rien ne prouve qu'ils étaient contaminés) de la vente dans un grand nombre de commerce et de bloquer tous les quartiers restants au niveau de l'atelier de découpe. Il semble que l'on ait même retiré, par précaution, plus de viande qu'il ne le fallait. Quelques steaks mis en cause ont sans doute été consommés mais on peut affirmer que le dispositif a très bien fonctionné.

Bien que ce risque fût infime la plus grave crise alimentaire du millénaire finissant a pourtant explosé avec des conséquences économiques et sociales importantes qui se font encore largement sentir aujourd'hui sur l'ensemble de la filière bovine.

2. Tentative d'explication

Cette crise s'explique d'abord sans doute par la perte de confiance des consommateurs dans une viande symbolique auparavant cœur et reine du repas. Ne dit-on pas « gagner son beefsteak ». Cette perte de confiance avait pris naissance en 1996 avec l'annonce de la possible transmission de l'ESB à l'homme sous forme de nvMJC, elle n'a fait que s'amplifier par la suite.

Les mesures prises pour sécuriser la chaîne alimentaire ont été perçues comme autant de preuves de la gravité de la situation accréditant de plus l'idée selon laquelle la filière manquait totalement de transparence et qu'on avait de plus volontairement caché beaucoup de choses au grand public. Le fait par exemple, que les décisions de retrait des MRS se soient échelonnées dans le temps était justifié par le temps de la recherche, il a été perçu comme l'indice d'une aggravation de l'épidémie.

De même le passage du système d'épidémiosurveillance à une recherche plus systématique sur les animaux accidentés ou morts sur les exploitations (les 48000 tests à but scientifique) a entraîné mathématiquement une augmentation du nombre de cas détectés, car « plus on cherche plus on trouve ». Mesure mal ou insuffisamment expliquée ? Le grand public n'a entendu que la litanie des annonces de nouveaux cas, persuadé d'une aggravation alors que l'année 2000 sera sans doute celle du sommet de la courbe.

Tous les ingrédients étant rassemblés pour une situation explosive il suffisait d'une étincelle et il y eut plusieurs détonateurs : la décision judiciaire d'ordonner un retrait des produits que les opérateurs auraient mis en œuvre spontanément, accompagnée de la mise en examen et de l'incarcération d'un négociant en bestiaux faisant office du bouc émissaire idéal ; une communication calamiteuse d'une grande enseigne directement concernée sur ces mêmes retraits ; une communication publique à peine meilleure et la reprise en boucle par les grands médias audiovisuels, en particulier la mise en spectacle de la gravité de la forme humaine de la maladie.

Plus rien ne pouvait arrêter cette mécanique diabolique, tant il est vrai qu'en période de crise les discours les plus « raisonnables » sont inaudibles. Les professionnels mais aussi les associations de consommateurs et de nombreux grands médias écrits, en particulier, ont tenté, mais en vain, de contrer ce que certains ont qualifié de psychose collective.

3. Conséquences économiques et sociales

Les conséquences économiques et sociales de la seconde crise de la « vache folle » n'ont pour l'instant pas fait l'objet d'une évaluation précise. Celle-ci sera certainement complexe tant les imbrications sont complexes et les effets « collatéraux » nombreux.

Il faut au moins retenir que les ventes de viandes bovines ont chuté de moitié au plus fort de la crise pour ne revenir un an plus tard qu'à un niveau avoisinant les 90 % de la période équivalente, avec une forte réorganisation de la demande et des prix à la production toujours à leurs plus bas niveaux alors que les prix à la consommation, sans doute plombés par les charges nouvelles liées à la réorganisation des marchés (taxe d'équarrissage...), restent élevés. Les mesures de retrait n'ont pas suffi à rééquilibrer le marché intérieur et certains marchés extérieurs restant fermés pour des raisons sanitaires (renforcées pour cause de fièvre aphteuse) ou parce que la confiance est encore loin d'être restaurée. Les récents mouvements déclenchés par les éleveurs, parfois marqués par des débordements violents, montrent bien le désarroi de toute une profession en crise profonde.

Conséquence induite, les entreprises d'abattage et de découpe ont subi un premier coup direct lié à la chute des abattages, avec des mesures de chômage partiel, l'arrêt de nombreux contrats à durée déterminée, d'interim ou en prestation de service (tâcherons). La sous-traitance a aussi subi des conséquences indirectes tout comme certaines branches connexes touchées elles par des interdictions d'utilisation de nouveaux MRS (triperie, et toute une partie des activités charcutières, d'entreposage et de transport). Le secteur de l'équarrissage n'a pas pâti de cette situation car il a dû, au contraire, assurer une reconversion rapide de nombre d'unités après la suspension d'utilisation des FVO dans l'alimentation animale.

L'ampleur des conséquences directes sur l'emploi permanent a, pour l'instant, été partiellement masquée par le surcroît d'activité lié aux mesures d'abattage systématique et de retrait des catégories de bovins les plus âgés. Quelques unités déjà fragilisées n'ont pu survivre à ce nouveau choc. Les salariés les plus précaires ont pour l'instant payé, dans l'indifférence quasi générale, le plus lourd tribut à la crise. L'avenir risque d'être plus incertain pour l'ensemble de la filière. Conscients de cet avenir soumis à de nouveaux aléas, les partenaires sociaux ont signé, en juillet 2001, un accord tripartite avec l'Etat sur les mesures de formation et de reconversion des salariés concernés.

Une évaluation économique et sociale globale et sans complaisance de cette crise, depuis 1996, doit impérativement être réalisée. Elle ne nous épargnera probablement pas les risques de récidives, mais permettra d'analyser à froid le rapport coût/bénéfice pour la société de tels événements.

*
* *

La crise de l'ESB (vache folle) ou les crises selon que l'on veut dissocier les événements dans leur chronologie, est emblématique du comportement de notre société vis-à-vis de son alimentation. Si elle a été précédée par d'autres graves crises de société, comme celle du sang contaminé, elle reste en quelque sorte la « mère » de toutes les crises alimentaires, certainement déterminante pour les relations à venir entre la population et son alimentation.

On en retiendra sans doute les aspects déstabilisants alimentés par la complexité de phénomènes scientifiquement encore bien mal connus. Personne ne s'avance par exemple à affirmer quel est l'agent pathogène. On retiendra aussi

la peur liée à la possible transmission d'une maladie du bovin, au centre de notre alimentation, à l'homme par simple ingestion. La formulation de barrière d'espèce franchie est apparue alors que le mot zoonose figure au dictionnaire depuis des lustres.

On a également parlé de psychose. C'était sans doute excessif si l'on en retient le sens propre¹, tant il est vrai que l'apparition de cette nouvelle maladie heurte légitimement notre entendement et déclenche au plus profond de nous-mêmes des peurs, certes disproportionnées, mais explicables compte tenu de son caractère mystérieux. Nous préférons parler des conséquences, dans les consciences des consommateurs et des citoyens, du choc de rationalités différentes : celle des scientifiques, celle des responsables des politiques publiques et celle des individus, qui se sont toutes trouvées confrontées au cours des cinq dernières années à l'un des pires scénarios imaginables.

De cette grave crise nous pouvons également et devons surtout tirer nombre d'enseignements, certains positifs.

Le premier est la nécessité de poursuivre une politique rigoureuse de maîtrise du risque assurant une sécurité maximale dans la perspective de parvenir, le plus rapidement possible, à l'éradication de l'épizootie. Ce choix ne s'est certainement pas fait assez tôt, en particulier en Grande-Bretagne mais aussi dans l'ensemble de la Communauté européenne, il n'est pas simple car beaucoup d'inconnues subsistent, mais il est aujourd'hui politiquement clairement affirmé.

Les mesures prises, en particulier les retraits de MRS et les tests systématiques sont positives pour assurer une sécurité maximale au consommateur. Mais les conséquences, de tous ordres, de la crise de l'ESB ne disparaîtront complètement que lorsque tout animal mis sur le marché pourra être entièrement consommé, y compris ses abats qui faisaient le bonheur de certains gourmets aujourd'hui brimés.

En 1996 la crise s'était assez rapidement résorbée grâce en particulier à une re-nationalisation de la consommation, en 2000 la crise est restée franco-française avant de s'élargir à certains de nos voisins.

Enfin, il apparaît, encore plus clairement qu'avant la deuxième crise, que la réorganisation des filières viande dans chacun des pays de l'Union européenne passe nécessairement par la mise en place rapide et coordonnée de politiques et de mesures complémentaires à celles déjà prises jusqu'ici au niveau communautaire. Et le temps presse.

4. Fièvre aphteuse

Cette maladie, très contagieuse en milieu non vacciné, qui diminue fortement la productivité des animaux qui en sont atteints ne présente pas directement de risque alimentaire notoire pour l'homme. En effet, elle n'est pas transmissible à l'homme par la consommation de viande, mais peut l'être par la consommation de lait non pasteurisé avec des conséquences depuis longtemps considérées comme bénignes.

¹ Maladie mentale que le sujet est incapable de reconnaître comme telle.

Elle n'est donc pas directement liée à la problématique du présent rapport. Il convient cependant de mentionner son impact sur la vision qu'a le grand public de l'agriculture moderne et de la gestion des crises. Venant immédiatement après la seconde crise de l'ESB, les images fortes des bûchers de troupeaux aphteux ont certainement renforcé les craintes de la population.

II - LES AFFECTIONS MICROBIOLOGIQUES

A - LA LISTÉRIOSE

1. Une maladie rare mais grave

*Listeria monocytogènes*¹ est la bactérie à l'origine de cette infection rare (4 cas par million d'habitants), mais très grave (taux de mortalité de 20 à 35 %). L'homme, comme l'animal, peuvent être porteurs sains de la bactérie.

Depuis 1998, en France, les cas de listériose doivent être déclarés par l'hôpital ou le médecin auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DASS).

Près des trois quarts des cas de contamination sont dus à l'alimentation. Les aliments le plus souvent incriminés sont les fromages au lait cru à pâte molle, la charcuterie et les poissons fumés, mais d'autres produits peuvent être contaminés, y compris les légumes. *Listeria monocytogènes* se développe à des températures comprises entre - 2° et 45° C, ce qui pose le problème de la conservation des aliments dans les réfrigérateurs. La congélation n'entraîne pas la destruction de la bactérie, mais freine sa multiplication. La listeria est détruite à des températures d'environ 50° C ; elle est sensible à l'ionisation et aux radiations d'ultraviolets.

Il faut noter que les listérias existent partout et se développent d'autant plus facilement qu'elles ne subissent pas la concurrence naturelle d'autres micro-organismes, ce qui peut être le cas dans un produit aseptisé.

Cette bactérie n'a d'effet pathogène que si elle est ingérée en quantité suffisante, mais le seuil de toxicité n'est pas bien connu. Il varie fortement suivant les individus. Les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes immunodéprimées et les jeunes enfants sont les plus exposés. Chez la femme enceinte, la listériose peut provoquer des avortements ou atteindre l'enfant *in utero*. Un avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France du 8 septembre 1992 proposait, pour les aliments dans lesquels l'absence de listeria ne peut être assurée par l'application de traitements technologiques appropriés, de fixer un critère de 100 listeria monocytogènes par gramme à la fin de la période limite de consommation.

Le nombre de cas de listériose sporadique² n'a cessé de diminuer. Il est passé de 811 en 1986 à 230 en 1998. Toutefois, des « bouffées épidémiques » peuvent s'ajouter à ces cas. En 1999, elles ont conduit à la mise en place d'un

¹ Vincent Carlier et Jean-Claude Augustin « *Listeria monocytogènes et listériose* » - Ecole nationale vétérinaire d'Alfort - Service d'information alimentaire.

² « Se dit d'une maladie qui atteint quelques individus isolément (opposé à endémique, épidémique) » selon le Petit Robert.

système de suivi des alertes sanitaires associant les administrations concernées et les professionnels de la filière agroalimentaire.

Compte tenu des modes de production et de distribution des denrées alimentaires, un seul lot de produit contaminé peut être à l'origine d'un nombre important de cas de listériose humaine dispersés sur tout le territoire national, voire au-delà.

2. La gestion des « bouffées épidémiques »

Lors de la survenue d'une crise, la première étape consiste à recueillir et à isoler la souche de listéria monocytogènes responsable de la contamination et à la transmettre pour identification au Centre national de référence de l'Institut Pasteur.

L'Institut de veille sanitaire recense les informations et fait procéder à des enquêtes, auprès des patients touchés, au sujet des produits consommés, ainsi qu'auprès d'un échantillon témoin de personnes, afin d'identifier le ou les produits incriminés.

Une procédure d'alerte est mise en route, associant la direction générale de l'alimentation, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et l'AFSSA.

Une cellule de crise permanente est constituée afin d'évaluer la situation et d'orienter les services déconcentrés départementaux dans leur action.

Des enquêtes sont diligentées par les services de la DGCCRF et par les services vétérinaires auprès de la distribution et des entreprises de production pour déterminer l'origine de la contamination : production, transport, distribution, chez le consommateur, en restauration collective. Le produit incriminé identifié est retiré de la vente ou, s'il a déjà été vendu au consommateur final, rappelé par l'entreprise, sous le contrôle des services officiels avec information du consommateur (télévision, presse, radio ...).

Des contrôles sont opérés dans l'établissement producteur ou distributeur incriminé, qui peut être fermé provisoirement pour être nettoyé et désinfecté. La fermeture peut même être définitive en cas de problème sanitaire important.

L'industrie de la charcuterie, les fromages au lait cru, surtout ceux à pâte molle, sont des filières sensibles à ce type de contamination. Elles peuvent en subir des conséquences économiques et sociales très lourdes. En janvier 2000 par exemple les ventes de rillettes ont baissé de 50 % et même au-delà pour certains producteurs. Au mois de juin 2001, le niveau de vente était encore inférieur de 10 à 15 % à la normale, alors que la contamination venait en fait probablement de préparations de langue de porc en gelée. Dans les cas de contamination ou de simple soupçon sur un type de produit, toutes les marques sont généralement touchées par des méventes.

B - LES SALMONELLOSES

Il existe près de 2 300 espèces de salmonelles, potentiellement dangereuses pour l'homme. Certains sérotypes¹ sont responsables de la fièvre typhoïde, qui entraîne plusieurs centaines de milliers de décès dans le monde.

Si toutes les salmonelles ne sont heureusement pas aussi dangereuses, elles sont cependant à l'origine de près de 80 % des toxi-infections alimentaires collectives (les TIAC) et représentent la première cause d'infection alimentaire. Les symptômes de l'intoxication sont des vomissements, des diarrhées, de la fièvre, des douleurs abdominales. Dans la plupart des cas les troubles sont passagers. Selon une étude réalisée par l'Institut national de veille sanitaire citée par « La Recherche »², seuls 20 % des foyers d'infection étaient déclarés en 1995. Mais elle peut être aussi mortelle et plus particulièrement pour les publics à risque : jeunes enfants, personnes âgées ou personnes immunodéprimées.

Les salmonelles se multiplient entre 5 et 60 ° C, avec un optimum à 37. Si elles survivent aux basses températures, elles sont détruites par la pasteurisation, la stérilisation (la javellisation des viandes est par exemple d'utilisation courante aux Etats-Unis) ou l'ionisation. Quelques cellules ou des milliers de cellules sont nécessaires, selon les cas, pour déclarer une toxi-infection.

Le risque principal de contamination est à rechercher en amont, au niveau des élevages. Il existe de nombreux troupeaux « porteurs sains » de salmonelles³. Les salmonelles se conservent plusieurs semaines dans les lisiers. Elles se retrouvent dans les pâturages et les eaux de surface et, parfois, dans les eaux de captage.

Plusieurs vaccins existent pour les bovins. Ils ne protègent pas contre tous les sérotypes. Les Américains ont autorisé, en 1998, la mise sur le marché d'un vaccin pour les poulets dont il conviendra d'apprécier l'efficacité.

Des plans de nettoyage et de désinfection des locaux ont été mis en place dans les élevages intensifs en particulier, afin de réduire les risques liés à la concentration d'animaux.

En aval de la filière, les contaminations sont liées à la rupture de la chaîne du froid ou à un insuffisant respect des règles d'hygiène.

Des traitements de décontamination peuvent être utilisés sur les produits : ionisation, pasteurisation, utilisation d'acides organiques.

*
* *

Sans prétendre atteindre le risque zéro, les filières alimentaires peuvent encore, aux différents stades, réduire le risque de contamination micro-biologique. Tous les maillons sont concernés. Il est prouvé que les risques de contamination peuvent être naturels (terre, ensilages..) ou liés à l'hygiène des élevages, de la transformation (artisanale ou industrielle) et à toutes les étapes de

¹ « emprunté au latin *sérum* ou *petit-lait*, puis *liquide séreux* » selon Alain REY

² La recherche - « *Le risque alimentaire* » - n° 339 - février 2001.

³ Un animal porteur excrète 10⁵ germes par gramme de bouse, passant à 10¹² germes s'il s'agit d'un d'animal malade.

la chaîne du froid. La formation de tous les acteurs prend dans ce contexte une place prépondérante.

Les derniers épisodes de crise ont conduit à baisser les dates limites de consommation (DLC) qui sont passées pour les rillettes de 45 à 30 jours. Ils ont démontré l'importance de la traçabilité dans la gestion de la crise, en particulier pour un retrait rapide des produits incriminés.

Le consommateur veut être mieux informé, sensibilisé, responsabilisé. Son attention pourrait être plus particulièrement attirée par l'importance d'une bonne utilisation et d'un nettoyage régulier du réfrigérateur, par les risques d'une rupture prolongée de la chaîne du froid lors de l'achat des denrées et par le respect des règles d'hygiène élémentaire. La table, le couteau, le torchon sont des moyens très efficaces de contamination des aliments, et le consommateur n'accepterait pas de la restauration collective ce qu'il s'autorise souvent lui-même à domicile.

Le corps médical pourrait jouer un rôle plus important auprès des publics les plus sensibles, en particulier les femmes enceintes, de manière à éviter la consommation de certains produits (charcuterie, fromage au lait cru ...) à certaines périodes de la vie.

Il apparaît par ailleurs que les habitudes de consommation peuvent amener à la création de défenses immunitaires naturelles, réduisant les risques.

III - LES RISQUES CHIMIQUES

A - LA DIOXINE

1. La toxicité des dioxines

Les dioxines sont des hydrocarbures aromatiques polycycliques halogénés (HAPH). Elles se regroupent en deux familles : les polychlodibenzodioxines (PCDD) et les furannes (PCDF). La dioxine (au singulier) désigne la 2,3,7,8 - TCDD, la plus toxique des 210 dioxines qui existent dans la nature.

En 2000, l'INSERM a été chargé par la direction générale de la santé et par le ministère de l'environnement d'une expertise collective sur les dioxines dans l'environnement et sur les risques pour la santé.

La toxicité des dioxines a été démontrée expérimentalement sur de nombreuses espèces animales. Elles ne présentent toutefois pas une toxicité aiguë. On est aujourd'hui davantage préoccupé par leur toxicité chronique à faible dose (susceptible d'induire des effets hormonaux et sur la fonction de reproduction), ainsi que par leur caractère cancérogène¹ qui est établi pour l'une au moins des molécules de cette famille (la 2,3,7,8 TCDD [tétrachloro-dibenzo-dioxine] ou « dioxine Seveso ». L'INSERM note qu'à partir de ces données et du suivi épidémiologique des populations très fortement exposées de par leur activité professionnelle ou à la suite d'accidents comme celui de Seveso (1976), un « *excès de risque faible pour tous cancers confondus* » peut être mis en

¹ Terme recommandé par l'Académie des sciences de préférence à cancérogène, selon le Petit Robert.

évidence ainsi qu'un risque augmenté de maladies cardiovasculaires ou de diabètes.

La 2,3,7,8 TCDD a été classée dans le groupe 1 (cancérigène pour l'homme) par le centre international de recherche sur le cancer.

Les dioxines sont émises dans l'environnement par les incinérateurs de déchets industriels ou domestiques, les émissions liées aux activités industrielles ont été fortement réduites. Elles contaminent l'air, les sols, les sédiments marins et aquatiques, les végétaux, et vont entrer dans la chaîne alimentaire.

La voie alimentaire représente, en France, 95 % de l'exposition de la population aux dioxines. Celles-ci étant liposolubles, elles vont surtout contaminer les aliments riches en graisses : lait, produits laitiers, viande, poisson.

Selon l'AFSSA, la valeur médiane de l'exposition par l'alimentation de la population adulte est estimée à 1,3 picogramme¹ TEQ²/kg/jour, les 5 % de la population les plus exposés présentant un TEQ/kg/jour de 2,6 pg. Cette valeur est très en dessous de la dose journalière maximale de 4 pg/kg de poids corporel fixée par l'OMS et proche de l'objectif de 1 pg/kg/pc par jour.

Le niveau d'exposition des enfants (de deux à neuf ans) est plus élevé (2,3 pg) en raison d'une plus forte consommation de produits laitiers³.

Les nouveau-nés nourris au lait maternel sont plus exposés (exposition supérieure au seuil maximal d'exposition de 4 pg/kg de poids corporel par jour recommandé par l'OMS), mais pendant une période courte de la vie.

Les produits d'origine bovine (lait et dérivés, viande) contribuent pour la moitié de l'apport en dioxines, les produits de la mer pour 26 %.

Les crises de la dioxine de 1998 et 1999 ont été un facteur de sensibilisation aux risques posés en matière de santé.

2. Les crises de 1998 et de 1999

Le 26 janvier 1998, la communauté urbaine de Lille décide de suspendre l'activité de trois usines d'incinération d'ordures ménagères : des analyses réalisées par les services vétérinaires du Nord ayant relevé des taux de dioxines dans le lait trois fois supérieurs à la norme recommandée par l'OMS (5 picogrammes par gramme de matières grasses).

La commercialisation du lait est interdite et des mesures de décontamination des exploitations sont prises (terre retournée et enherbée, les dioxines se déposant en surface).

- *La crise belge*

Le 28 mai 1999, la France est informée par le réseau d'alerte communautaire de la présence de dioxines dans des produits animaux belges due à la consommation, par ces animaux, d'aliments incorporant de la graisse contaminée. Cette crise, qui touche différents produits de l'élevage et plusieurs pays, permettra de tester et de mettre en œuvre une procédure de gestion de crise.

¹ Mille milliardième de gramme.

² TEQ : Toxic equivalent quantity.

³ La contamination moyenne du lait (sur échantillon de consommation courante) représente 0,65pg/gMG, 50,31 pour les coquillages, 0,80 pour la viande de bœuf.

Les autorités belges retirent du marché, à cette date, les poulets et œufs contaminés par la dioxine. Le gouvernement français retire ces mêmes produits présents sur le marché français, place sous séquestre le fabricant d'aliments pour le bétail importateur de graisse contaminée, ainsi que les élevages utilisateurs de ces farines.

Le 2 juin, le Comité permanent vétérinaire européen interdit la mise sur le marché communautaire et l'exportation de tout produit à base de volailles d'origine belge fabriqué entre le 15 janvier et le 1^{er} juin 1999.

Le 3 juin, en France, est mise en place une cellule interministérielle de crise associant les trois ministères concernés et les professionnels.

L'AFSSA, consultée sur la contamination des denrées, rendra plusieurs avis qui permettront aux pouvoirs publics de modifier les mesures prises d'abord en application du principe de précaution et de les proportionner au risque. Dans un premier avis, l'AFSSA estime que même s'il y a pu avoir un dépassement de la dose journalière tolérable pendant un temps court, « *un tel dépassement ne semble pas présenter de danger pour la santé* ». L'AFSSA va fixer des seuils au-delà desquels les produits sont considérés comme contaminés, elle recommande le recours au dosage des polychlorobiphényles (PCB), source de la contamination. Cette méthode est la plus rapide et la moins chère, les produits dont le taux en matière grasse d'origine animale est inférieur ou égal à 2 % sont écartés.

Le gouvernement retiendra ces recommandations, ce qui lui permettra de lever les séquestres et de lever l'embargo, sous certaines conditions, des produits en provenance de Belgique.

La source de la contamination est découverte le 22 juin par les enquêteurs belges : des huiles de moteurs auraient pu être mélangées, de façon fortuite ou volontaire (?), à des matières grasses pour l'alimentation animale.

La démonstration est ainsi faite que la traçabilité, instrument fondamental dans la gestion des crises alimentaires, doit concerner tous les maillons, y compris ceux d'amont.

*
* *

L'Association nationale des industries alimentaires notait dans sa lettre d'information du 3 décembre 1999 : « *Les principaux problèmes rencontrés pendant cette crise ont été liés aux problèmes de circulation de l'information, de coordination entre services et de manque de transparence sur les responsabilités de chacun* ». Il faut ajouter que l'origine de cette crise est bien le non-respect de la réglementation.

Elle regrettait que les représentants de la chaîne alimentaire n'aient pas été, suffisamment et trop tardivement, associés aux processus de prise de décision.

Un Livre blanc sur cette crise a été réalisé par un cabinet de consultants à la demande des professions membres d'Alliance 7¹ qui cite des points d'amélioration, dont certains méritent d'être examinés :

¹ Alliance 7 : association des industries alimentaires diverses couvrant entre autres les biscuits, biscottes, chocolats, confiseries, aliments pour l'enfance..

- la nécessité de prendre du recul au début de la crise et de réfléchir (scientifiquement, de quoi s'agit-il ?) ;
- l'AFSSA ne doit pas avoir un pouvoir de contrôle ni jouer un rôle politique ;
- les rôles entre les administrations doivent être clarifiés ;
- les retours d'expérience doivent être mutualisés ;
- l'interprofession doit avoir un rôle d'alerte vis-à-vis des ministères ;
- l'ensemble des acteurs doit communiquer sur la sécurité alimentaire.

B - L'INCIDENT COCA COLA

Le 13 juin 1999, dans un message d'alerte européen, les autorités belges indiquaient que des consommateurs s'étaient plaints de maux de tête et que deux groupes d'enfants avaient été hospitalisés après avoir bu des cannettes de Coca Cola dont les boîtes métalliques provenaient de l'usine de Dunkerque.

Dès le 10 juin, la société Coca Cola avait procédé au retrait du marché de lots de bouteilles en verre fabriquées en Belgique.

Le 15 juin en France, les centres antipoison mis en alerte, par la direction générale de la santé (DGS), signalaient deux cas de troubles. Un communiqué de presse interministériel, sécurité-consommation, annonçait le retrait du marché de lots de boissons commercialisées par Coca Cola.

Au total, 1930 cas étaient recensés dont la moitié les 16 et 17 juin. Les symptômes signalés étaient des douleurs abdominales, des diarrhées ou des maux de tête.

Des analyses faites, à la demande de l'entreprise, sur les boîtes présentant des odeurs suspectes ont révélé, sur la face externe des boîtes, des traces de divers éléments volatiles (toluène, phénol ...).

Par ailleurs, certaines palettes de transport avaient été traitées par des fongicides susceptibles d'être à l'origine de cette contamination.

Le 24 juin, l'AFSSA, saisie de l'évaluation des risques liés à la consommation de ces boissons, écartait l'éventualité d'une contamination lors de la fabrication et du conditionnement, mais n'excluait pas tout risque lors du stockage et de la distribution.

Elle concluait, eu égard au nombre de consommateurs de ces produits, compte tenu du caractère bénin des symptômes déclarés et de leur faible nombre, que le risque sanitaire apparaissait comme faible et qu'il n'y avait donc pas lieu de maintenir la recommandation de ne pas consommer ces boissons. Elle demandait que le recueil de données sanitaires soit maintenu, afin de poursuivre l'analyse épidémiologique.

En plus de cas ponctuels liés à une contamination des produits au cours du stockage ou de la distribution, l'Institut de veille sanitaire suggère l'effet médiatique dans l'apparition de ce phénomène épidémique (observé dans la moitié sud de la France approvisionnée par une autre usine) ou l'attribution à la consommation de Coca-Cola de symptômes liés à des causes sans lien réel avec celle-ci.

La société Coca Cola a réalisé à l'occasion de cet incident que, malgré la grande notoriété de ses produits, l'entreprise était perçue par les consommateurs comme particulièrement opaque. Ce constat a modifié sensiblement sa politique de communication grand public (visites de groupes) et l'a engagée sur la voie d'un renforcement de la traçabilité.

C - LES COMPOSÉS AZOTÉS

Il semble utile de préciser ici que l'élément chimique azote (N), en cause dans le problème des nitrates, est un élément fondamental de la vie au même titre que le carbone (C), l'hydrogène (H), l'oxygène (O). Le CHON est pour tout étudiant en biochimie la base essentielle de la connaissance scientifique.

Dans la nature l'azote se présente sous deux formes : ammoniacale (basique) ou nitrique (acide) encore que rien n'étant simple le nitrate d'ammoniaque (plus connu sous son nom d'engrais de synthèse « ammonitrate ») est en fait un sel dans lequel l'azote est présent sous ses deux formes. De nombreux substituts chimiques remplacent ou complètent aujourd'hui les apports naturels (fumiers, lisiers, azote de l'air naturellement fixé par certaines plantes comme la luzerne et le trèfle...) fournissant ainsi aux plantes cet élément indispensable à leur croissance. La concentration des zones de production animales et végétales génère des excès d'azote minéral (déjections animales et engrais minéraux) qui se dispersent par ruissellement, infiltration dans les milieux naturels (sols, eaux de surfaces, nappes phréatiques). Outre les perturbations des biotopes consécutives à l'augmentation de la teneur en nitrates, le principal problème réside dans la difficulté, dans un nombre croissant de zones, d'approvisionner les habitants en eau potable (moins de 50 milligrammes par litre).

Un quart environ de l'apport alimentaire en azote provient de l'eau (ce pourcentage étant, bien entendu, également fonction de la teneur de l'eau en nitrates) ; les autres aliments, principalement des légumes, apportant le reste de la dose. La concentration moyenne de nitrate dans les légumes varie selon les espèces (très élevée pour les betteraves, céleri, laitue, melon, navet, radis, carotte) et selon les modes culturaux. On estime que 100 grammes de carottes peuvent contenir autant d'azote que 8 litres d'eau à 50 mg. Le lavage et la cuisson des légumes en élimineraient jusqu'à 50 %.¹

Le nitrate n'est pas toxique aux doses habituelles ingérées même dans les zones où l'eau dépasse la norme européenne de 50 mg/litre mais, il peut être réduit en nitrite, à l'origine de la méthémoglobinémie, qui provoque chez le nourrisson une cyanose (ou maladie bleue), l'hémoglobine oxydée ne pouvant plus transporter l'oxygène dans les tissus. Des recherches ont démontré que la méthémoglobinémie n'apparaît que s'il y a contamination de l'eau ou de la purée de légumes par des bactéries capables de réduire le nitrate en nitrite, à température ambiante.

¹ Anne Lespine - Laboratoire de biochimie nutritionnelle du CHU de Purpan ; Alain Périquet - Université Paul Sabatier, Toulouse III - « *Nitrate, alimentation et santé* ». Institut technique des céréales et des fourrages (ITC) - février 2001.

Le nitrate (NO₃) n'a pas de pouvoir cancérogène. L'organisme de chacun en produit. Il aurait même un pouvoir antiseptique : il est sécrété par le corps en réponse à une attaque bactérienne. Cette innocuité des nitrates aujourd'hui reconnue (sauf pour les nourrissons de moins de 3 mois s'il y a transformation en nitrites) n'a cependant pas conduit à l'évolution des normes alimentaires applicables pour l'eau notamment. La dose de 50 mg par litre, déterminée au début des années 60 à partir de la dose journalière admissible n'a pas varié¹.

Si l'innocuité des nitrates est aujourd'hui manifeste, certains composés N-nitrosés (les nitrosamines tout particulièrement) pouvant être présents dans les aliments ou formés dans l'organisme à partir de nitrites (NO₂) sont susceptibles d'induire l'apparition de cancers chez l'homme. L'industrie agroalimentaire a entrepris des actions pour réduire la teneur de ces composés dont la présence ne se justifie pas uniquement par des impératifs de présentation (couleur en charcuterie) ou économiques (fort pouvoir de rétention de l'eau) mais également par leur indiscutable pouvoir antiseptique. On voit par cet exemple qu'un même moyen peut concourir à des objectifs divergents.

Pour conclure, on avancera l'idée selon laquelle la réglementation relative aux nitrates dans l'alimentation mériterait un examen global à la lumière des données scientifiques les plus récentes.

D - LES PESTICIDES

Sous ce vocable générique est désigné un ensemble de substances chimiques utilisées principalement en agriculture² pour détruire les plantes, champignons parasites des cultures, insectes et autres prédateurs animaux. Leur utilisation permet de contrôler les niveaux d'infestation et par là-même d'assurer des rendements plus élevés et une qualité plus régulière des produits agricoles, tant du point de vue de leur aspect que des conséquences de certaines maladies végétales sur la santé du consommateur.

Ces produits, dont la toxicité est variable selon la dose mais effective, ont une durée de vie assez longue ce qui fait qu'on les retrouve sous forme de résidus dans l'air, les sols, l'eau et les végétaux, la viande, matières premières de notre alimentation. Ces résidus, posent donc une question de santé publique en même temps qu'ils interrogent sur leurs conséquences à long terme dans notre environnement. Economiquement ils ne sont pas toujours remplaçables rapidement, sans qu'un effort de recherche important soit réalisé.

1. Les différentes familles de pesticides et leur mode d'action

Schématiquement, on distingue les grandes catégories suivantes : les herbicides, les insecticides, les acaricides (contre les acariens grande famille des araignées), les molluscicides (contre les limaces), les aphicides (contre les pucerons fréquents vecteurs de maladies virales des plantes), les nématicides (contre les vers du sol ou nématodes), les fongicides (contre les moisissures et champignons), les rodenticides (contre les rongeurs).

¹ La Recherche - « *Le risque alimentaire* », n° 339, février 2001 - article de Marian Apfelbaum, extrait de « *Risques et peurs alimentaires* », éditions Odile Jacob, 1998.

² 4000 tonnes environ pour l'agriculture, 50 tonnes pour le désherbage des voies routières et ferroviaires, espaces urbains, jardins...

On compte aujourd'hui, en France, 520 matières actives utilisées contre plus de 900 en 1991. Elles font actuellement l'objet d'une ré-homologation. En 2003, on ne devrait plus en compter que 350. Mais ces matières actives donnent lieu à la fabrication de plusieurs milliers de spécialités commerciales.

Les pesticides sont également classés en fonction de leur composition chimique : on distingue alors les organophosphorés, les chlorés (DDT), les triazines, les triazoles, les amino-phosphates...

Les modes d'actions sont différents : certaines substances actives s'attaquent à la moelle épinière des ravageurs, par contact ou par ingestion. D'autres substances tuent par inhalation. Les herbicides peuvent agir par perméabilisation des cellules ou blocage de la division cellulaire, d'autres bloquent la photosynthèse. Chaque spécialité agit plus ou moins sélectivement sur une famille de prédateurs ou de plantes.

2. Etat des lieux

2.1. Dans l'eau

La quasi-totalité des eaux de surfaces contient des pesticides, 50 % environ des eaux souterraines en sont souillées. Selon une étude du Muséum national d'histoire naturelle¹ les concentrations de pesticides dans les captages et les eaux traitées dépassaient en 2000, de façon non négligeable, les normes dans près de la moitié des départements étudiés et plus particulièrement dans les zones agricoles. Durant ces 20 dernières années, des solutions privilégiant le traitement des eaux destinées à la distribution dans une logique « curative » ont été envisagées. Mais la dégradation des eaux s'est accrue en grande partie à cause des pollutions d'origine agricole ». Les valeurs limites réglementaires nationales et européennes sont de 0,1 microgramme/litre pour un pesticide donné, et 0,5 microgramme/litre pour l'ensemble des pesticides retrouvés.

2.2. Dans les aliments.

Une étude conduite en 1998 et 1999 à l'initiative de la direction générale de l'alimentation² visant à évaluer l'exposition des consommateurs français aux résidus de dix pesticides a conclu à des valeurs « très en dessous des seuils toxicologiques acceptables ».

Depuis cinq ans, les plans de surveillance des résidus de produits phytosanitaires dans les denrées alimentaires conduits par le ministère de l'agriculture (services régionaux de la protection des végétaux) montrent que les limites maximales fixées par la réglementation sont dépassées dans 2,05 % des cas.

¹ Lefeuvre, Moreau « *La qualité de l'eau en France* » Travail de synthèse, 1980-2000.

² Données d'exposition de la population française aux résidus de pesticides, plomb, cadmium, arsenic et radionucléides selon la méthode du « repas dupliqué », c'est-à-dire qu'on analyse pour plusieurs catégories de consommateurs les doses ingérées à partir de la composition constatée de leurs petits-déjeuners et déjeuners en restauration hors foyer et la composition déduite de leurs dîners.

Les éléments puisés à la source de la direction de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de finances) tracent un panorama plus contrasté. En 1999, sur 4825 échantillons de végétaux analysés, 557 étaient non conformes (11,5 %). Près de 13 % des fruits et légumes présentaient des anomalies (dépassements des limites de tolérance, pesticides utilisés après récolte, produits non homologués en France, produits déclarés sans traitements comportant des résidus). Près d'un agrume sur cinq était non conforme, près d'un fruit à pépin sur six, même ordre de non conformité pour les salades, épinards, blettes et fines herbes, champignons. Ainsi, même si les céréales et les produits transformés semblent de bien meilleure qualité au regard des résidus considérés, les végétariens et végétaliens pourraient bien être les publics les plus exposés ! Plus récemment encore, au cours de l'été 2001, les services spécialisés de la Commission européenne ont pointé du doigt la France à propos des résultats, peu flatteurs d'une enquête sur les résidus de pesticides dans les fruits et légumes.

2.3. Dans l'atmosphère

Jusqu'alors peu étudiée dans notre pays, la contamination de l'atmosphère fait néanmoins l'objet d'investigations depuis une quarantaine d'années dans le monde. Il apparaît notamment que certains pesticides particulièrement stables « voyagent » dans l'air et se déposent sur terre et dans les eaux à plusieurs milliers de kilomètres de leur zone d'épandage initial. En France les données recueillies sur trois sites, Paris, Colmar et l'Ouest de la France concernent les triazines, les phénylurées, les organochlorés, les aryloxyacides. « *Dans ces régions les résultats obtenus montrent, en zone rurale, l'existence de contamination chronique de l'atmosphère, des eaux de brouillards et de pluie* ». ¹

3. Risques et publics à risques

Cet état des lieux montre à l'évidence que la présence et l'augmentation des teneurs de résidus de pesticides dans l'eau, les aliments et notre environnement est une question particulièrement préoccupante. L'atrazine et ses produits de dégradation ainsi que d'autres produits de la même famille des triazines sont, de loin, les substances les plus présentes. C'est la raison pour laquelle ces produits font l'objet d'une intense surveillance. L'agence américaine de protection de l'environnement suspecte l'atrazine, très présente dans les milieux des grands lacs d'augmenter la fréquence des cancers des ovaires ou de la poitrine. L'Union Européenne classe l'atrazine dans les cancérogènes de catégories 3, c'est-à-dire comme « *substance préoccupante pour l'homme en raison d'effets cancérogènes possibles* ». D'autres études font état des risques relatifs au fonctionnement endocrinien. Cet herbicide plus particulièrement utilisé pour le maïs est déjà interdit dans certaines zones alors que dans d'autres ses conditions d'emploi ont été restreintes. Comme d'autres herbicides de la même famille (triazines) il sera totalement interdit à la commercialisation à partir de juillet 2002 et interdit d'utilisation en juillet 2003, ce qui pose le problème du différé d'application. La dangerosité, même à long terme, justifie de

¹ M. Millet - Etude bibliographique « *Les pesticides dans l'atmosphère* ». CNRS, Centre de géochimie de la surface. Université Louis Pasteur de Strasbourg.

l'interdiction immédiate d'un produit mais pose le problème du remplacement par un équivalent efficace, du coût de ces produits et des risques d'exportation vers des pays en développement des stocks restants.

Pour les nourrissons et les enfants en bas âge une réglementation européenne spécifique prévoit qu'au 1^{er} juillet 2002 les aliments qui leur sont destinés ne pourront plus contenir plus de 0,01 microgramme de résidus de pesticides (50 fois moins que pour les aliments pour adultes). Seuls 40 % des produits présents sur le marché européen répondent actuellement à ce critère.

La présence des résidus de pesticides dans les aliments est un vrai sujet de préoccupation. La prise de conscience de l'ensemble des acteurs des filières agricoles est requise. Des pistes de travail sont déjà fréquentées : agriculture raisonnée, Agri Confiance®, agriculture durable, agriculture paysanne, guides de bonnes pratiques.

E - LES MÉTAUX LOURDS^{1 2} ET LES BOUES D'ÉPURATION

Un certain nombre de métaux sont présents dans l'environnement sous forme « d'éléments traces ». Ceux sont des métaux dont la masse moléculaire est élevée et qui peuvent être toxiques pour l'homme. Leur nombre varie selon les domaines de réglementation. L'arrêté du 8 janvier 1998 sur l'épandage des boues sur les sols agricoles fixe les teneurs limites en éléments traces pour sept métaux (cadmium, chrome, cuivre, mercure, nickel, plomb, zinc).

Trois d'entre eux sont considérés comme toxiques pour l'homme : le mercure, le plomb et le cadmium. La principale voie d'exposition, mais pas la seule, est la voie alimentaire en raison des transferts qui existent entre les sols, les milieux aquatiques, les plantes et les autres organismes vivants. Des expositions professionnelles à ces métaux existent également.

1. Le mercure

La toxicité du mercure est connue depuis l'Antiquité. Elle dépend de sa forme chimique, le mercure inorganique touche plus particulièrement le rein, alors que le méthylmercure a pour cible le système nerveux central. Selon l'Académie des sciences, les doses susceptibles de provoquer des troubles chez l'adulte mais surtout chez l'enfant ne sont pas connues avec précision.

Les poissons constituent la principale source d'apport de mercure dans l'alimentation (33 % en moyenne). Les petits poissons, comme l'anchois ou la sardine par exemple, qui se nourrissent de zooplancton, présentent des teneurs en mercure moindre que le maquereau, qui se nourrit aussi de poissons, ou que le thon, l'espadon ou le requin. C'est le phénomène de bio-accumulation le long de la chaîne alimentaire.

¹ Gérard Miquel, sénateur « Les effets des métaux lourds sur l'environnement et la santé » - Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

² Académie des sciences - « Contamination des sols par les éléments intrants : les risques et leur gestion » - rapport n° 42, août 1998.

Alors que depuis 1983 a été notée une baisse significative de l'apport de plomb et de cadmium, l'apport de mercure s'est accru d'environ 45 %, cette augmentation pourrait être due, entre autres facteurs, à un accroissement de la consommation de poisson.

Dans un avis de juillet 1998, le Conseil supérieur d'hygiène publique de France indiquait que compte tenu des connaissances toxicologiques actuelles, la consommation habituelle de poisson n'entraînait pas de risque significatif d'intoxication par le mercure pour la population générale, mais ajoutait que l'autoconsommation qui découle de la pêche sportive ou de loisir, dans des zones où la contamination est plus marquée, pouvait entraîner un accroissement significatif de l'apport de mercure total et méthylé. Il recommandait une diversification de la consommation.

Les huîtres et les crustacés présentent également des teneurs moyennes en mercure relativement élevées.

2. Le plomb

L'exposition peut se faire par inhalation de vapeurs ou par ingestion, notamment chez le jeune enfant, de fragments de peinture au plomb dans les logements anciens dégradés. Dans les aliments, le plomb se concentre dans les huîtres, les moules, les abats (foie et rognons), les champignons, les fruits et le vin (dont la teneur en plomb a été réduite de moitié au cours des quinze dernières années) ainsi que dans l'eau de boisson.

L'eau se charge en plomb dans les canalisations en plomb ou au contact des soudures à l'étain, la teneur en plomb est également fonction des caractéristiques physico-chimiques de l'eau, les eaux plus minéralisées étant plus agressives.

L'apport quotidien de plomb par la voie alimentaire serait supérieur, en France, à celui enregistré dans d'autres pays européens.

En 1993, l'OMS a recommandé une valeur guide de 10 microgrammes/litre de plomb dans les eaux d'alimentation. Une directive européenne de novembre 1998 a repris cette valeur comme objectif pour 2013.

Ce seuil suscite, comme le souligne l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, un large débat, car l'apport de plomb provient aussi d'autres sources alimentaires.

L'intoxication par le plomb est le saturnisme qui se traduit par des atteintes neurologiques, une détérioration du quotient intellectuel chez les enfants, des anémies. Les jeunes enfants constituent une population particulièrement à risques.

Certains traitements de l'eau, visant à en modifier le pH, jouent sur la solubilité du plomb. Les consommateurs doivent être invités à laisser couler le robinet avant une première utilisation d'eau. Se pose aussi la question du remplacement des canalisations en plomb et de son coût estimé par l'Office parlementaire à quelque 70 milliards de francs après une première estimation se chiffrant à 119 milliards de francs. L'Office note, en citant une étude de l'INSERM, qu'en France, seules quelques régions et/ou quelques populations

sont à surveiller dans des régions où les eaux sont faiblement minéralisées (Vosges, Massif Central, Bretagne et en Outre-Mer).

Une action ciblée sur ces régions devrait permettre de réduire l'exposition de ces populations au risque hydrique qui n'est pas le seul.

3. Le cadmium

Il peut s'accumuler dans les reins et être à l'origine d'une insuffisance rénale, il pourrait aussi favoriser l'hypertension artérielle. Absorbé en faible quantité par voie digestive, il provoque des troubles gastro-intestinaux.

L'alimentation est à l'origine de plus de 90 % de l'apport de cadmium, le tabagisme étant une autre source d'exposition. Les huîtres, les moules, les rognons et le foie sont les aliments dont les teneurs moyennes en cadmium sont les plus élevées, mais ce sont les légumes et les céréales qui fournissent 60 % de l'apport total en raison de leur part importante dans l'alimentation, les produits de la mer 18 %. De 1983 à 1992, l'apport alimentaire en cadmium aurait été réduit de 28 à 40 %.

En France, l'apport alimentaire de cadmium représenterait environ le tiers de la dose hebdomadaire tolérable.

*
* *

Certains aliments présentant des teneurs moyennes en métaux lourds plus élevées que d'autres, une alimentation variée semble être la première mesure à conseiller pour réduire l'exposition globale du consommateur moyen. Comme l'indique l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, la dose ingérée moyenne se situe entre le tiers et la moitié de la dose tolérable, il existe donc une marge importante. Des actions de prévention devraient être développées au bénéfice des publics à risque.

Les organismes vivants qui assurent une bio-concentration des polluants, comme les crustacés ou les coquillages, doivent être particulièrement contrôlés (un arrêté du 2 juillet 1996 fixe la teneur moyenne en mercure, cadmium et plomb des coquillages).

La réglementation et le contrôle doivent concerner les sources à l'origine de ces résidus de métaux lourds. Le recensement des sites pollués (anciens sites industriels, décharges à risque) et leur surveillance, la collecte des produits dangereux (piles, batteries, vieille cartouches...) sont des mesures susceptibles de réduire les métaux lourds dans l'environnement et les contaminations qui en découlent.

4. Les boues des stations d'épuration

Une part des éléments traces métalliques va se retrouver dans les boues des stations d'épuration qui traitent les eaux usées, les eaux pluviales ou les rejets liés aux activités industrielles. En France, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie chaque habitant génère, par an, 15 et 20 kg de ces boues en équivalent matière sèche.

L'arrêté du 8 janvier 1998 fixe les teneurs limites des éléments traces dans les boues, ainsi que le flux maximum apporté par les boues sur une période de dix ans. Cet arrêté reprend les valeurs références de la norme Afnor 44 041.

Les réglementations nationales concernant les boues sont plus strictes que la réglementation européenne. Le Comité national sur les boues d'épuration, mis en place en 1998, a émis un avis favorable à l'épandage des boues. En France, 60 % des boues d'épuration sont épandues, 25 % vont en décharge, 5 % sont incinérées. La mise en décharge doit être progressivement interdite à partir de 2002.

L'épandage agricole fournit 2 % des apports azotés et 1 % des apports phosphatés à l'agriculture. Il ne concerne que 2 % de la surface agricole utile.

Certaines interrogations ont été émises à son sujet. Des industriels de l'agroalimentaire ont imposé des teneurs en métaux lourds inférieurs aux seuils réglementaires (conserves de légumes), certains distributeurs ont voulu faire de l'interdiction de l'épandage des boues un argument de vente. Les agriculteurs, quant à eux, ne tiennent pas à courir un risque économique, alors qu'ils rendent un service à la collectivité ; un système d'assurance devrait garantir les risques qui ne sont pas connus lors de l'épandage. Au-delà de cette garantie décennale à la charge des fournisseurs de boue, « un fonds assurantiel au-delà des dix ans a été également prévu »¹.

Le Conseil économique et social, dans son avis de novembre 2000 sur « La réforme de la politique de l'eau », a considéré que l'épandage est une voie à encourager, à condition d'en assurer toujours la sécurité. Pour le Conseil, il convient notamment :

- « d'étendre la concertation à l'ensemble des épandages organiques (boues et fumiers) avec une approche par bassin ;
- de mettre en place une classification des boues à partir de normes fondées sur des analyses régulièrement contrôlées de façon à identifier celles qui seraient valorisables. Seules ces dernières pourraient faire l'objet d'épandage en respectant la réglementation ;
- de favoriser une « filière boues » en appliquant, une fois le principe de précaution mis en œuvre, le principe de « dépollueur aidé » par un financement des équipements nécessaires (épandeurs ...) ;
- de restaurer l'image de l'épandage des boues (en développant des labels au niveau européen, en informant le citoyen sur les conditions d'utilisation des boues et les coûts comparés avec les autres filières de traitement).

¹ René Boué, rapporteur, MM. Francis Vandeweghe et Claude Miquieu, rapporteurs pour avis - « La réforme de la politique de l'eau » - Avis et rapports du Conseil économique et social n°411.00.14 - novembre 2000.

F - LES POLLUTIONS MARINES

Les marées noires sont une source de contamination accidentelle évitable de la chaîne alimentaire qui s'ajoute à la pollution liée aux dégazages effectués clandestinement, en infraction à la réglementation.

La pollution liée au naufrage de l'Erika, du 12 décembre 1999, a été plus diffuse que celle résultant du naufrage de l'Amoco Cadiz en 1979 et a touché une zone beaucoup plus étendue¹ (celui du Ievoli Sun du 31 octobre 2000 pose d'autres problèmes par la nature d'un produit invisible dont l'évolution en milieu marin était inconnue). A des mesures de prévention pour empêcher l'arrivée des nappes polluantes, se sont ajoutées des mesures d'urgence (interdiction de la pêche à pied, de la mise sur le marché de produits visiblement souillés), puis, à partir de valeurs guides de la concentration en hydrocarbures aromatiques polycycliques établies par l'AFSSA, la fixation de seuils d'exclusion devant conduire à la fermeture ou à l'ouverture des sites conchylicoles.

Dans son avis de mars 2000, le Conseil économique et social soulignait la différence entre la chute très importante des ventes (30 à 70 % pour les coquillages) et les contaminations sanitaires des produits de la mer, l'effet médiatique expliquant, une fois encore, cette différence. A l'occasion de ce sinistre, le Conseil économique et social a recommandé d'évaluer, sur expertise de l'AFSSA, la toxicité à long terme des hydrocarbures pouvant entrer dans la chaîne alimentaire.

Lors du naufrage du chimiquier Ievoli Sun², le groupe d'experts réuni par l'AFSSA avait estimé que le retrait de la consommation des produits présentant une anomalie organoleptique suffisait pour assurer la sécurité des consommateurs.

*
* *

Les deux naufrages récents ont eu la caractéristique de présenter des dangers pouvant affecter la chaîne alimentaire des produits de la mer d'une façon nouvelle (pollution diffuse par hydrocarbure, produit mal connu). De plus l'AFSSA était un tout nouvel acteur. Il faut constater que l'agence a su recommander une norme sanitaire en à peine plus d'un mois début 2000 et que, forts de cette expérience les pouvoirs publics l'ont saisie dès le lendemain du naufrage du Ievoli Sun. Les saisines correspondantes, ont été l'occasion pour l'AFSSA d'effectuer ses premiers pas.

¹ Michel Muller, Charles Fiterman, Daniel Tardy, Catherine Battut, Gilbert Capp - « *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika* » - JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 3 du 5 avril 2000.

² Charles Fiterman, Catherine Battut, Daniel Tardy, Jean Moulin, Michel Muller, Gilbert Capp - « *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika : un an après* » - JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 16 du 11 décembre 2000.

IV - L'UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE

A - L'UTILISATION COMME ADDITIF ALIMENTAIRE

Découverte majeure de l'après-guerre, l'utilisation des antibiotiques a transformé radicalement la médecine humaine en permettant de guérir de maladies dont bon nombre était auparavant mortelles. Cet usage s'est ensuite étendu aux animaux d'élevage. On distingue pour ces derniers deux utilisations :

- l'utilisation thérapeutique visant à combattre une infection déclarée (curative) ou destinée à protéger d'une infection possible (préventive) ;
- l'utilisation zootechnique qui consiste à intégrer aux aliments ou à l'eau de boisson des animaux de petites quantités d'antibiotique pour favoriser leur vitesse de croissance. Ces apports, en modifiant la flore intestinale et la digestibilité des aliments entraînent une croissance accélérée et une moindre consommation. On parle alors d'utilisation des antibiotiques comme activateur de croissance. On estime que le gain de poids supplémentaire dû à cet apport est compris entre 2 et 5 % suivant les espèces et les modes d'élevage. Sur les 10000 tonnes d'antibiotiques consommés par les animaux et les humains en Europe la moitié est destinée aux humains, le tiers à la santé animale et 15 %, ce qui est loin d'être négligeable, comme activateur de croissance.

B - ...ET SES ÉVENTUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SANTÉ HUMAINE

Toute utilisation d'antibiotique conduit à plus ou moins brève échéance à la sélection de souches de bactéries résistantes. On constate depuis une vingtaine d'année un phénomène général d'antibiorésistance. Dans le domaine qui nous intéresse, l'attention des chercheurs, responsables de santé publique et d'associations de consommateurs a été plus particulièrement attirée par l'avoparcine - un antibiotique utilisé depuis 1976 en alimentation des porcs et des volailles - et par l'émergence simultanée de staphylococcies résistants à la vancomycine qui était auparavant efficace. Ces deux antibiotiques ont des structures moléculaires très proches. Comme le déclarait en 1998 Elisabeth Chaslus-Dancla, chercheuse à la station de pathologie aviaire de l'INRA : « ... l'hypothèse d'une possible origine animale des mécanismes de résistance et de leur sélection par l'utilisation de l'avoparcine est clairement posée ».

La question du risque d'antibiorésistance est également au cœur du débat sur les OGM et notre assemblée en recommandait en 1999¹ l'interdiction qui à défaut d'être entrée dans la loi est entrée dans les faits sous la pression de l'opinion.

¹ Idem « La France face au défi des biotechnologies ».

C - LES DISPOSITIONS PRISES POUR RÉDUIRE LES RISQUES

Au niveau européen, l'utilisation de l'avoparcine est suspendue depuis 1997 et il y a fort à parier qu'elle ne sera plus jamais autorisée. Plus généralement les antibiotiques utilisés chez les animaux comme additifs aux rations sont inscrits sur une liste positive évoluant en fonction des connaissances toxicologiques ou de leurs caractéristiques au regard de la résistance bactérienne. Ne restent aujourd'hui que quatre molécules autorisées. L'Europe s'achemine vers leur interdiction totale. Mais de l'avis même des spécialistes, il convient d'y parvenir progressivement (en 3 à 5 ans), afin de pouvoir trouver des produits de substitution.

Si l'utilisation des antibiotiques en tant que facteur de croissance chez les animaux de rente est condamnée à terme, ces mêmes produits resteront utilisés pour les besoins thérapeutiques. Ils sont dans l'état actuel des connaissances indispensables en cas d'infections bactériennes sérieuses.

*
* *

Les risques de résistance aux antibiotiques transférée de l'animal (voire du végétal) à l'homme sont un sujet important de préoccupation. En France, un dispositif de suivi a été mis en place depuis 1996 : l'Observatoire national de l'épidémiologie de la résistance des bactéries aux antibiotiques (ONERBA), collecte les données recueillies par onze réseaux hospitaliers, deux réseaux de ville et un réseau vétérinaire et transmises à l'Institut de veille sanitaire.

V - L'ALIMENT ET LES TECHNIQUES MODERNES : INTERROGATIONS ET ACCEPTABILITE SOCIALE

L'alimentation représente une valeur vitale et universelle, porteuse d'enjeux économiques et stratégiques primordiaux, et un symbole investi d'une forte charge émotionnelle. La production agricole et alimentaire fait de plus en plus intervenir des composantes scientifiques et technologiques parfois encore mal maîtrisées. La nourriture suscite alors des interrogations qui peuvent se transformer en angoisses. Comment le consommateur, dont le souci premier est de savoir ce qu'il mange, rendu méfiant par l'attitude des experts et des politiques concernant évaluation et gestion du risque, va-t-il accepter ces technologies ?

A - UNE NOURRITURE TECHNOLOGIQUE FABRIQUÉE OU TRAITÉE EN « LABORATOIRE »

Volontairement, nous nous cantonnerons, et ceci sans opposer partisans et détracteurs, à l'ionisation, technique de conservation, et aux organismes génétiquement modifiés, techniques ayant des applications médicales et alimentaires. Ces deux technologies sont perçues similairement par le consommateur même si les applications médicales et pharmaceutiques ont elles une image plutôt positive.

1. La technique de l'ionisation alimentaire ¹

Elle prend sa source dans l'observation de l'Allemand Reider, qui en 1898, met en évidence l'action létale des rayons X. En 1904, l'Américain Green démontre l'action stérilisante du radium. En 1930, le Français Wurtz dépose un brevet sur la stérilisation des aliments par rayons. L'ionisation en tant que technologie applicable à la conservation des aliments ne connaît un véritable développement qu'à l'occasion de la deuxième guerre mondiale avec d'une part la maîtrise de l'atome, et d'autre part l'intérêt de pouvoir approvisionner en denrées fraîches convenablement conservées les troupes en campagne.

L'ionisation est un procédé de *conservation* des aliments permettant d'obtenir une amélioration de la qualité hygiénique et de la durée de vie des aliments par l'utilisation de rayonnements physiques. Elle peut remplacer des substances chimiques utilisées à des fins de décontamination, de stockage ou de mise en quarantaine, évitant la dégradation des différents produits. Elle est utilisée pour :

- prévenir la germination des tubercules ou bulbes (pommes de terre, oignons, ail, échalote) ;
- désinsectiser les graines de céréales et fruits secs entreposés ;
- conserver les légumes et fruits frais (fraises) ;
- conserver des viandes débitées, volailles, poissons, crustacés, charcuteries, plats cuisinés, épices et aromates ;
- détruire les moisissures responsables du goût de bouchon altérant le vin.

L'ionisation, qui présente l'avantage de n'introduire aucun corps étranger, permet en particulier de supprimer les risques d'intoxications alimentaires graves dues aux salmonelles et de détruire les microorganismes responsables du vieillissement des aliments. Elle peut éliminer les bactéries indésirables dans les produits congelés, sans rompre la chaîne du froid. Son utilisation doit apparaître clairement sur l'étiquetage car, quelles que soient les assurances scientifiques apportées sur l'innocuité de cette technologie, il importe d'en informer le consommateur.

2. L'émergence du génie génétique

Révolution scientifique qui date de 1970-1980², la transgénèse, dont les *organismes génétiquement modifiés* sont une des applications, permet le transfert de gènes d'un individu dans le génome d'un individu d'une autre espèce, voire d'un autre règne. Elle offre des nouvelles applications significatives dont certaines sont encore en devenir : accélération du processus de sélection, amélioration des conditions de production, pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement (OGM de première génération), amélioration

¹ Pour l'ionisation, l'ouvrage suivant a été principalement consulté. Michel Federich - Jean-Luc Toloza, coordinateurs - « *Traitements ionisants et hautes pressions des aliments* » - Polytechnica - Economica 2001.

² Pour des informations plus complètes, il conviendra de se reporter à l'opus cité sur les biotechnologies rédigé conjointement par Philippe Rouvillois et Guy Le Fur.

du goût, modifications de qualités nutritionnelles, amélioration de la teneur en acides gras des huiles végétales (OGM de deuxième génération).

Ces deux techniques présentées très brièvement, malgré certains avantages clairement identifiés, sont desservies par le halo de mystère qui semble les recouvrir suscitant le doute, voire l'hostilité de nombreux consommateurs quant à l'intérêt de leurs applications au domaine alimentaire.

B - QUELLE ACCEPTABILITÉ POUR CES TECHNIQUES NOUVELLES ?

Alors que le XIX^{ème} siècle avec l'idéologie positiviste scientifique d'Auguste Comte avait le Progrès pour but et donc une foi aveugle dans les bienfaits de la science, nos contemporains ne semblent plus aussi fascinés par elle. Ils constatent que nombre d'innovations techniques suscitent des interrogations qui, à leur tour génèrent craintes, voire dangers. Les destructions de la bombe atomique planent encore sur les consciences dès lors que l'on parle de radiations. L'émergence d'un mouvement social porteur d'une contestation radicale des « manipulations » génétiques et de la brevetabilité du vivant ont fortement ébranlé les citoyens plus enclins du coup à entendre les discours et les pratiques se réclamant de l'ordre éternel des champs et de la tradition, certains diraient de l'obscurantisme.

Il s'instaure, dans l'opinion publique un nouveau rapport à la science, suspicieux, désapprouvateur. L'impression domine, que des individus, dans le secret de leur laboratoire interviennent au cœur du vivant, transgressent l'ordre naturel, manipulent la nourriture et, en fin de compte, la vie. Ces modifications impalpables pour le consommateur accroissent encore le fossé qui le sépare des modes de production de son alimentation et de tous ceux qui y pourvoient.

Si les OGM de première génération n'ont pas apporté les bénéfices promis, à ce jour, aucune toxicité directe n'a pu leur être imputée et l'abandon du marquage aux antibiotiques caractérisant les plantes génétiquement modifiées de première génération lève un risque potentiel. De nombreuses incertitudes subsistent cependant : aux Etats-Unis, par exemple des plaintes ont été déposées pour des problèmes d'allergies et un certain nombre de produits génétiquement modifiés ont dû être retirés du marché. Le rapport du groupe de concertation « OGM et agriculture : options pour l'action publique » du Commissariat général au plan de septembre 2001 avance quelques pistes intéressantes. Il préconise notamment le renforcement du dispositif de vigilance et recommande l'introduction, dans les procédures d'autorisation, de l'analyse des coûts et des bénéfices.

Les autres questions importantes sont de l'ordre de l'éthique (transformation du vivant), de la dépendance économique des agriculteurs des pays développés comme des pays en développement, de la biodiversité et de la « brevetabilité » du vivant, de l'environnement (réduction de l'utilisation de pesticides contre risques de dissémination).

Mais le débat sur les OGM ne concerne pas seulement l'alimentation. Toute autre est l'attitude du consommateur lorsque ces techniques sont appliquées dans le domaine médical. Pour l'alimentation, il en va de l'obligation de se nourrir. L'innocuité prime. Il ne faut pas créer des produits qui ouvrent une

nouvelle marge de risque. Pour un médicament, on examine le rapport entre risque et bénéfice. L'arbitrage dans le choix d'une thérapie se fait au regard des bénéfices escomptés en dépit des effets secondaires indésirables presque toujours présents.

*
* *

La diffusion des nouvelles technologies alimentaires est suspendue à un processus complexe d'appropriation et/ou de rejet social, lui-même lié aux craintes, aux attentes, aux espoirs qu'elle inspire à la population. En effet, l'alimentation est un enjeu de société toujours renouvelé. Les inquiétudes liées à ces nouveaux aliments issus du progrès technologique qui paraît insuffisamment maîtrisé, les attentes légitimes des citoyens qui souhaitent disposer d'informations fiables sur la nourriture interpellent les scientifiques, les acteurs économiques et politiques.

C'est autour d'un manque d'information pouvant induire des pseudo-savoirs que le consommateur va construire des représentations sur le rapport aliment-technique. Une rétention d'information ou une information biaisée induisent des rumeurs. En outre, la situation d'oligopole, qui caractérise le secteur de la protection sanitaire et de la génétique des végétaux et des animaux, renforce la méfiance de ceux qui en dépendent pour leur approvisionnement.

Les hommes n'ont pas que des besoins nutritionnels à satisfaire. Ils ont également besoin de savoir et aussi d'être associés aux décisions concernant leur alimentation, de savoir comment les contrôles sont effectués. On peut souligner à cet effet, les aspects positifs de la Conférence des citoyens sur les OGM. Le consommateur a auparavant eu l'impression qu'il n'était consulté qu'une fois les décisions d'autorisation prises par le politique.

Dans tous les cas de figure, le consommateur doit être en mesure d'effectuer un choix libre et éclairé. L'étiquetage est le moyen d'assurer cette transparence, sous réserve que les méthodes de détection tant pour les produits traités par ionisation que fabriqués par génie génétique soient fiables. Les consommateurs exigeront de façon durable une information claire sur le caractère des produits. On peut augurer que cette exigence, ce droit de choisir s'affirmera indépendamment de la question de l'innocuité.

VI - CONCLUSION : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS À TIRER DES « CRISES »

La longue énumération des « événements » récents, parfois les simples soupçons portés sur tel produit ou telle technologie, leur description même résumée, leur succession particulièrement rapide dans un court laps de temps donneront sans doute au lecteur une impression globalement catastrophique, mais révélatrice des écueils et défis majeurs auxquels est aujourd'hui confronté l'ensemble de la filière alimentaire. De plus, quand il y a eu crises, celles-ci ont pris, pour la plupart, une dimension internationale, soit qu'elles aient éclaté quasi simultanément dans plusieurs pays, soit que le développement formidable des échanges alimentaires ait contribué à les rendre encore plus profondes et inquiétantes.

Le Crédoc note que chaque année, les intoxications touchent 40 000 personnes, avec un taux de mortalité inférieur à 1 %. Pour 1995, selon les chiffres de l'INSERM, 737 décès pourraient être liés à la consommation d'aliments toxiques ou contaminés, dont 466 à des infections intestinales mal définies. La mortalité en rapport avec l'alimentation est donc très limitée si on la compare à d'autres causes bien connues comme l'automobile, l'alcool ou le tabac. Cependant la même enquête du Crédoc révèle que 61 % des consommateurs estiment qu'aucun décès n'est admissible en matière alimentaire, d'autant que plus que ces risques sont considérés comme subis à l'insu parfois des victimes potentielles.

- **Des mécanismes de crises différents**

L'observation des différents événements survenus dans le domaine alimentaire ces dernières années met bien en évidence que tous ne sont pas égaux entre eux.

Il est assez aisé de catégoriser les différents types de risques pour la santé publique comme nous l'avons déjà fait dans l'introduction (risques parasitaires, micro-biologiques dont l'ESB, chimiques, physiques). De même nous commençons à avoir une meilleure idée des délais de manifestation de leurs conséquences sur la santé, entre le très court et le très long terme.

Les causes initiales des problèmes peuvent également être classées, du simple incident à la fraude ou la malversation en passant par l'accident et la technologie mal maîtrisée.

Le déclenchement des crises est un processus complexe fait d'un cocktail subtil mêlant des éléments de natures très diverses. Tentons de discerner, au-delà de leurs particularités, les ingrédients communs qui les génèrent :

- on trouve au départ (presque) toujours une cause « objective », le **facteur déclenchant** : c'est un défaut dans la cuirasse de la sécurité sanitaire. Ce peut être la découverte d'un nouveau facteur infectieux transmissible à l'homme via les bovins (première crise de l'ESB en 1996), des intoxications alimentaires graves (listérioses 1992 et 2000), des pratiques frauduleuses (« poulets à la dioxine »). Parfois la matérialité des faits n'est pas avérée, un soupçon peut conduire à une véritable déflagration (deuxième crise de la vache folle) ou induire des comportements qui sans donner lieu à des crises participent néanmoins à la détérioration de la confiance des consommateurs (affaire Coca Cola en 2000, OGM, Camembert Le Petit) ;
- la **réaction des acteurs** est un élément capital qui va à la fois déterminer le déclenchement ou non, la durée, l'ampleur, les séquelles aussi. La deuxième crise de la vache folle a ainsi paradoxalement débuté par un excellent fonctionnement du réseau d'épidémiosurveillance, la mise en œuvre rapide des mesures de retrait grâce à un dispositif de traçabilité efficace qui, comble d'ironie dramatique, ont été amplificateurs de la crise. Aurait-elle été si profonde si une grande surface n'en avait pas fait un peu trop dans la communication sur l'ampleur des retraits réalisés. La promptitude d'une justice sur les dents, la recherche classique du bouc émissaire,

victime toute désignée puisque marchand de bestiaux et un traitement journalistique calamiteux pour bon nombre d'organes de presse ont fait le reste. Tous les autres messages d'information, d'appel à la raison d'où qu'ils viennent n'ont pu trouver l'oreille d'un corps social globalement traumatisé ;

- **la part de l'inconscient collectif** déterminante pour l'ESB qui renvoyait à d'autres crises comme celles du sang contaminé ou de l'hormone humaine de croissance, substances issues ou transmises au plus profond de nos corps. D'autres accidents, moins dramatiques attaquaient toutefois au cœur même de nos terroirs et de leurs prestigieux produits (le Camembert, l'Epoisses, les rillettes...). Ce facteur ne peut à lui seul déclencher la crise mais il sera essentiel à son développement et à son ampleur, à sa durée et aux séquelles qu'il laissera dans l'inconscient de chacun d'entre nous.

Rien n'indique que cette analyse, et toutes celles de post-crisis pourraient nous garantir pour l'avenir d'accidents majeurs. Il n'est pas question de jouer ici les donneurs de leçons a posteriori, les habitués du « *je vous l'avais bien dit* ». Les recettes-miracle, et autres modèles prédictifs nous semblent tout aussi aléatoires en termes de résultats. Nous ne nous y risquons pas, mais nous oserons toutefois avancer sur ce terrain particulièrement délicat quelques pistes dans l'avis.

Retenons qu'il y a crise dès lors que des conséquences importantes apparaissent en matière de santé publique, mais aussi dans le domaine économique et social. En effet si on voit bien ce qu'est la crise de santé publique, il arrive qu'un incident mineur ou un non-événement (simple soupçon sur un produit par exemple) ait des conséquences économiques et sociales graves pour une entreprise, voire une filière.

• Crises ou mutation profonde ?

Les observateurs s'accordent généralement à penser que pour diverses raisons, les crises que nous avons connues, loin d'être les dernières, ouvrent une nouvelle période d'instabilité qui sera émaillée d'incidents à répétition, difficiles à prévoir et surtout à maîtriser. Le rapport de la population à son alimentation évolue fortement au fil des chocs successifs ressentis à chaque nouvel événement.

L'un des enseignements, partagé par l'ensemble des acteurs et analystes, est l'impact fort du phénomène de répétition des crises. L'étude sociologique donne certaines clés de lecture de ce phénomène, d'autres mécanismes semblent pour l'instant mal connus et mériteraient une analyse plus approfondie. L'effet amplificateur de ces crises à répétition est patent particulièrement lorsque chaque jour apporte une information nouvelle. La succession de retraits de matériaux à risque spécifiés ou les annonces d'interdictions du steak haché dans des cantines scolaires ont fait de l'application drastique (voire irraisonnée dans le deuxième cas) du principe de précaution un facteur d'amplification de la crise.

Dans le cas de l'ESB la chute de consommation a été bien plus forte en 2000 qu'en 1996. Il apparaît également aux professionnels spécialisés qu'une frange de consommateurs a peut-être définitivement cessé d'acheter des rillettes alors que ce produit a été soupçonné pour être ensuite mis hors de cause lors des dernières alertes à la listériose.

De même, la montée en puissance d'un sentiment de méfiance vis-à-vis de l'alimentation trouve ses origines à la fois dans la multiplication des événements, mais aussi dans la méconnaissance de l'évolution des modes de production et de transformation des produits, dans le sentiment d'un manque de transparence, dans une communication confuse et des relais médiatiques « incertains ».

- **Importance de la communication**

Une bonne communication de crise suppose que le dialogue préexistait en période de calme et qu'il se déroulait entre toutes les parties concernées, y compris les administrations et les consommateurs, permettant la prise en compte de tous les intérêts.

La communication est un élément clé de la gestion des crises. Des discours discordants tenus simultanément, altèrent la confiance des consommateurs et les amènent à modifier très profondément et parfois durablement leurs comportements d'achat. Il ne suffit pas de qualifier « d'irrationnels », d'utiliser le terme de psychose, pour changer le cours des événements. En réalité ils ont leur rationalité, qui n'est pas celle des gens réputés responsables professionnels ou publics, encore moins celle des scientifiques. Dès que les médias s'emparent d'une alerte, le risque existe de passer à une situation de crise et de ne plus avoir les mêmes éléments de jugement.

Une communication réussie pourrait minimiser les risques de voir se transformer des alertes en crise en maîtrisant plus systématiquement la communication, en organisant des contre-feux efficaces aux dérives d'une partie de la presse plus assoiffée de scoops que d'informations fiabilisées.

S'il existe un risque pour la santé humaine, le consommateur doit en être prévenu dans les délais les plus brefs selon les moyens adaptés (télévision, radio, presse locale, régionale ou nationale). La communication incombe d'abord à l'entreprise dont le produit est suspecté, mais peut, si nécessaire, être reprise par les administrations en charge de la sécurité sanitaire des aliments et de façon coordonnée.

Le rôle de l'Institut de veille sanitaire est déterminant dès lors qu'il s'agit d'une question de santé publique en particulier dans le cas de risques connus faisant l'objet de déclarations obligatoires. Ce rôle n'est sans doute pas, à l'heure actuelle, suffisamment assumé. En s'attelant à la maîtrise des risques connus, dans le cadre d'une politique de prévention, on préparera en même temps la meilleure parade aux nouveaux risques émergents ou méconnus.

Certains risques sont par contre mal connus au moment où ils apparaissent et doivent, de ce fait, être l'objet d'une évaluation avant de prendre les décisions de gestion. L'AFSSA, qui a pris le relais du CNEVA en 1998, est chargée par ses ministères de tutelle de l'évaluation du risque. Celle-ci peut être plus ou moins longue et des recommandations peuvent être données en urgence, en attendant des investigations plus complètes.

L'AFSSA produit des avis d'experts fondés sur les connaissances scientifiques et sur leur évolution. Elle est amenée à se prononcer sur le long terme lorsque le risque reste mal connu, comme pour l'ESB. Elle peut avoir à produire une recommandation en urgence comme dans le cas de la marée noire de l'Erika.

- **Impact des médias**

L'importance du rôle des médias, en particulier des grands médias audiovisuels, est clairement apparue lors des événements récents. S'il est difficile d'affirmer que les médias font la crise, ils l'amplifient ou parfois l'atténuent selon leur comportement, c'est-à-dire selon l'importance qu'ils accordent à tel ou tel événement, mais aussi selon la manière dont l'information est traitée.

Pour illustrer ce propos il suffit de se souvenir de l'impact de l'émission « *Zone interdite* » de M6 sur l'amplification de la seconde crise de l'ESB à l'automne 2000. A l'inverse l'absence de relais médiatique a fortement atténué l'effet que de nombreux spécialistes prévoyaient négatif à la suite de la publication de l'avis de l'AFSSA sur le retrait des MRS d'ovins en février 2001. La question se pose d'ailleurs de savoir pourquoi les médias se saisissent de certains dossiers et pas d'autres.

Mais les informations diffusées par les grands médias se nourrissent pour partie des déclarations des politiques, des professionnels, des scientifiques. Parfois, une meilleure gestion de leur communication respective, un sens plus aigu de leurs responsabilités en période de crise pourrait avoir un effet bénéfique.

- **Cohérence entre les opérateurs**

Les crises concernent le plus souvent plusieurs maillons de la chaîne alimentaire (fabricants d'aliments pour le bétail ou de produits d'emballage, agriculteurs, industriels alimentaires, transporteurs, distributeurs ...).

Le choix des opérations à mettre en œuvre, comme le retrait ou rappel de produits (qui n'est possible que sous réserve d'une bonne traçabilité des produits et des process de fabrication), des contrôles à effectuer, de la communication vis-à-vis du public supposent une concertation entre les parties concernées, entreprises et administrations. Cette concertation sera d'autant plus efficace que des contacts auront déjà été établis en temps calme, car il est toujours plus difficile d'agir, sans préparation, dans l'urgence.

Le rôle et la responsabilité des uns et des autres doivent être précisés pour éviter de donner une impression de désordre et de non-maîtrise de la crise. La succession de crises subies depuis quelques années a manifestement permis d'améliorer sensiblement les coopérations.

Les opérateurs ont de plus, largement pris conscience du caractère impératif d'un raisonnement de filière globale et de la solidarité obligatoire de tous les acteurs. En cas de crise personne ne peut espérer tirer seul son épingle du jeu et encore moins profiter du malheur des autres. Cela n'est généralement pas seulement une marque qui est touchée mais un produit, voire une gamme de produits ou dans le cas de la dioxine tout un pan de l'économie alimentaire.

Parmi les acteurs concernés les salariés des filières ont souvent été victimes dans leur emploi ou leurs conditions de travail et de sécurité au travail. Ils sont dans de nombreux cas le dernier rempart pour éviter la diffusion d'un produit défectueux.

- **Place centrale de la puissance publique**

Les crises, en particulier la première crise de la vache folle de 1996, ont amené les pouvoirs publics et le Parlement à une réflexion sur la sécurité sanitaire alimentaire. La loi du 1^{er} juillet 1998 a permis de renforcer la veille sanitaire et le contrôle de la sécurité des produits destinés à l'homme tel que décrit dans le chapitre II du présent rapport.

Le système français d'une triple compétence des ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances ainsi que des trois administrations correspondantes (DGAL, DGS, DGCCRF) a dû s'adapter et laisser de côté les « querelles » anciennes pour passer à une ère de coopération renforcée.

Des structures dédiées à l'alimentation ont été mises en place, des protocoles ont été conclus entre les administrations afin de faciliter leur coopération et d'avoir une approche commune de la situation, les services déconcentrés de contrôle des services vétérinaires viennent d'être placés sous l'autorité directe des préfets et des pôles de compétence créés.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), chargée d'évaluer les seuls risques sanitaires « *liés à l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final* » a favorisé cette approche commune de la crise.

Reste à s'interroger sur le rôle respectif des experts, des scientifiques et de la puissance publique.

- **Place et responsabilité des scientifiques**

La recherche scientifique n'avance que très progressivement dans les lacs de l'inextricable complexité du vivant. De larges espaces de méconnaissance demeurent qui engendrent la controverse entre les chercheurs eux-mêmes. Celle-ci est féconde, porteuse d'avancées par cette perpétuelle dialectique confrontant théories, hypothèses et vérifications expérimentales.

Revers de la médaille, dans ce domaine sensible les points de vues discordants des scientifiques et des experts, dès lors qu'ils passent dans le domaine public, peuvent susciter inquiétude et malaise et détériorer la confiance des citoyens. C'est la loi du genre, celle d'une société démocratique dans laquelle la liberté d'expression est imprescriptible. Du même coup, la responsabilité des scientifiques dans la forme même de leur expression publique devient considérable.

La communauté scientifique doit en prendre conscience et manipuler la communication (ça n'est pas son métier) avec la plus grande prudence.

- **Les crises ne connaissent pas de frontière**

Les crises de l'ESB et de la dioxine se sont très vite révélées être transfrontalières. Elles ont montré les difficultés de communication entre les autorités politiques des différents pays de l'Union européenne, les divergences d'approche sur les mesures à adopter en particulier pour mettre en place des contrôles appropriés. Ces crises ont aussi démontré une absence de « vision européenne » en matière de sécurité sanitaire des aliments, alors que les échanges commerciaux de produits agroalimentaires sont, pour une large part, européens.

Ces crises ont aussi donné une image du « chacun pour soi », des produits interdits à la consommation dans un pays continuant parfois à être exportés vers les autres pays comme ce fut à une époque le cas pour des abats de bovins, puis de farines animales d'origine britannique. Ceci doit amener à réfléchir sur les moyens de concilier sécurité sanitaire et libre circulation de marchandises, réflexion depuis largement entamée par l'Union.

- **L'après crise**

L'après crise doit être l'occasion de tirer le bilan des causes profondes du déclenchement et des dysfonctionnements intervenus pendant son déroulement.

Des crises récentes on peut déduire que l'information du public sur les risques liés à l'alimentation, sur leur degré de gravité, sur le niveau d'exposition du consommateur (en particulier les populations les plus sensibles) est certainement un moyen de réduire la probabilité de leur survenue. De nouvelles orientations de la recherche peuvent contribuer à apporter des réponses.

L'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments dépend également de la pertinence et de l'actualisation (et de la simplification) de la réglementation mais plus encore de son application réelle et de la capacité de l'autorité publique à la faire respecter. En outre le comportement de l'ensemble des opérateurs économiques est déterminant, y compris celui du consommateur.

Enfin, l'application de sanctions judiciaires prévues par la loi doivent être prises à l'encontre des auteurs d'agissements frauduleux et des autres contrevenants. Cette rigueur nécessaire est également un des éléments du rétablissement de la confiance du consommateur.

*
* *

Les crises sont des événements douloureux. Elles laissent des séquelles, des victimes. Elles sont aussi l'occasion, si l'on prend le recul nécessaire, de mieux préparer l'avenir, d'imaginer des mesures pour atténuer les effets d'accidents futurs dont la survenue est inévitable, mais dont l'ampleur et la gravité peuvent être contenues si l'on s'y prépare.

Elles ont aussi un autre mérite, paradoxal, celui de montrer aux consommateurs, par delà les traumatismes qu'elles occasionnent, l'efficacité parfois, mais les failles aussi d'un dispositif complexe, à leur service, maillé du local à l'international, véritable filet de sécurité tendu pour atténuer les dégâts.

CHAPITRE IV

GRANDES QUESTIONS EN DÉBAT

I - L'APPORT DE LA RECHERCHE ET LE RÔLE DES EXPERTS

On attend des chercheurs l'élaboration de connaissances, qui vont réduire l'espace d'incertitude pour permettre la formulation de recommandations. C'est pourquoi, la définition plus précise du principe de précaution est une nécessité impérieuse.

Ce principe est traditionnellement évoqué, à l'occasion d'accidents majeurs de nature différentes (climatique, infectieux.....).

Il est alors souvent confondu avec l'idée de prévention ou considéré dans son acception commune : "On prend des précautions", "il faut être prudent".

1. Le principe de précaution, un concept au contenu mal défini

L'idée de « principe de précaution », même si elle prend racine dans une notion traditionnelle de prudence (faire attention avant de mettre en œuvre une technique dont on ne mesure pas toutes les conséquences), a été précisée assez récemment tout en prenant une signification nouvelle. Le premier à en avoir esquissé le sens est le philosophe allemand Hans Jonas dans son ouvrage « Le principe responsabilité » (1979) où il écrivait : « *En attendant que des certitudes résultant des projections soient disponibles - en particulier en raison de l'irréversibilité de certains des processus déclenchés - la prudence est la meilleure part du courage et elle est en tous cas un impératif de la responsabilité* ».

Il reste bien sûr à définir ce qu'est « la prudence » et ce qu'elle implique. De très nombreux articles et ouvrages se sont depuis attachés à le préciser, apportant des réponses diverses et parfois contradictoires.

1.1. Une définition juridique, pour répondre à une nécessité sociale

Révéléateur des préoccupations de notre époque la nature, à l'origine juridique, du principe en question prend aujourd'hui une dimension socio-politique évidente. Ainsi, partant du postulat selon lequel « *en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* », la déclaration de Rio (1992) stipulait que les Etats signataires doivent, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, « *appliquer le principe de précaution, c'est-à-dire prendre des mesures pour éviter les impacts potentiellement dommageables (...), même lorsqu'il n'existe pas de preuve scientifique de l'existence d'un lien de causalité entre les émissions et les effets* ».

En France, ce principe est entré dans la loi dans le domaine de l'environnement, sa non-application pouvant théoriquement être utilisée pour faire reconnaître une culpabilité. La loi « Barnier » de 1995 le définit en effet comme *« le principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable »*.

En droit communautaire le principe de précaution n'est évoqué, sans être précisément défini, dans l'article 174 du traité d'Amsterdam, qu'en matière d'environnement. Toutefois la Commission européenne expose, dans sa communication du 2 février 2000, que *« ...dans la pratique, son champ d'application est beaucoup plus vaste, plus particulièrement lorsqu'une évaluation scientifique objective et préliminaire indique qu'il est raisonnable de craindre que des effets potentiellement dangereux pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau de protection élevé choisi par la Communauté »*.¹

Ce principe est devenu aujourd'hui indispensable pour décider et mettre en oeuvre les interventions humaines dans un monde « globalisé », où les effets d'une décision se font sentir à très grande échelle. La généralisation du principe de précaution date, et ce n'est pas fortuit, de la prise de conscience des dangers de l'effet de serre. Mais il a été également invoqué en France pour des dossiers aussi divers que l'affaire du sang contaminé, le développement des OGM, la crise de l'ESB ou la gestion des déchets radioactifs à longue durée de vie.

Ces questions, différentes, ont néanmoins une caractéristique commune : celle de mêler de manière complexe incertitudes scientifiques, aspects sociaux, éthiques, décisions politiques et conséquences socio-économiques en termes de santé, de sécurité, d'emploi et de revenus.

1.2. Ce que le principe de précaution n'est pas

Olivier Godard², chercheur au CNRS souligne, à juste titre, le contresens fréquemment relevé quant à la signification de ce principe. Il cite pour cela un journaliste qui le définissait comme : *« le principe qui veut qu'un décideur ne se lance dans une politique que s'il est certain qu'elle ne comporte absolument aucun risque environnemental ou sanitaire »*. Si tel était le cas, ce serait un principe qui condamnerait à l'inaction, tant il est universellement admis aujourd'hui que le risque zéro n'existe pas. Sa signification n'est donc pas celle du vieux dicton : *« Dans le doute abstiens-toi »*. Tout au contraire il s'agit bien d'un principe d'action qui ne doit pas conduire à l'immobilisme, mais à fournir un cadre de réflexion pour aider à la prise de décisions et à leur mise en œuvre. Ainsi le rapport remis au Premier ministre le 15 octobre 1999 précise-t-il, dans

¹ Maître Nicole Coutrelis, avocat au Barreau de Paris - Lettre scientifique de l'Institut Français pour la Nutrition *« Le principe de précaution : aspects juridiques »*, mai 2000.

² O. Godard, *« L'ambivalence de la précaution, le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines »*, éd. MSH et INRA, 1997, p.43.

son introduction, sous la forme d'un nouveau dicton le sens qu'il faut donner à ce principe « *Dans le doute mets tout en œuvre pour agir au mieux* »¹.

Le principe de précaution ne doit pas non plus être confondu avec la notion de prévention. La prévention s'impose lorsqu'un risque est connu, et qu'il faut prendre des mesures, par exemple médicales, pour s'en prémunir. Il convient donc de bien faire la distinction entre la notion de risque et celle d'incertitude scientifique. Il y a risque lorsque le danger est connu et que la fréquence de sa survenue peut être chiffré sous forme de probabilité. Ainsi, par exemple, les risques qui s'attachent à la circulation automobile, aux phénomènes sismiques, ou à la construction en zone inondable sont-ils statistiquement bien connus. Pour s'en prémunir on fera appel, non pas au principe de précaution, mais à des mesures de prévention. Dans toutes ces situations, il serait erroné de parler d'application du principe de précaution.

Le principe de précaution s'applique en cas de danger supposé ou potentiel, mal connu scientifiquement et justifie donc l'adoption de mesures dont les conséquences socio-économiques peuvent être importantes. Toute la difficulté réside dans l'évaluation des risques, dans le dosage à mettre en œuvre et dans leur acceptabilité sociale. Le Conseil national de l'alimentation (CNA) vient d'adopter un avis sur la question visant à préciser les conséquences opérationnelles de l'application de ce principe dans le domaine de l'alimentation.

1.3. Comment mettre en œuvre le principe de précaution ?

Nous n'avons bien sûr pas la prétention de répondre ici de façon détaillée, mais seulement d'apporter quelques repères. Les caractéristiques des situations où le principe doit s'appliquer pourraient être :

- l'incertitude scientifique (les scientifiques ne savent pas s'il y a vraiment menace, ou quelle est son importance) ;
- les conséquences humaines importantes d'une mauvaise appréciation de la menace ;
- les conséquences économiques et sociales importantes des mesures à prendre pour écarter ou minimiser la menace ;
- l'appréhension par la société ou par chaque individu du risque en cause ;
- l'acceptabilité sociale du coût de sa mise en œuvre.

La question des conditions de mise en œuvre du principe de précaution doit être débattue entre les acteurs sociaux suivants : les scientifiques, les experts que l'on distinguera des premiers, les politiques (ou décideurs) et ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile », entité aux contours encore assez flous. La complexité extrême réside dans le fait que ces catégories d'acteurs obéissent, chacune, à des logiques particulières, à des rationalités différentes.

¹ Philippe Kourilsky, Geneviève Viney « *Le principe de précaution* », rapport au Premier ministre (15 octobre 1999), Editions Odile Jacob, 2000.

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) propose dans un avis récent¹ la définition suivante dans le cadre de l'approche communautaire d'un principe politique de sécurité : *« Le principe de précaution vise à orienter et apprécier les décisions et comportements des acteurs publics et des exploitants du secteur alimentaire en cas de suspicion d'un risque grave pour la santé humaine, lié à l'utilisation ou à la consommation d'un composant ou d'une denrée alimentaire. Le risque est suspectable dès lors que peut exister un danger dont le degré d'incertitude peut être apprécié par une hypothèse sérieuse, appuyée sur des informations pertinentes, quoique non encore vérifiée scientifiquement ».*

Il est à noter que l'application du principe de précaution a un coût, supporté par les opérateurs économiques qui ne peuvent pas toujours le répercuter dans leur prix de vente. L'exemple du retrait du steak haché dans certaines cantines scolaires en est le cas typique, celui de l'interdiction des farines animales est plus complexe puisque l'Etat est intervenu en créant une taxe d'équarissage qui sera au final payée par les consommateurs.

2. Rôle des scientifiques

Les scientifiques occupent une fonction sociale majeure : ils sont chargés de construire le savoir. Souvent ils ne savent pas ou leurs connaissances ne sont que très partielles, elles s'élaborent peu à peu, avec difficultés et des domaines importants du champ de la connaissance, sur lequel pèse une attente sociale intense, restent à élucider. Cette situation est particulièrement mal vécue par l'opinion publique, les médias et les décideurs politiques, notre culture, nos sociétés s'accommodant mal de ces zones d'ombre.

Comme tout groupe social, la communauté scientifique n'est pas à l'abri des pressions de tous ordres, plus particulièrement en période de crise. Les domaines nouveaux et complexes comme l'ESB, les OGM suscitent nécessairement des points de vues et des hypothèses contradictoires. D'autres, pourtant plus classiques comme les risques sanitaires liés à l'utilisation d'hormones de croissance synthétiques chez les bovins, donnent également lieu à des positions divergentes.

Les scientifiques sont loin d'être infaillibles, ni tous d'accord entre eux. Pourtant ils apportent un élément déterminant « d'aide à la décision ». Dans ces conditions, la seule garantie que l'on puisse exiger d'eux est que l'expertise scientifique fasse l'objet d'une confrontation publique, pluridisciplinaire, contradictoire. La transparence est indispensable, tout en ayant conscience qu'elle comporte le risque de lancer parfois dans le public des craintes ou des paniques inconsidérées car non vérifiées.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'agir et l'on mesure bien là les difficultés de prises de décision proportionnée au risque : des politiques peuvent être tentées d'ouvrir grand le parapluie, des scientifiques peuvent être fascinés par la notoriété que confère une spécialité en rapport avec une actualité brûlante, des acteurs économiques peuvent chercher à éviter des mesures aux conséquences

¹ « Le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine alimentaire », rapport et avis du CNA adoptés le 20 septembre 2001.

économiques préjudiciables à leurs intérêts, des médias être tentés par le « scoop facile ... ».

La multiplicité, l'indépendance des expertises, leur transparence sont des garanties qui permettent de tempérer des risques énoncés plus haut. Parallèlement, un effort majeur de vulgarisation, rendant la connaissance accessible et compréhensible par le plus grand nombre, doit être accompli. Les scientifiques qui travaillent sur des questions d'actualité intéressant directement les citoyens sont plus particulièrement concernés.

3. L'évaluation du risque : « de la recherche scientifique à l'expertise »

La recherche scientifique et l'action politique ne s'inscrivent pas dans la même temporalité, n'obéissent pas aux mêmes finalités. L'expertise qui mobilise des scientifiques dans un statut différent, dans une perspective différente, permet de mettre au service de l'action publique la connaissance et les compétences acquises. En France deux types de structures ont été mis en place pour réaliser l'expertise des risques :

- l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Jouant le rôle d'intermédiaire entre les scientifiques et les élus, députés et sénateurs, il organise des débats publics et contradictoires auxquels participent les associations, rédige des rapports, émet des recommandations ;
- les agences françaises de sécurité sanitaire de création plus récente : AFSSAPS (produits de santé)¹ AFSSA (aliments), AFSSE (environnement, en cours de création) qui jouent le rôle d'expertise indépendante auprès du gouvernement et émettent des recommandations rendues systématiquement publiques.

M. Bernard Chevassus-au-Louis, Président du conseil d'administration, lors de son audition, a indiqué que l'AFSSA s'est constituée autour des cinq mots clés suivants : compétence, pertinence, indépendance, transparence et prévoyance. Le recrutement des experts s'inspire de ces préceptes : il laisse une large place à la pluridisciplinarité, fait appel aux compétences en provenance des services publics et privés. La transparence est notamment assurée par l'obligation de publication des avis émis.

Dans le cas de l'AFSSA, l'obligation de publication des avis est un progrès indéniable pour la démocratie scientifique et politique. Il reste néanmoins à savoir s'il n'est pas nécessaire de construire une instance représentative, sorte de « deuxième cercle », qui permettrait de mieux vérifier les conséquences de la publication "brute" d'un avis. Un avis d'expert scientifique peut, même en étant pondéré par des estimations de probabilité, induire des conséquences désastreuses pour toute une filière.

¹ Les avis de L'Afssaps (créée en mars 1999 et prenant la suite de l'agence du médicament) s'imposent contrairement à ceux de l'Afssa. Ainsi récemment l'Afssaps a imposé que 19 médicaments anti-rhume fassent l'objet d'une prescription médicale et ne soit donc plus en vente libre.

II - LA NÉCESSITÉ DU DÉBAT PUBLIC, LA COMMUNICATION SUR LE RISQUE

1. La place de l'éducation

L'éducation alimentaire a depuis longtemps disparu des enseignements élémentaires. La maîtrise de la chaîne du froid par les ménages n'est pas expliquée, alors que le développement de nouvelles gammes de produits alimentaires a simplifié le travail de préparation des repas tout en créant de nouvelles exigences d'hygiène. L'hygiène à la maison ne fait plus partie des préoccupations de base des familles. Il ne serait donc pas inconcevable que sur le modèle de la sécurité routière des campagnes soient menées sur les bonnes pratiques en matière d'hygiène alimentaire.

On pourrait aussi concevoir que l'Education nationale ré-inscrive dans ses programmes d'enseignement général de l'information sur les notions de risques alimentaires et sur les rudiments de la technologie alimentaire.

2. Rôle des médias

La presse, les médias en général, jouent un rôle essentiel dans la diffusion auprès du public d'une culture scientifique de plus en plus nécessaire dans notre société technologique ainsi que dans la mise en œuvre du débat public. Malheureusement ce rôle est bien mal assuré aujourd'hui. Les émissions scientifiques sont quasiment absentes des chaînes de télévision généralistes et la presse écrite laisse parfois le sentiment qu'elle est plus sensible au scoop qu'à la pédagogie, ou que, dans la controverse publique, elle a choisi un camp *a priori*.

Lors de son audition M. Michel Urvoy, chef du service économique du journal Ouest-France, expliquait la difficulté à communiquer d'une façon sereine en période de crises. Le public souhaite alors, avant tout, prendre connaissance de l'événement à partir d'informations brutes. Puis la succession de déclarations contradictoires émanant quotidiennement de responsables des filières ou l'annonce de mesures nouvelles (retrait de produits) convainc très rapidement l'opinion que c'est plus grave qu'on ne le pensait à l'origine, voire que des informations ont été volontairement dissimulées. Les messages modérateurs, pondérés sont inaudibles, ils devraient être repris en période de calme. Mais alors l'information a bien du mal à être relayée, n'étant plus assez spectaculaire.

Les grands médias télévisés doivent traiter l'information dans des délais courts en s'appuyant sur des images illustrant les événements. La tentation est forte alors de donner dans le sensationnel. De plus, ils souffrent d'un manque de spécialistes des questions agricoles et alimentaires, au moins pour le traitement quotidien de l'information.

Par ailleurs, l'un des travers majeurs relevé lors des dernières crises dans la presse écrite tient à la déconnexion entre le titre et le contenu réel des articles. On a ainsi pu voir la qualité de nombre de travaux journalistiques d'investigation annihilée par leurs titres catastrophistes, sans rapport avec la tonalité de leur contenu.

Cependant, si quelques émissions « choc » et certains titres racoleurs ont eu des effets destructeurs sur la filière alimentaire, il faut ici rendre hommage à une partie notable de la presse, écrite en particulier, qui a réalisé pendant les crises un travail d'information de qualité, respectant ainsi la déontologie d'une profession dont la substance contenue dans la Charte du journaliste datant pourtant de 1948 mériterait d'être revisitée.

3. Débat public et démocratie

Nous avons pu observer, dans la période passée, la propension qu'avaient certains responsables politiques à renvoyer vers les experts ou les chercheurs la responsabilité des prises de décisions. Or celles-ci incombent aux élus politiques et à eux seuls. Il serait trop grave, au nom d'on ne sait quelle « *république des savants* », de s'abriter derrière le savoir scientifique pour faire le bonheur des gens malgré eux. En situation d'incertitude scientifique, l'idéal serait que la décision fasse l'objet d'un consensus social résultant du débat public et s'appuyant sur une bonne compréhension par tous des limites des avis scientifiques. Le consensus devrait porter tant sur l'estimation sociale du risque que sur la proportionnalité de la réponse et le partage de la charge sociale ou les compensations à accorder à ceux qui supportent les conséquences des décisions.

Le débat public peut se concevoir sous des formes diverses dont certaines existent et d'autres restent à inventer.

Pour aider au transfert du savoir des scientifiques vers le public, certains pays ont généralisé des « conférences de consensus », série de réunions publiques mettant en présence des chercheurs, des citoyens représentatifs de la population et au sein desquelles sont débattues des questions posées par l'application de découvertes scientifiques. En France une expérience de ce genre appelée « conférence citoyenne », organisée par les pouvoirs publics, s'est déroulée de façon décentralisée sur la question des OGM. Si cette expérience, malheureusement peu médiatisée, a été le plus souvent jugée positivement, sa généralisation n'est pas évidente. Elle demande du temps de préparation, des citoyens disponibles et une nouvelle manière de communiquer avec le grand public. Par ailleurs, l'échelle européenne semble être maintenant la plus pertinente, rendant en cela plus lourde la mise en place de conférences de ce type.

Plus récemment, les Etats généraux de l'alimentation ont impliqué plusieurs milliers de citoyens lors des réunions de préparation décentralisées. Malheureusement la suite fut un peu décevante, et le colloque final du 12 décembre 2000 n'a pas eu le retentissement espéré malgré la présence à la tribune de trois ministres et le discours de clôture du premier d'entre eux. Il faut dire que la seconde crise de la vache folle était passée par-là, ce qui a rendu tous les acteurs prudents quant à la médiatisation de l'événement.

D'autres formes de débat public organisé existent en France réunissant autour des administrations concernées des scientifiques et experts ainsi que des représentants de la société civile organisée dans des comités ou conseils. Ces enceintes produisent des avis destinés à éclairer la décision publique. On peut citer dans le domaine de l'alimentation le Conseil national de la consommation (CNC) et surtout le Conseil national de l'alimentation (CNA).

Ce dernier a récemment adopté un avis proposant un dispositif d'ensemble, modulable selon les sujets, pouvant comporter une pré-consultation, des enquêtes publiques, une consultation plus large utilisant Internet et éventuellement des forums publics. Le CNA réaménagé y jouerait lui-même un rôle central.

On notera à ce propos l'innovation récente survenue à la suite du récent avis de l'AFSSA sur l'abattage des troupeaux lors d'un cas d'ESB : le Gouvernement a consulté le CNA avant d'arrêter sa décision. Celui-ci s'est prononcé à l'unanimité des membres présents contre les préconisations de l'AFSSA et pour le maintien, dans l'immédiat, des mesures d'abattage total. Le Gouvernement a suivi l'avis du CNA. Il est clair que les membres du CNA ont reconnu la pertinence de l'avis scientifique, mais ont fondé le leur sur d'autres considérations, en particulier le risque de non-acceptabilité et ses possibles conséquences économiques et sociales.

III - LA RESPONSABILITÉ DE TOUS LES ACTEURS

Les crises ont mis en évidence que nous avons affaire dans le domaine de l'alimentation à une chaîne complexe, depuis la production primaire (agriculture, aquaculture, pêche) et même son amont jusqu'au consommateur au foyer ou hors foyer, une chaîne généralement mal connue de ses propres acteurs et surtout du consommateur final.

Il s'agit aussi d'une chaîne de responsabilité car l'incident peut apparaître à chacun des maillons, avec des conséquences d'autant plus importantes que l'on se situera plus en amont. Chaque acteur est lui-même un citoyen *responsable*.

1. Les consommateurs

L'acte final de consommation conditionne les impératifs de toute la filière. Chaque opérateur doit donc se préoccuper non seulement de ses fournisseurs et de ses clients directs, mais également conserver en permanence en point de mire le consommateur final.

Pour ce dernier la sécurité sanitaire des aliments est un droit absolu. Autant la qualité gustative, l'origine géographique, le mode de fabrication (paysan, artisanal, industriel...) relèvent d'un choix individuel, autant la qualité sanitaire ne peut être discutée.

Mais comme dans toute activité humaine le risque alimentaire zéro n'existe pas, même à des niveaux de précaution maximum, certains aléas ne sont pas totalement maîtrisables. Peut-on imaginer la détermination d'un niveau de risque acceptable. La notion même de risque acceptable est-elle légitime en matière d'alimentation humaine ?

Le consommateur a lui-même, sans en avoir toujours conscience, une responsabilité importante dans la qualité sanitaire de ses propres aliments. Il est le dernier maillon de la chaîne, transporteur entre le lieu d'achat et le domicile, gestionnaire de stock à domicile dont les conditions de conservation sont souvent insatisfaisantes, en particulier pour ce qui concerne le respect de la chaîne du froid. Il n'accepterait pas cela des autres opérateurs de la filière alimentaire.

2. Les opérateurs économiques

Dans les années cinquante il n'y avait entre le producteur primaire de denrées alimentaires (agriculteur, pêcheur) et le consommateur final qu'un ou deux intermédiaires au maximum.

Aujourd'hui, la chaîne alimentaire commence en amont de l'agriculture, par les fabrications de produits qui lui sont nécessaires (engrais, traitements, aliments du bétail...) et même aux fournisseurs de matières premières ; pour l'aliment du bétail ce sont par exemple, des coopératives céréalières, des importateurs de soja et, avant l'interdiction des farines animales, des sociétés d'équarrissage.

Le produit végétal ou animal tel qu'il sort de l'exploitation parvient au consommateur final après avoir suivi les méandres complexes des circuits de transformation et de circulation. Les fonctions en cause sont aujourd'hui plus nombreuses qu'il y a quelques décennies. Elles diffèrent suivant le type de produits considérés. On citera notamment les étapes suivantes : groupement de producteurs (acheteur), coopérative, abatteur, transformateur artisanal ou industriel (certains produits élaborés passent par plusieurs niveaux de transformation), fabricant d'emballages divers, grossiste, centrale d'achat, commerçant, distributeur, restaurateur collectif ou privé. Bien entendu chaque étape requiert des services de transport, parfois de logistique, d'entreposage et la plupart du temps le recours à de la main-d'œuvre salariée. Les acteurs concernés par l'élaboration et la distribution d'un seul produit alimentaire sont nombreux.

Jusque récemment les opérateurs ne se souciaient pour l'essentiel que de leurs interlocuteurs directs d'amont et d'aval dont ils vérifiaient pour les premiers la qualité des produits fournis et le niveau de satisfaction pour les seconds.

Les crises ont également mis en évidence la totale imbrication des acteurs et démontré que seule une approche globale, systémique, peut permettre d'améliorer la situation. Une très large majorité d'opérateurs a pris conscience de la nécessité impérieuse de raisonner en filière avec un objectif convergeant de satisfaction du consommateur final.

Les concepts de responsabilité collective, de solidarité de filière, incluant l'ensemble des acteurs commencent à s'imposer tant il est vrai que personne n'est à l'abri des conséquences économiques et sociales d'incidents si minimes soient-ils.

La normalisation avec le développement de démarches telles que l'élaboration de cahier des charges, le système HACCP, les guides de bonne pratique sont essentiels. L'aspiration des consommateurs à une totale transparence passera certainement par un développement d'une traçabilité des produits allant bien au-delà des obligations réglementaires.

3. La puissance publique

L'État légifère, c'est une de ses fonctions et en matière de sécurité sanitaire des aliments, de protection des consommateurs, la législation est aussi ancienne et abondante que les fraudes et accidents. Les chapitres I et II rendent largement compte des évolutions anciennes et plus récentes. Le corpus législatif est

aujourd'hui extrêmement complexe et d'autant plus impénétrable qu'il a pris une dimension européenne et même internationale.

Le grand public se plaint cependant moins de ces défauts que d'une fréquence jugée insuffisante des contrôles, voire d'une certaine permissivité vis-à-vis des opérateurs indécents. Ceci est d'autant plus vrai que les enquêtes d'opinion qui le montrent ont été réalisées en période de crise. Il faut sans doute s'interroger autant sur la communication publique et l'image du pouvoir politique et de l'administration, que sur la réalité de l'opinion émise tant elle peut être fluctuante.

Un choix politique clair a été fait à la création de l'AFSSA : celui de rendre l'évaluation du risque totalement indépendante de la décision politique de gestion, tranchant ainsi avec des décennies de confusion entre évaluation, gestion, certification, contrôle et sanction. Au moment où l'Union européenne s'apprête à installer la future autorité alimentaire, ce choix mérite sans doute d'être évalué. En tout état de cause, si cette distinction comporte sans doute des avantages, son application n'est pas aussi simple qu'il y paraît.

De même l'originalité du modèle français de triple tutelle et de partage de l'autorité administrative entre les ministères de l'agriculture, de la santé, et de la consommation devrait être comparée à ceux de nos voisins et au choix européen d'une compétence unique de la DG-SANCO (santé, consommation).

*
* *

Le Conseil économique et Social a souhaité, dans ce chapitre, mettre en exergue trois grandes séries de questions qui ne sont certes pas propres à la seule problématique de sécurité sanitaire des aliments, mais qui trouvent dans son cadre une illustration particulière.

Ces préoccupations touchent, rappelons-le pour conclure :

- à la place de la science et à aux relations qu'elle entretient avec une société plus informée qui souhaite comprendre et n'accepte plus de faire aveuglement confiance ;
- à la nécessité et aux formes du débat public, dans lequel l'éducation doit trouver toute sa place, ainsi qu'au rôle des médias ;
- à la responsabilité sociale de tous, décideurs politiques, acteurs économiques, chercheurs et experts, représentants de la société civile organisée ou simples citoyens.

Il ne saurait être question au travers d'un avis, limité à l'alimentation, de répondre à des interrogations sociétales bien plus larges. Nous tenterons d'apporter nos réponses, mais aussi nos interrogations au débat.

CONCLUSION

Le Conseil économique et social a choisi une démarche simple visant à **éclairer** la société sur une question émergente. Sans prétention exhaustive ce rapport cherche, en donnant quelques clés historiques, sociologiques et scientifiques à mettre en perspective la problématique de la sécurité sanitaire des aliments en France.

Au terme de ce travail pour lequel nous avons rencontré plusieurs dizaines de responsables politiques, professionnels, de hauts fonctionnaires, de scientifiques, il nous paraît important de faire part au lecteur de notre sentiment profond sur les deux questions majeures que se posent de nombreux Français. La sécurité sanitaire des aliments est-elle assurée dans notre pays ? A-t-on progressé dans ce domaine ? Nous répondons par l'affirmative, sans hésiter, même si la période récente a pu laisser penser le contraire. Il faut situer cette appréciation sur l'échelle du temps. Bouleversé par des crises à répétition, d'inégale importance, l'observateur non averti pourrait conclure à l'inverse. Pourtant, la fréquence des atteintes à la santé des consommateurs imputables à l'alimentation ne cesse de décroître, fortement si l'on prend le pas de temps du demi-siècle, régulièrement si l'on adopte celui de la décennie.

Notre pays fait partie, avec quelques dizaines d'autres, de ceux dans lesquels les toxi-infections alimentaires graves sont exceptionnelles. Ce quart de l'humanité dispose globalement d'une alimentation variée et saine. Il reste dans le monde une majorité de pays dans lesquels l'accès à la nourriture est terriblement plus problématique tant en termes qualitatif que quantitatif.

Cependant cette appréciation est loin d'être partagée. Les consommateurs, dans leur majorité, font un constat plus nuancé. La politique alimentaire s'élabore, en s'appuyant sur les compétences des scientifiques, sur l'expérience des professionnels, dans le cadre du mandat démocratique dont disposent les responsables politiques. Ainsi, le savant, le politique, le responsable économique contribuent-ils, chacun pour ce qui le concerne, à la définition d'une politique alimentaire et à sa mise en œuvre. Il leur revient à tous de mieux intégrer d'autres rationalités tout aussi légitimes mais moins formalisées, celles émanant de la société civile organisée et des citoyens, dont la vision devrait également contribuer à former la décision publique.

Cette question est au cœur de tous les grands problèmes sociétaux et notamment des questions alimentaires et il conviendrait sans doute d'approfondir la réflexion pour passer de la notion d'acceptation sociale, à celle d'adhésion sociale aux évolutions. Pour ce faire, un effort majeur en vue de la participation citoyenne à la « chose » alimentaire, sous des formes qui restent à imaginer, puis à expérimenter, est aujourd'hui nécessaire afin de réduire l'écart entre « les décideurs » et les consommateurs. Les associations de consommateurs devraient occuper, dans cette perspective, une place bien plus importante. Les efforts de transparence, l'ouverture des lieux de production et de transformation alimentaires à très grande échelle devraient être encouragés. L'importance

donnée aux questions alimentaires dans la formation devrait être considérablement accrue.

Le contexte dans lequel se place ce débat est à bien des égards paradoxal. Les plus éminents spécialistes s'accordent à penser que la sécurité des aliments n'a jamais été aussi grande en France et en Europe. Or la plus grande défiance frappe l'ensemble des filières mais aussi les pouvoirs publics et même, parfois, la communauté scientifique. La population française reste très attachée à un modèle alimentaire qui peut paraître plus « risqué » parce que moins aseptisé que le modèle anglo-saxon, mais le consommateur réclame implicitement le risque zéro pour son alimentation et celle de ses proches, notamment en période de crise. La sécurité sanitaire des aliments est reconnue comme un droit absolu pour le consommateur, mais elle peut devenir prétexte à certaines formes de protectionnisme, voire un objet de négociation commerciale au niveau international.

Le contexte est également marqué par les crises successives, avec comme point de départ d'une prise de conscience la première crise de la vache folle en 1996. Il l'est enfin par les négociations internationales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la montée en puissance des mouvements anti-mondialisation. Leur origine n'est pas directement liée aux questions de sécurité sanitaire des aliments mais ce sont les questions alimentaires qui en ont été le facteur déclenchant. Ainsi les Etats-Unis ont-ils obtenu l'autorisation de l'Organisme de règlement des différends (ORD) de l'OMC de pratiquer des mesures de rétorsion à la suite du refus européen d'accepter l'importation de viande bovine hormonée. L'OMC a nourri, par un fonctionnement peu transparent, la montée en puissance de ces mouvements.

La boucle est ainsi bouclée, la crise appelant la crise, une spirale s'est dessinée dont personne ne sait vraiment comment sortir. Les plus pessimistes affirment qu'il ne s'agit plus de crises, mais d'un processus d'évolution de la société auquel il « faudra bien s'adapter ». En faisant preuve de plus d'optimisme nous pouvons espérer que la société a simplement perdu de vue la façon dont elle se nourrit et surtout dont sont produits les aliments qu'elle consomme. Elle pourrait bien aussi faire le chemin inverse et en reprendre conscience.

La crise de 1996 a été le fait marquant qui a déterminé nombre d'évolutions législatives et réglementaires, tant au niveau national que dans le cadre communautaire. La création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et bientôt de l'autorité de sécurité alimentaire européenne sont des actes qui vont bien au-delà du symbolique. Ils inaugurent une volonté nouvelle d'excellence, d'indépendance, de transparence.

Mais au-delà des décisions politiques et de leurs conséquences législatives d'autres facteurs d'amélioration ne se décrètent pas : la confiance, la qualité de la communication, la transparence.

Enfin, d'autres progrès majeurs résulteront de notre capacité à mener, au cœur même de la société un débat impliquant les responsables politiques, la communauté scientifique, les acteurs économiques et sociaux, et plus largement la société civile organisée, les citoyens, sous des formes qui restent à inventer.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

1. Représentants politiques et institutionnels

Ministère de l'agriculture et de la pêche

- Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche ;
- Alain Berger, directeur de cabinet ;
- Loïc Evain, conseiller technique au cabinet.
- *Direction générale de l'alimentation*
 - Claire Gaudot, sous-directrice de l'hygiène des aliments ;
 - Hervé Reverbori, chef du bureau de la réglementation générale ;
 - Monise Théobald, documentation.
- *Direction de l'espace rural et de la forêt*
 - Frédéric Malterre, bureau agronomie, ressources et sols.

Ministère de la recherche

- Daniel Richard-Molard, directeur du département bio-ingénierie, responsable de la mission agro-alimentaire, direction de la technologie.

Secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation

- Pierre Amidey, conseiller technique ;
- Maria Vènes, conseillère technique.

Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales

- Daniel Basset ;
- Michel Bouvier.

Union européenne

- Bertrand Carsin, directeur à la direction générale santé et protection des consommateurs, Commission européenne ; (DG Sanco) ;
- Jeannine Vergnettes, administrateur principal à la DG Sanco ;
- Eric Zunino, attaché agricole, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Office international des épizooties

- Bernard Vallat, directeur.

2. Experts scientifiques

- Yves Bertheau, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- Jeanne Grosclaude, directrice de recherche à l'INRA ;

- Françoise Janin, agence française de sécurité sanitaire des aliments (contaminants des aliments) ;
- Pierre-Benoît Joly, directeur de recherche à l'INRA ;
- Laurent Rosso, agence française de sécurité sanitaire des aliments (sécurité microbiologique).

3. Syndicat

- Jacques Coulon, secrétaire et les membres du syndicat général agroalimentaire (CFDT) de la Sarthe.

4. Presse

- Jean-Claude Alanic, médiateur de la rédaction de France 2 ;
- Laurent Berthod, directeur du GIE lait viande Rhône Alpes.

5. Représentants du monde économique

- Jérôme Bédier, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution ;
- Thierry Geslain, directeur qualité, sécurité et réglementation à l'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA) ;
- Hubert Bocquelet, chef du service des affaires économiques (ANIA) ;
- Bénédicte Durant, responsable du secteur hygiène (Elior) ;
- Jacques Suart, responsable communication (Elior) ;
- Philippe Marty, directeur des relations extérieures Coca Cola ;
- M. Bommier, Coca Cola ;
- Daniel Lavergne, Coca Cola ;
- Philippe Cordouar, Coca Cola ;
- Jean-Loup Alain, Alliance 7.

6. Visite du marché international de Rungis

Personnalités rencontrées à l'occasion de cette visite :

- Marc Spielrein, président directeur général de la société d'économie mixte et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS) ;
- Michel Ganneau, secrétaire général de la SEMMARIS ;
- Alain Guibé, directeur des services vétérinaires du Val-de-Marne
- Philippe Quéméré, chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du Val-de-Marne.

7. Conseil national de l'alimentation (CNA)

Dans le cadre de l'ensemble des travaux du CNA et du groupe sur les crises alimentaires qu'il préside, le rapporteur a rencontré différentes personnalités. Il remercie, en particulier :

- Vincent Perrot de la CLCV ;
- le secrétariat du CNA : Daniel Nayraud, Sidonie Suberville.

Annexe 2 : La sécurité sanitaire aux Etats-Unis¹

CARACTÉRISTIQUES

- Une structure fragmentée entre de nombreuses agences fédérales et locales.
- Une confusion des fonctions au niveau fédéral.

Chaque agence, dans son domaine de compétence, assure l'évaluation, la gestion et la communication des risques liés à l'alimentation.

- Un manque d'indépendance par rapport au pouvoir politique et aux acteurs économiques.

AGENCES FÉDÉRALES

- Champ de compétence : la législation fédérale et les organismes de contrôle fédéraux ont compétence uniquement sur les produits alimentaires faisant l'objet d'un commerce entre les États fédérés et sur les produits importés.
- Une administration dispersée : plus de douze administrations sont chargées de l'application de plus de trente-cinq lois.

*
* *

Parmi, ces agences fédérales, TROIS ENTITÉS jouent un rôle majeur en matière d'élaboration ou d'application de la réglementation visant à assurer la sécurité sanitaire.

1. La Food and drug administration (FDA) du ministère de la santé

Elle exerce sa juridiction sur tous les produits alimentaires américains échangés entre les États fédérés ou importés des pays tiers, sauf les produits à base de viandes de boucherie ou de volaille qui sont sous l'autorité de l'USDA. Ses missions concernent les contrôles, l'évaluation des risques, la recherche et la formation.

Le Center for food safety and applied nutrition (CFSAN) de la FDA est compétent pour l'alimentation dans les domaines suivants :

- salubrité des aliments ;
- qualités nutritionnelles ;
- étiquetage ;
- contrôle des établissements de fabrication ;
- surveillance des résidus de médicaments vétérinaires chez les animaux de rente ;

¹ Source : Ambassade de France aux Etats-Unis - le Conseiller agricole « *Le dispositif de sécurité sanitaire des aliments aux Etats-Unis d'Amérique et ses faiblesses* » - Février 2000.

- autorisation des additifs (dont les colorants, décontaminants) pour l'alimentation animale et humaine ;
- contrôle du respect des limites maximales de résidus de pesticides dans les denrées.

Le CFSAN a toujours délégué sa compétence légale de contrôle des restaurants et détaillants aux États fédérés et aux autorités locales.

2. Le Food safety and inspection service (FSIS) du ministère de l'agriculture (USDA) assure les missions suivantes :

- inspection des produits à base de viande et de volaille ;
- inspection sanitaire et qualitative ;
- étiquetage

Le FSIS partage certaines responsabilités sur l'inspection des œufs et des ovoproduits avec la FDA.

3. L'Environment protection agency (EPA) ou ministère de l'environnement

- homologue les pesticides commercialisés aux États-Unis ;
- établit les tolérances ou limites maximales de résidus pour les produits alimentaires destinés aux humains et aux animaux (contrôle de leur respect : FDA ou FSIS) ;
- s'occupe de la qualité de l'air et de l'eau.

*
* *

UN SYSTÈME D'ÉPIDÉMIO-SURVEILLANCE

Center for disease control and prevention (CDC) – dépend du ministère de la santé

- assure la surveillance épidémiologique des maladies touchant l'homme, en particulier celles liées à l'alimentation ;
- collecte les déclarations effectuées dans les États fédérés ;
- coordonne quand des foyers se déclarent dans plusieurs États.

Annexe 3 : Organisation de sécurité sanitaire dans certains pays européens

Pays	Statut/mission	Organisation	Compétence		
			Evaluation	Gestion	Communication
Grèce AGENCE UNIFIÉE DES CONTRÔLES ALIMENTAIRES	Agence créée en 2000 - établissement public ; <i>Mission</i> - assurer la surveillance et la coordination.	- conseil d'administration ; - conseil scientifique ; - conseil de la politique sur le contrôle et la sécurité alimentaire (y participent les partenaires sociaux dont les représentants des consommateurs, industriels, partis politiques, commerçants)	Conseil scientifique composé d'experts	- Surveille l'application des lois ; - propose au Gouvernement les modifications législatives	
Pays-Bas AGENCE CHARGÉE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	Prévue pour 2002	3 entités - Institut néerlandais de sécurité alimentaire ; - Bureau de contrôle des produits alimentaires ; - Centre néerlandais des produits alimentaires.	- Institut néerlandais de sécurité alimentaire : expertise scientifique.	- Bureau du contrôle des produits alimentaires : contrôle et application de la réglementation	Centre néerlandais des produits alimentaires : informe sur les modèles de consommation alimentaire et la sécurité alimentaire.

Pays	Statut/mission	Organisation	Compétence		
			Evaluation	Gestion	Communication
Portugal AGENCE PORTUGAISE POUR LA QUALITÉ ET LA SÉCURITÉ DES ALIMENTS	Créée le 10 août 2000 - Etablissement public d'Etat placé sous la tutelle du Premier ministre au travers du secrétariat d'Etat à la consommation ; - assure la coordination de toutes les autorités publiques responsables pour la réglementation et le contrôle de la qualité et sécurité alimentaires.	3 conseils - un conseil coordinateur ; - un conseil consultatif ; - un conseil scientifique	Conseil scientifique - évalue le risque ; - apprécie, sur le plan scientifique, les mesures législatives et administratives		
Royaume-Uni FOOD STANDARDS AGENCY	Agence créée en 1999 par la loi du Parlement - département gouvernemental (un ministère sans ministre), responsable devant le ministre de la santé . Il reprend les fonctions des ministères de l'agriculture et de la santé et certains pouvoirs du Gouvernement central ; <i>Missions</i> - protéger la santé du public et les intérêts des consommateurs en matière alimentaire ; mise en œuvre de la politique du Gouvernement	Conseil d'administration Critère d'indépendance	Comité d'experts ; Réunion publique : débats relayés par médias. Evaluation des risques en fonction de nouvelles preuves.	Publication des données relatives à la gestion. Objectif : Gérer le risque à des niveaux acceptables.	Réunion publique ; débats relayés par les médias.

Annexe 4 : Chronologie des principales mesures pour lutter contre l'ESB

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- Avis aux importateurs du 13 juillet 1989 Interdiction de l'introduction des bovins britanniques nés avant le 18.07.88 ou nés de femelles suspectes ou atteintes d'ESB ainsi que des farines de poudres de viandes et d'os, sauf dérogation pour l'alimentation des animaux monogastriques.</p> <p>- Avis aux importateurs du 15 décembre 1989 : Extension de la mesure aux produits précités en provenance d'Irlande.</p>	<p>- Novembre 1986 Identification de l'ESB en Grande-Bretagne.</p> <p>- 18 juillet 1988 Interdiction de vendre et d'utiliser les aliments pour bétail contenant des protéines animales (hors lait, produits laitiers et phosphate bi-calcique) pour nourrir les ruminants.</p> <p>- 1988 L'ESB est considérée comme une zoonose.</p> <p>- 8 août 1988 Prise en charge financière de l'abattage de l'animal suspect (la moitié de la valeur en cas de confirmation de l'ESB, totalité dans le cas contraire. Valeur plafonnée)</p> <p>- 13 novembre 1989 Mise en place d'une législation sur les MRS chez les bovins, en Angleterre et au Pays de Galles. La réglementation fera l'objet de mises à jour.</p>	<p>- 28 juillet 1989 La Commission interdit l'introduction dans les autres Etats membres de bovins vivants nés avant le 18 juillet 1988 ou nés de femelles suspectes de l'ESB. Cette mesure concerne les animaux vivants, pas les viandes britanniques qui ne feront l'objet de restrictions qu'en 1990 et d'un embargo total qu'en 1996.</p>

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- 16 février 1990 Interdiction de l'introduction dans l'alimentation humaine de certains tissus bovins originaires du Royaume-Uni : cervelle, moelle épinière, thymus, amygdales, rate, intestins.</p> <p>- Décret du 12 juin 1990 l'ESB est soumise à déclaration obligatoire et à application de mesures de police sanitaire.</p> <p>- Arrêté du 24 juillet 1990 L'emploi de protéines d'origine animale est interdit dans l'alimentation ou dans la fabrication d'aliments destinés aux bovins, (exceptées les protéines issues de produits laitiers, des ovoproduits, des poissons).</p> <p>- Arrêté du 3 décembre 1990 : Mise en place d'un réseau national d'épidémiologie-surveillance de l'ESB ; Mise en place de mesures de police sanitaire relatives à l'ESB.</p> <p>- Arrêté du 31 juillet 1992 Interdiction des MRS dans les aliments pour bébés.</p> <p>- Arrêté du 12 mars 1993 Le traitement thermique (133°C, 3 bars, 20 minutes, particules de taille 50 mm) ne s'applique qu'aux matières à hauts risques.</p>	<p>- Février 1990 Indemnisation égale à la valeur (plafonnée) de l'animal, quel que soit le résultat de la confirmation. Les modalités seront revues à plusieurs reprises.</p> <p>- 25 septembre 1990 Interdiction de l'exportation à destination des pays de l'Union européenne d'aliments pour animaux contenant des MRS. Extension aux pays tiers en 1991.</p> <p>- Fin 1990 Les chercheurs britanniques identifient l'ESB chez le chat - premier franchissement d'espèce.</p> <p>- 1^{er} janvier 1993 Déclaration obligatoire de la tremblante (scrapie) des ovins et des caprins.</p>	<p>- 7 février 1990 Interdiction d'exportation par le Royaume-Uni vers les autres Etats membres de bovins vivants de plus de 6 mois ou de bovins vivants nés de femelles pour lesquelles l'ESB est suspectée ou a été confirmée.</p> <p>- 6 mars 1990 Obligation de notification de tout foyer d'ESB</p> <p>- 9 avril 1990 Les animaux présentant une suspicion clinique d'ESB doivent être abattus séparément et si l'ESB est confirmée les carcasses et les abats doivent être détruits.</p> <p>- 8 juin 1990 Levée de l'embargo sur la viande britannique. Les certificats de salubrité doivent attester que les tissus nerveux et lymphatiques ont été éliminés.</p> <p>- 1^{er} juillet 1993 Entrée en vigueur du marché unique.</p>

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- A partir de 1994 l'ensemble du troupeau est systématiquement abattu et les carcasses sont incinérées lorsqu'un cas suspect d'ESB est confirmé au sein du troupeau.</p> <p>- Arrêté du 23 février 1994 Sont interdits dans la fabrication des viandes séparées mécaniquement : tête, pieds, moelle épinière de bovins. D'autres arrêtés ultérieurs seront pris.</p> <p>- Arrêté du 20 décembre 1994 Extension de l'interdiction de l'emploi des FVO à tous les ruminants domestiques et sauvages.</p> <p>- Arrêté du 21 mars 1996 Embargo sur les bovins vivants, leurs produits ainsi que les denrées contenant du bœuf en provenance du Royaume-Uni.</p> <p>- Arrêté du 17 avril 1996 Création d'un comité interministériel d'expertise sur les ESST, présidé par le Docteur Dominique Dormont.</p> <p>- Arrêté du 14 juin 1996 Mise en place d'un réseau national d'épidémiologie de la tremblante.</p>	<p>- 1^{er} avril 1995 Le retrait de la moelle épinière est obligatoire pour toutes les carcasses de bovins de plus de 6 mois, ainsi que celui de tous les tissus nerveux et lymphatiques visibles.</p> <p>- Décembre 1995 L'utilisation de colonne vertébrale des bovins est interdite pour la fabrication des viandes séparées mécaniquement ou de tout autre produit destiné à la consommation humaine.</p> <p>- 1996 Exigences renforcées en terme de traçabilité pour l'exportation de produits d'origine bovine.</p> <p>- 1996 La vente de FVO de mammifères est interdite pour l'alimentation d'animaux d'élevage (y compris les poissons d'élevage).</p> <p>- 20 mars 1996 Déclaration du ministre de l'agriculture relative à une forme nouvelle de MJC pour laquelle une origine bovine ne peut être exclue.</p>	<p>- 27 juin 1994 Interdiction, pour l'ensemble des Etats membres, de l'utilisation de protéines issues de mammifères dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés à tous les ruminants, ovins et caprins inclus.</p> <p>- 27 mars 1996 La Commission interdit l'expédition à partir du Royaume-Uni vers les autres Etats membres de l'ensemble des produits bovins.</p>

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- Arrêté du 28 juin 1996 Retrait des encéphales, moelles épinières, yeux de tous les ruminants quel que soit l'âge et incinération.</p> <p>- Loi du 26 décembre 1996 Instauration d'un service public d'équarrissage.</p> <p>- Arrêté du 18 février 1997 Etend l'accord interprofessionnel de 1997 pour un étiquetage informatif des viandes bovines mises sur le marché français.</p> <p>- Arrêté du 6 février 1998 Application aux déchets valorisables issus de mammifères du traitement thermique pré-cité. Les matières à hauts risques sont traitées par chauffage et incinérées.</p> <p>- 1^{er} avril 1999 Mise en place de l'AFSSA</p> <p>- Décembre 1999 Maintien de l'embargo sur les viandes bovines britanniques.</p> <p>- Janvier 2000 Refus de la France de lever l'embargo sur les viandes britanniques devant la Cour européenne de justice.</p>	<p>- 29 mars 1996 Interdiction de la vente de viande issue de bovins de plus de 30 mois, pour la consommation humaine. L'abattage des bovins concernés est indemnisé.</p> <p>- 1^{er} juillet 1996 Passport bovin pour les bovins nés après le 1^{er} juillet 1996.</p> <p>- Mars 1997 La vente ou l'utilisation de cosmétiques ou de médicaments contenant des MRS, ou des produits dérivés de MRS, est interdite.</p> <p>- Novembre 1999 Les autorités britanniques demandent à la Commission d'engager des actions contre la France qui refuse de lever son embargo.</p>	<p>- 21 juin 1996 Accord de Florence. Programme cadre proposé pour la levée de l'embargo sur les exportations britanniques.</p> <p>- 18 juillet 1996 La Commission fixe les conditions pour l'inactivation des agents de l'ESB (133° - 3 bars, 20 minutes).</p> <p>- 23 avril 1998 Instauration de l'épidémiosurveillance de l'ESB.</p> <p>- 18 novembre 1998 La Commission interdit l'expédition des produits bovins en provenance du Portugal.</p> <p>- 1^{er} août 1999 La Commission européenne lève l'embargo sur le bœuf britannique.</p>

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- Avis du comité interministériel sur les ESST du 2 mars 2000</p> <p>Mise en place de l'étude pilote de tests sur l'ESB portant sur le Grand-Ouest sur les bovins de plus de 2 ans morts, euthanasiés et abattus d'urgence. Sera étendu à l'ensemble du territoire conformément à une décision communautaire.</p> <p>- Arrêté du 21 mars 2000 interdisant la pratique du « jonclage ».</p> <p>- 9 juin 2000</p> <p>Mise en place du programme de dépistage de l'ESB à l'aide de tests rapides chez les bovins trouvés morts, abattus d'urgence pour cause d'accident ou euthanasiés, âgés de plus de 24 mois.</p> <p>- Arrêté du 10 juillet 2000</p> <p>Une des nombreuses réactualisations de la liste des MRS</p> <p>- 24 octobre 2000 : nouvelle crise de l'ESB.</p>	<p>- 29 juin 2000</p> <p>Premier cas d'ESB confirmé chez un bovin né après le renforcement des contrôles en alimentation animale le 1^{er} août 1996.</p>	<p>- 29 juin 2000</p> <p>Retrait de certains MRS de la chaîne alimentaire.</p> <p>- 21 novembre 2000</p> <p>Mise en place d'un programme de dépistage de l'ESB à compter du 1^{er} janvier 2001 (tests sélectifs).</p>

France	Grande-Bretagne	Union Européenne
<p>- Arrêté du 14 novembre 2000 Suspension de l'utilisation des farines de viande et d'os, de certaines graisses animales ainsi que des gélatines d'os dans l'alimentation des animaux de rente.</p>		<p>- 4 décembre 2000 Le conseil « agriculture » décide de l'interdiction pour 6 mois, à compter du 1^{er} janvier 2001, de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux d'élevage et du retrait de la chaîne alimentaire des animaux de plus de 30 mois non testés. Prolongation au-delà de cette date.</p>
<p>- Arrêté du 20 décembre 2000 modifiant l'arrêté du 9 juin relatif à l'abattage des animaux de boucherie accidentés.</p> <p>- Arrêté du 2 janvier 2001 Mise en place d'un test de dépistage de l'ESB sur les bovins de plus de 30 mois abattus en vue de la consommation humaine.</p>		<p>- 8 décembre 2000 Sommet de Nice - Décision de création de l'Autorité alimentaire européenne (prévue pour 2002).</p> <p>- 27 décembre 2000 Les intestins des animaux, quel que soit leur âge, sont classés dans les MRS.</p> <p>- 29 janvier 2001 La colonne vertébrale des bovins est incluse dans la liste des MRS.</p>

Source : AFSSA et ministère de l'agriculture et de la pêche

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Académie des sciences - *Contamination des sols par les éléments intrants : les risques et leur gestion* - rapport n° 42, août 1998.
- AFSSA - Rencontres européennes - Organisation de l'évaluation du risque alimentaire ; récents changements dans les pays de l'Union européenne - Session 2, 2001.
- Alliance 7 - « *Livre blanc dioxines* » - avril 2000.
- Ambassade de France aux Etats-Unis - Service de l'expansion économique - Le conseiller agricole - « *Le dispositif de sécurité sanitaire des aliments aux Etats-Unis d'Amérique et ses faiblesses* » - Février 2000.
- Sous la direction de Marian Apfelbaum « *Risques et peurs alimentaires* » éditions Odile Jacob, 1998.
- Paul Benkimoun « *Démocratie et sécurité alimentaire : la peur aux ventres* » - Collection La Discorde, éditions textuel, 2000.
- Jean Bizet « *Sécurité alimentaire : le Codex alimentarius* » - Les rapports du Sénat n° 450, 1999-2000.
- Jean Bizet « *Sécurité et hygiène alimentaires* » - Sénat, commission des affaires économiques - rapport n° 407, 2000-2001.
- CNRS, Centre de géochimie de la surface. Université Louis Pasteur de Strasbourg - étude bibliographique de M. Millet sur « *Les pesticides dans l'atmosphère* ».
- *Le consommateur partagé* - article dans « Le mangeur et l'animal » - revue Autrement, juin 1997.
- Maître Nicole Coutrelis, avocat au Barreau de Paris « *Le principe de précaution : aspects juridiques* » - Lettre scientifique de l'Institut pour la nutrition -, mai 2000.
- Crédoc : *Les opinions des Français sur la qualité et sur les risques sanitaires des produits alimentaires* - Collection des rapports n° 12, avril 1998.
- Gérard Deriot, Jean Bizet « *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire* » - Les rapports du Sénat, commission d'enquête - Rapport n° 321 - 2000-2001.
- GENCOD EAN France - *La traçabilité dans les chaînes d'approvisionnement : de la stratégie à la pratique* - Mai 2001.
- Françoise Guilbert – « *Le pouvoir sanitaire - essai sur la normalisation hygiénique* » - thèse de doctorat d'Etat, 1992.
- Olivier Godard « *L'ambivalence de la précaution* » - éd. MSH et INRA, 1997.

- « *Histoire de l'alimentation* » - ouvrage collectif dirigé par MM. Jean-Louis Flandrin et Massimo Montanari.
- Enquête INCA - individuelle et nationale sur *les consommations alimentaires* - Editions TEC-DOC - 2000.
- INSERM et Nizard - *Du sida et d'autres risques émergents* - Populations et sociétés, septembre 1999.
- Institut de veille sanitaire - Etude descriptive et surveillance des manifestations symptomatiques rapportées par les consommateurs de boissons commercialisées par la marque Coca-Cola en juin 1999 - rapport préliminaire.
- Ipsos pour les EGA - *Les Français, la qualité et la sécurité des aliments* - Octobre 2000.
- Felix Leyzour, Daniel Chevallier « *transparence et sécurité de la filière alimentaire française, bilan et propositions* » - Commission d'enquête - Les documents d'information de l'Assemblée nationale - rapport n° 2297, mars 2000.
- Gérard Miquel, sénateur « *Les effets des métaux lourds sur l'environnement et la santé* » - Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Jacques Néfussi « *Les industries agroalimentaires* » - PUF 1989.
- Philippe Kourilsky, Geneviève Viney « *Le principe de précaution* » - éditions Odile Jacob, 2000.
- Office international des épizooties - 75 ans - 1924-1999.
- Office international des épizooties - Rapport décennal 1990-1999.
- Edgar Pisani « *Les mots clés pour comprendre l'agroalimentaire* » - Siros 1994.
- « *Le risque alimentaire* » - revue La Recherche - n° 339, février 2001.
- François Sauvadet, Michel Vergnier « *ESB, une crise de société ?* » - Assemblée nationale, commission d'enquête - Rapport n° 3138, 13 juin 2001.
- « *La sécurité sanitaire des aliments aux Etats-Unis* », « *L'accord vétérinaire euro-américain* » - Revue « Chambres d'agriculture » - n° 870, octobre 1998.
- Didier Tabuteau « *La sécurité sanitaire* » - Editions Berger Levrault, 1994.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Encadré 1 :	L'Office international des épizooties (OIE).....	39
Encadré 2 :	Organisation et fonctionnement de la Commission du Codex alimentarius.....	39
Encadré 3 :	Le cas de la viande bovine	50