

Examen des suites données à l'avis n°22 sur la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation

M. Claude DUCHEMIN présente le tableau de suivi des recommandations établi conjointement par la DGS, DGAI et DGCCRF. Il rappelle que l'avis n° 22 du CNA relatif à la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales a été adopté par le CNA en avril 1999, dans un contexte marqué par la réforme du système français d'évaluation des risques et de veille sanitaire, et par les négociations au Codex concernant les principes de travail de cette organisation pour l'analyse des risques. Les choses ont donc beaucoup évolué depuis.

Tout d'abord sur la place de la science, qui constitue le premier volet des préoccupations exprimées dans l'avis n°22 :

- La prééminence du rôle de la science dans le processus d'évaluation des risques a été reconnue, tant par les travaux du Codex alimentarius qu'aux plans communautaire et national.
- En France, la loi du 1^{er} juillet 1998 a créé l'Afssa en lui assignant un rôle d'évaluation du risque, confortant clairement la séparation entre évaluation et gestion du risque.
- Au plan communautaire, le règlement 178/2002 fixant les principes généraux de la législation alimentaire a formalisé cette séparation. Son article 3 reprend les définitions de l'analyse, de la gestion, de l'évaluation et de la communication des risques adoptées au Codex. Son article 7 définit le principe de précaution. L'article 6 de ce règlement dispose que « *la législation alimentaire se fonde sur l'analyse des risques* », que « *l'évaluation des risques est fondée sur les preuves scientifiques disponibles* » et « *qu'elle est menée de manière indépendante, objective et transparente* ». « *La gestion des risques tient compte des résultats de l'évaluation des risques, et notamment des avis de l'AESA, d'autres facteurs légitimes pour la question en cause et du principe de précaution (...)* ». Enfin, l'article 22 institue l'AESA, qui doit obéir aux règles de travail que sont l'indépendance, la transparence et l'excellence.
- Au niveau international, les travaux du Codex ont conduit à l'élaboration de « *principes de travail pour l'analyse des risques applicables aux travaux du Codex alimentarius* », et à des « *principes concernant le rôle de la science dans le processus de décision du Codex* », qui ont été intégrés dans le manuel de procédure de cette organisation. Ces principes reconnaissent, entre autres, la nécessité d'établir une séparation fonctionnelle entre l'évaluation et la gestion, le besoin d'indépendance et de transparence de l'expertise, ainsi que la possibilité de recourir dans la gestion des risques et lorsque cela est approprié, à d'autres facteurs légitimes.

Il aborde ensuite les évolutions dans la prise en compte des « autres considérations », des autres facteurs légitimes dans l'élaboration de réglementations ainsi que dans le choix des mesures de gestion, qui constituent le deuxième volet des recommandations formulées dans l'avis n°22.

Au Codex alimentarius, les discussions se poursuivent depuis plusieurs années, afin d'établir des principes de travail pour l'analyse des risques à l'usage des gouvernements. La France et les autres Etats membres de l'Union plaident constamment en faveur de la reconnaissance de ces facteurs au niveau international et de leur prise en considération dans l'analyse des risques. Les discussions sont toutefois difficiles, de nombreux pays s'arc-boutant sur une définition de l'analyse des risques prenant uniquement en compte les sciences dures.

La question posée s'avère complexe, car des facteurs qui peuvent sembler légitimes à un groupe de pays ne le sont pas nécessairement pour d'autres. Le bien-être animal peut à titre d'exemple être considéré comme un facteur légitime pleinement reconnu au plan communautaire, puisque des règles spécifiques ont été adoptées, mais entre en conflit avec la sauvegarde de l'identité culturelle et des traditions culinaires, qui constitue un autre facteur légitime, lorsqu'au nom du bien-être des animaux certains pays nordiques contestent le gavage des oies nécessaire à leur production.

La prise en compte de ces facteurs et leur hiérarchisation est d'autant plus difficile que la réglementation qui est élaborée est susceptible d'avoir des répercussions sur les échanges internationaux.

Dans le système actuel, l'étude des autres facteurs légitimes est naturellement réalisée dans le cadre des instances de concertation que sont le CNA et le CNC. L'objectivation de ces facteurs en les faisant reposer sur une approche scientifique, telle que le propose le CNA, pourrait faciliter leur reconnaissance, en particulier au niveau international. Mais cet objectif comporte également des limites. Certaines attentes de la société, si elles apparaissent légitimes, pourraient avoir des difficultés à être explicitées comme des faits vérifiables ou mesurables. C'est dans cet esprit que le Codex alimentarius indique que « *la considération des autres facteurs légitimes (...) doit être clairement documentée* », sans conditionner la prise en considération de ces facteurs à des faits vérifiables ou mesurables.

Enfin, il examine les réponses apportées au dernier volet de préoccupations exprimées dans l'avis n°22. Il note que les recommandations formulées concernaient plutôt l'évaluation des risques, et s'adressent par conséquent plutôt à l'Afssa, qui pourra compléter son propos si ses représentants le souhaitent.

Le CNA préconisait de retenir un certain nombre de principes de fonctionnement pour les instances d'expertise : indépendance des experts, transparence des procédures, qualité et probité des travaux, publication des avis, nécessité que les avis reflètent l'ensemble des opinions exprimées, etc. La majorité de ces recommandations se trouvent aujourd'hui concrétisées par la création de l'Afssa et de l'AESA, et par les règles de fonctionnement de ces instances.

Il signale qu'une norme AFNOR, la norme NFX 50110, a été publiée, sur les prescriptions générales de compétences pour une expertise, répondant au besoin exprimé par le CNA, d'un document décrivant les méthodes et objectifs poursuivis par l'expertise et ses différentes étapes.

M. Daniel NAIRAUD regrette, même s'il convient seulement de pouvoir documenter les autres facteurs légitimes, qu'une expertise, autre que sanitaire, organisée selon les mêmes principes, et fondée sur d'autres considérations qu'elles soient d'ordre économique, social, éthique ou religieux n'ait pas encore été formalisée.

M. Jean-Loup ALLAIN remarque que la séparation entre évaluation et gestion du risque n'est pas la même au niveau européen (champ de compétence de l'AESA récemment mise en place) et au niveau français (champ de compétence de l'Afssa). Une adaptation du système français est probablement nécessaire pour éviter les malentendus, voire les conflits.

Il considère que dans le domaine des procédures, notamment en ce qui concerne le caractère contradictoire de l'expertise, et la transparence, des progrès sont encore possibles en France, notamment en s'inspirant de ce qui est fait au niveau communautaire puisque par exemple sur le site Internet de l'AESA sont indiqués les sujets traités, la composition des groupes de travail.

Mme Valérie BADUEL reconnaît qu'il y a une différence d'approche entre la Commission européenne et l'Etat français. La Commission est actuellement peu spontanée à saisir l'AESA. Tandis que l'AESA est un peu marginalisée, l'Afssa a une relation beaucoup plus étroite et

continue avec les gestionnaires du risque qui lui posent énormément de questions. L'Afssa définit des orientations stratégiques et un programme de travail de la Direction de l'évaluation des risques est disponible sur son site. Mais l'Agence n'est pas en mesure d'avoir une visibilité complète sur son programme de travail qui dépend de l'actualité et des saisines qui lui sont soumises. L'accessibilité du site de l'Agence est sans doute encore à améliorer.

M. Christophe FOUREL constate que, après la création de l'Afssa puis de l'AESA, reste aujourd'hui à organiser l'articulation entre les deux agences. Leurs champs respectifs de compétence et d'intervention ne sont pas si éloignés même si la loi d'orientation agricole, en conformité avec la loi de 1998, élargit les compétences de l'Afssa aux intrants phytosanitaires. Les principes rappelés de transparence, d'excellence, d'indépendance, prévalent à l'Afssa et un groupe de travail vient d'être constitué pour réfléchir aux bonnes pratiques d'expertise collective et tirer parti des six premières années d'activité de l'Agence.