



**HAL**  
open science

**L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité  
sanitaire des aliments comme organisation-frontière.  
Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques  
alimentaires.**

Julien Besançon

► **To cite this version:**

Julien Besançon. L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires.. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2010. Français. NNT: . tel-00553787

**HAL Id: tel-00553787**

**<https://theses.hal.science/tel-00553787>**

Submitted on 9 Jan 2011

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

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

**Institut d'Etudes Politiques de Paris**  
**Programme doctoral de sociologie**  
**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**  
**Centre de sociologie des organisations**  
  
**Doctorat de sociologie**

**L'institutionnalisation de l'Agence française  
de sécurité sanitaire des aliments comme  
organisation-frontière**

*Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques  
alimentaires*

**Julien Besançon**

*Thèse dirigée par Olivier Borraz, Directeur de recherche au CNRS*

Soutenue le 3 novembre 2010

Jury :

M. Claude Gilbert, Directeur de recherche au CNRS

M. Patrick Hassenteufel, Professeur de science politique à l'UVSQ

M. Pierre-Benoît Joly, Directeur de recherche à l'INRA

M. Pierre Lascoumes, Directeur de recherche au CNRS



*À Jean-Christophe*



*Lorsqu'en 2001, au cours de mon année de DEA au Centre de Sociologie des Organisations, j'ai rencontré Olivier Borraz, et qu'il m'a proposé de travailler sur une crise liée à un soda bien connu, je ne me doutais pas que l'étude de la régulation des risques alimentaires allait me plaire à ce point. Je garde le souvenir d'un terrain passionnant, en Belgique et en France, sur la piste d'une intoxication incompréhensible, terrain qui m'a conduit à la découverte de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, puis à ce travail de thèse. C'est dire ce que je dois à Olivier Borraz. Je le remercie de m'avoir associé au programme de recherche sur les risques qu'il lançait alors au CSO, de m'avoir conseillé, aidé et encouragé tout au long de ce travail de doctorat. Je le remercie aussi pour sa bienveillance et sa grande disponibilité pendant les années d'écriture de cette thèse.*

*J'ai bénéficié au CSO d'un cadre de travail formidable. Je voudrais remercier plus particulièrement Erhard Friedberg, qui, dans un premier temps, a été associé à la direction de ma thèse, pour ses remarques toujours incisives et pertinentes. Je dois aussi beaucoup à Daniel Benamouzig. Je le remercie de m'avoir associé à un groupe de recherche sur les agences sanitaires françaises, de m'avoir proposé de travailler ensemble à la rédaction d'un article et de m'avoir permis de mettre en perspective mes recherches à l'Afssa. Au CSO, j'ai aussi rencontré Inès Michalowski, Valérie Becquet et Sana Miladi, qui sont devenues mes amies et qui m'ont toujours encouragé dans les moments de doute : merci !*

*Au cours de ce doctorat, j'ai particulièrement aimé le travail d'enquête que j'ai réalisé pendant près de deux années à l'Afssa. Je suis profondément reconnaissant à Martin Hirsch, Monique Eloit, Juliette Chevalier, Ambroise Martin, Marie-Hélène Loulergue pour l'intérêt qu'ils ont porté à mon projet. Ils m'ont accueilli à l'Afssa et m'ont aidé dans mes recherches tout en me laissant la plus grande liberté. Si j'ai aimé mon séjour à l'agence, c'est aussi grâce à tous les membres de l'Unité d'évaluation des risques liés à l'eau, avec qui j'ai passé mes premiers mois d'enquête. Que soient remerciés Dominique Tricard, Joëlle Carmes, Georges Popoff, Juliette Hospitalier, Mathilde Harvey, Marie-Claude Deschamps et Odile Bender. Ils m'ont aidé à m'intégrer au sein de l'agence, m'ont expliqué ses rouages, m'ont présenté aux experts scientifiques et m'ont fait partager leur quotidien. Merci aussi à tous les membres de la Direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires, qui ont toujours accepté de répondre à mes questions et m'ont associé à leurs travaux. Je pense particulièrement à Guy Tufféry, Christophe Fourel, Claire Bladier, Karine Morcet et Muriel Eliaszewicz. Merci enfin à toutes les personnes que j'ai rencontrées en entretien, qui ont accepté de m'accorder de leur temps et de me parler de l'Afssa, et aux présidents des comités d'experts qui ont bien voulu accepter ma présence en comité.*

*Merci à tous mes amis, en France et au Vietnam, qui m'ont accompagné pendant ces années. Inès, Valérie et Jean-Christophe ont été d'un soutien sans faille les dernières semaines. Merci à Annick Heddebault pour son aide à réduire l'éloignement entre Paris et Saïgon.*

*Ce travail de thèse doit beaucoup à ma famille. Je remercie de tout cœur mes parents, Anne-Marie et Vincent, qui m'ont toujours donné les plus grandes chances de réussite, m'ont compris et soutenu et sont pour moi un exemple de travail et de persévérance. Merci à Marine, Aurélien et Servane, à Marie-Cécile et Pierre, pour leurs encouragements constants pendant toutes ces années. Merci aussi à Françoise, Aude, Pierre et Carine.*

*Enfin, je n'aurais pas pu mener et terminer ce travail sans l'amour, l'optimisme et les encouragements de Jean-Christophe. Ce que je dois à cette thèse, c'est aussi de t'avoir rencontré. Ce que cette thèse te doit est indicible.*



# Sommaire

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>9</b>
<b>PARTIE 1 : INSTITUTIONNALISATION DE LA REGULATION DES RISQUES ALIMENTAIRES, CRISE ET CREATION DE L'AFSSA .....</b>	<b>49</b>
Chapitre 1 - L'administration des risques alimentaires jusqu'à la crise de la vache folle .....	59
Chapitre 2 - Crise de la régulation des risques alimentaires et création de l'Afssa .....	123
Conclusion de la partie 1 : La naissance d'une organisation-frontière .....	193
<b>PARTIE 2 : LES TRANSFORMATIONS DE L'EXPERTISE DES RISQUES ALIMENTAIRES.....</b>	<b>199</b>
Chapitre 3 - Le processus de bureaucratisation de l'expertise .....	205
Chapitre 4 - Le fonctionnement d'un dispositif bureaucratique d'expertise au concret .....	269
Conclusion de la partie 2 : Quel modèle d'expertise ? .....	339
<b>PARTIE 3 : INSTITUTIONNALISATION DE L'AFSSA ET REGULATION DES RISQUES .....</b>	<b>343</b>
Chapitre 5 - L'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires ...	349
Chapitre 6 - Les transformations de la régulation des risques alimentaires.....	397
Chapitre 7 - L'articulation entre l'expertise et la décision : le jeu sur la frontière.....	461
Conclusion de la partie 3 : L'incertitude institutionnelle de la régulation des risques alimentaires .....	493
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>501</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>521</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>545</b>
Annexe 1 - Liste des sigles .....	546
Annexe 2 - Repères chronologiques sur la sécurité des aliments et l'Afssa .....	549
Annexe 3 - Liste des entretiens réalisés .....	550
Annexe 4 - Guide d'entretien pour l'enquête collective.....	552
Annexe 5 - Questionnaire d'enquête.....	556
Annexe 6 – Liste des tableaux, encarts et illustrations.....	564
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>567</b>





# Introduction générale



L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a disparu. Le 1<sup>er</sup> juillet 2010, elle a fusionné avec une autre agence, créée quelques années après elle, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). La nouvelle agence, l'ANSES, a désormais une compétence sur l'ensemble des risques liés à l'alimentation, à l'environnement et au travail et est présentée par le gouvernement comme la plus grande agence sanitaire d'Europe.

L'Afssa avait été créée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Suite à la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) de 1996, de nombreux pays européens, ainsi que les autorités communautaires, ont entrepris une profonde transformation de leurs dispositifs de régulation des risques alimentaires. De nouvelles réglementations viennent renforcer les mesures d'encadrement, de surveillance et de contrôle des risques. Les commissions d'experts sont réorganisées et plusieurs pays s'engagent dans un processus de création de nouvelles institutions, qui prendront souvent le nom d'« agences », chargées d'assurer des fonctions de veille sanitaire, d'évaluation scientifique des risques et parfois aussi de gestion, c'est-à-dire d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle de mesures destinées à réduire les risques. Au niveau communautaire, la Commission s'engage également dans un processus de réforme législative et de restructuration de ses services qui aboutira en 2002 avec le vote d'un règlement constituant une véritable loi alimentaire applicable dans tous les Etats-membres et sur toute la chaîne alimentaire et créant l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA)<sup>1</sup>.

En France, l'Afssa a été conçue comme un établissement public sous la tutelle des trois ministres en charge de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation. Elle a reçu des missions d'évaluation des risques, d'appui scientifique et technique auprès de ses administrations de tutelle et de recherche dans le domaine de la santé animale et de l'hygiène des aliments. Pour ces deux dernières missions, l'Afssa s'appuie sur les laboratoires du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA), un établissement public du ministère de l'Agriculture qui a été intégré à l'agence. Les ministères ont gardé leurs pouvoirs en matière de gestion des risques, sauf dans le domaine du médicament vétérinaire pour lequel l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), qui a été intégrée à l'Afssa, a conservé ses prérogatives d'autorisation de mise sur le marché et d'inspection des établissements pharmaceutiques. L'Afssa a donc essentiellement des fonctions d'évaluation de risque et d'expertise auprès du gouvernement et une mission d'information auprès des consommateurs.

Cette thèse porte sur la création, l'institutionnalisation et l'action de l'Afssa. Nous chercherons à comprendre d'où vient cette agence, pourquoi et comment elle a été créée, comment elle est organisée et comment elle fonctionne ainsi que l'impact de son action sur la régulation des risques alimentaires.

Précisons notre objet de recherche. En premier lieu, nous nous intéresserons à l'Afssa dans la première phase de son existence, sur la période qui va de sa conception à partir de 1996 à la fin du mandat de son premier directeur, Martin Hirsch, en 2005. Deuxièmement, nous étudions l'Afssa dans sa mission d'expertise : nous n'avons pas enquêté dans les laboratoires

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

de l'agence ni à l'ANMV et nous avons écarté de l'objet de notre recherche ses missions de recherche, d'appui scientifique et technique et de régulation du marché du médicament vétérinaire. Les activités de recherche et d'appui scientifique et technique ne sont pas étudiées pour elles-mêmes mais nous les évoquerons dans la mesure où elles sont liées à l'activité d'expertise. Troisièmement, notre recherche est une étude monographique. L'objectif de la recherche est de comprendre ce que l'Afssa a changé à la régulation des risques alimentaires à partir de l'analyse approfondie de son fonctionnement et de ses relations avec les autres organisations qui composent le système d'acteurs (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993) en charge de la régulation des risques alimentaires. Enfin, l'analyse porte sur le niveau d'action étatique. Nous n'avons pas mené d'enquête au niveau local ni au niveau communautaire. Il s'agit d'étudier les interactions de l'Afssa et des acteurs scientifiques, administratifs, politiques, médiatiques, socio-économiques qui sont directement en lien avec l'agence au cours de son activité d'expertise.

## **Les agences sanitaires et la régulation des risques alimentaires**

Il s'agit ici de replacer notre objet à la fois dans la littérature et dans les transformations historiques concernant plusieurs champs dans lesquels s'inscrit l'Afssa (nous nous limitons essentiellement à un cadre français) :

- la crise de la régulation des risques sanitaires et environnementaux depuis les années 1980 ;
- la création des agences sanitaires françaises ;
- l'analyse de la régulation des risques alimentaires.

## ***La crise de la régulation des risques sanitaires et environnementaux***

Les années 1980 sont celles de la mise en évidence de nouveaux risques et d'une contestation des modes de régulation traditionnels. Le contrat entre la science et la société semble rompu. La modernisation et la science paraissent elles-mêmes à l'origine de nouveaux risques, de situations globales de menaces, imperceptibles, difficilement quantifiables et dont la prolifération est rendue plus aisée par la globalisation des circuits économiques, des échanges commerciaux et des moyens de transports (Beck, 1986). Les analystes décrivent la montée de nouveaux risques, d'abord des « risques technologiques majeurs » (Lagadec, 1981) rendant la société « vulnérable » (Fabiani et Theys, 1987), puis des « risques collectifs » (Gilbert, 2002) ou « nouveaux risques » (Godard *et al.*, 2002) qui renvoient davantage aux risques sanitaires et environnementaux liés aux activités humaines qu'à des événements précis (accidents, catastrophes) et qui sont marqués par de fortes incertitudes, le développement d'affaires, de scandales, etc. (Gilbert, 2005a) .

La régulation des risques devient controversée et conflictuelle. Des mouvements sociaux, comme les mouvements écologistes ou anti-nucléaires, remettent en question les choix scientifiques et techniques effectués de manière opaque (Nelkin et Pollak, 1981). Les catastrophes de Seveso, Three Mile Island, Bophal et de Tchernobyl font planer la menace de déstabilisations importantes. Le développement de nouveaux risques (OGM, pesticides, déchets nucléaires, ondes électromagnétiques...) et la multiplication des crises sanitaires dans les années 1990 (Sida, hormone de croissance, amiante, ESB...) sensibilisent l'opinion publique, renforcent la défiance vis-à-vis des pouvoirs publics et accroissent les appels à davantage de transparence et de démocratisation des choix scientifiques et techniques.

Les modalités du recours à la science pour fonder les décisions sont remises en cause. La décision paraît technocratique (Restier-Melleray, 1990) et les appels à l'ouverture des procédures d'expertise se multiplient (CRESAL, 1985 ; Theys et Kalaora, 1992 ; Callon et Rip, 1992 ; Roqueplo, 1997). Les pouvoirs publics font face à une « crise de légitimité », les crises ayant révélé leurs manquements dans la préservation de l'intérêt général (Gilbert, 2005a). La globalisation des échanges et des menaces et l'accès à l'espace public des victimes potentielles ou avérées remettent en cause la gestion technocratique des risques (Lemieux et Barthe, 1998) et les technologies de contrôle étatique classiques (Torny, 1998). Les nouveaux risques, marqués par de fortes incertitudes semblent appeler de nouvelles formes de gestion, de nouveaux principes d'action comme le principe de précaution qui émerge dans le domaine environnemental et s'étend à d'autres sphères d'activité (Godard, 1997), de nouveaux modes de conduite comme la vigilance ou l'alerte (Chateauraynaud et Torny, 1999) ainsi que de nouvelles procédures de décision ouvertes aux acteurs de la société civile et aux profanes, comme les conférences de citoyens ou les commissions locales d'information, susceptibles de faire progresser la gestion des risques vers une démocratie technique (Lascoumes, 1999 ; Callon, 1999 ; Callon *et al.*, 2001).

### ***La construction d'un système de sécurité sanitaire***

Cette crise de la régulation des risques a entraîné la construction d'un nouveau dispositif institutionnel, tant au niveau communautaire qu'au niveau national<sup>1</sup>. Nous avons montré ailleurs comment les agences sanitaires françaises sont des formes politiques qui résultent de transformations sociales et politiques de l'administration, de l'expertise scientifique et de la médecine (Benamouzig et Besançon, 2005). Elles s'inscrivent dans un triple mouvement d'ouverture des espaces administratif, scientifique et médical : elles apparaissent comme le produit des transformations de l'administration sous l'effet des théories de la nouvelle gestion publique, d'une ouverture de l'expertise scientifique à des exigences de transparence et de participation et du développement de la santé publique dans l'espace médical. Nous ne reprendrons pas cette analyse ici. Nous rappellerons seulement comment s'est construit ce dispositif de sécurité sanitaire en utilisant la littérature (souvent produite par les acteurs eux-mêmes) portant sur les agences.

Dans de nombreux travaux rédigés par des personnalités du monde de la santé, les agences apparaissent comme les solutions institutionnelles à la multiplication des crises et à la faiblesse de l'administration de la santé. Dans les années 1990, la crise du sang contaminé révèle la « défaite de la santé publique » (Morelle, 1996) qui se manifeste par l'insuffisance de la prévention, la faiblesse des effectifs de l'administration, en particulier des compétences scientifiques et techniques, les résistances du monde médical à toute régulation étatique, le manque de définition des responsabilités entre administrations et acteurs privés. Elle met en évidence l'absence de moyens et d'outils de gestion des grands enjeux sanitaires (Girard, 1998). Dans ce contexte, les agences sanitaires créées au début des années 1990 apparaissent comme des structures qui permettent de renforcer les capacités d'expertise et de réaffirmer le contrôle de l'Etat sur des secteurs dont la gestion était jusqu'alors confiée à des associations pilotées par des médecins, de recentrer les services de l'administration sur des missions de pilotage stratégique en laissant aux agences le soin d'assurer les fonctions opérationnelles, de séparer les activités de développement et de régulation économique et les missions de protection de la santé. Face au Sida, deux premières agences sont constituées en 1988, pour promouvoir la recherche et organiser la prévention (Agence nationale de recherche contre le

---

<sup>1</sup> Pour une revue de littérature sur les agences sanitaires en Europe : (Benamouzig et Borraz, 2007)

Sida et Agence française de lutte contre le Sida). L'Agence française du sang (AFS) devient responsable en 1992 de la politique de transfusion sanguine et du contrôle des établissements spécialisés, tandis que l'Établissement français des greffes (EFG) est chargé en 1993 d'administrer le circuit des organes et des greffes.

La création des agences sanitaires ne se résume pas à une réponse aux crises. Certaines ont été imaginées avant les crises sanitaires des années 1990 et avant que l'on ne prenne pleinement conscience des dysfonctionnements du système de soins : « *Les avancées médicales, de nouveaux problèmes de santé publique, l'opacité des modes de gestion traditionnels sollicitaient fortement les responsables. Le paysage sanitaire avait changé. L'apparition progressive d'une conception globale de la santé impliquait l'émergence d'une véritable politique sanitaire. Une dynamique institutionnelle s'imposait pour générer des modes de gestion fondés sur de nouvelles références.* » (Girard, 2001, p. 18).

L'Agence nationale de l'évaluation médicale (ANDEM) créée en 1990 (sous forme associative) et le Réseau National de Santé Publique (RNSP) créé en 1992 (sous forme de groupement d'intérêt public) trouvent leurs origines dans cette prise de conscience antérieure aux crises. La création de l'ANDEM résulte de la progressive institutionnalisation de l'évaluation médicale, processus dont on peut dater la naissance au début des années 1970 et qui vise peu à peu à assurer à la fois la qualité des soins et la régulation des dépenses du système de santé (Robelet, 2002). De même la création de l'Agence du médicament se situe au départ davantage dans le cadre du développement de la coordination européenne en matière de médicament qu'à une réaction sanitaire aux crises de santé publique (Urfalino, 2000). Elle répond aussi à la volonté de rationaliser le système d'évaluation, de remédier au cumul des fonctions (en séparant évaluation, autorisation de mise sur le marché et fixation des prix) assurées jusque-là par la Direction de la pharmacie et du médicament du ministère de la Santé.

A partir du milieu des années 1990, les agences sanitaires sont réinscrites dans le cadre cognitif et politique de la « sécurité sanitaire »<sup>1</sup>. A l'initiative d'un petit groupe de hauts fonctionnaires, la plupart de formation médicale, constitué autour du ministre de la Santé Bernard Kouchner et son directeur de cabinet Didier Tabuteau, la sécurité sanitaire s'impose comme un nouvel impératif. Acteurs et théoriciens des évolutions du système de santé publique, les membres de cette équipe font des agences le lieu privilégié d'élaboration et d'expérimentation des principes de sécurité sanitaire : évaluation des bénéfices et des risques des produits, séparation des objectifs de développement économique et des missions de sécurité, définition des responsabilités entre experts scientifiques, gestionnaires et décideurs, transparence de l'expertise et des processus de décision. L'Agence du médicament constituée en 1993 pour assurer la sécurité des produits sanguins et pharmaceutiques, fait figure de modèle<sup>2</sup>. Elle dispose à la fois d'une capacité d'évaluation des produits et de véritables pouvoirs d'autorisation de mise sur le marché et de police sanitaire.

---

<sup>1</sup> Le terme apparaît officiellement le 16 décembre 1992, dans la discussion du projet de loi relatif à la sécurité en matière de transfusion sanguine qui donnera naissance à l'AFS. La sécurité sanitaire est définie comme : « *la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage des biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires* » (Tabuteau, 1994, p. 11).

<sup>2</sup> A la même époque, la transformation de l'ANDEM en Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), dont les missions sont élargies à l'accréditation des établissements de santé, et la transformation du Service central de protection contre les rayonnements ionisants en Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) complètent le dispositif.

Le dispositif est restructuré au milieu des années 1990. Dans le contexte de la crise de la vache folle, les travaux de la Commission sénatoriale des affaires sociales préconisent un renforcement des structures de veille et de sécurité sanitaire (Huriet, 1997). En 1998, l'adoption d'une proposition de loi aboutit à la création de nouvelles agences. L'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) remplacent et élargissent les missions du RNSP et de l'Agence du médicament. Une Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) est par ailleurs spécifiquement créée. Sous la tutelle du ministère de la Santé, les agences sont coordonnées par un Comité national de sécurité sanitaire (CNSS).

Puis progressivement, la sécurité sanitaire s'étendra à de nouveaux domaines. Une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) est créée par la loi du 9 mai 2001, dont un amendement prévoit un Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), regroupant l'OPRI et l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN). Ces créations traduisent la convergence de problématiques sanitaires, alimentaires et environnementales autour de la notion de sécurité sanitaire, qui confère une cohérence minimale au dispositif (Tabuteau, 2002)<sup>1</sup>. Depuis, de nouvelles transformations ont eu lieu : la sécurité sanitaire a été étendue au domaine de la santé au travail, la loi de santé publique du 9 août 2004 a créé une Agence de biomédecine et a renforcé, suite à la crise de la canicule, les fonctions de veille et d'alerte de l'InVS, et la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie a institué une Haute Autorité de Santé, qui reprend les missions et les moyens de l'ANAES et d'une partie de l'Afssaps.

Les agences sanitaires font l'objet d'une importante littérature grise, rédigée par les acteurs de la sécurité sanitaire (Tabuteau, 1997, 2002, 2004 ; Girard, 1997, 2001 ; Lalande, 1997, Morel, 1997 ; Hirsch, 2001, 2002 ; Drucker, 1997, 2002 ; Morelle et Tabuteau, 2010). Ces textes présentent l'organisation et le fonctionnement des agences ainsi que leurs vertus. Elles apparaissent comme les lieux où peut se structurer une évaluation de meilleure qualité, ayant recours à des compétences internes mais également à des comités d'experts externes. Elles permettent de séparer les enjeux économiques des considérations sanitaires et garantissent une meilleure application des règles de déontologie et une plus grande impartialité de l'évaluation vis-à-vis des acteurs économiques ou politiques (déclarations publiques d'intérêt pour les experts, clarification des modes de participation des représentants des acteurs économiques à l'expertise et à la recherche, contractualisation des relations entre agence et tutelles ministérielles...). Enfin, elles assurent une meilleure transparence de l'information par la publication de leurs travaux, avis et rapports, la diffusion des alertes et des messages sanitaires et une communication de risque (et de crise) plus efficace. Tabuteau (2004) voit dans la création et le développement des agences les instruments d'un « risorgimento » de l'administration de la santé. Elles ont permis de restaurer l'autorité de l'Etat, de renforcer la légitimité de l'expertise scientifique et de garantir l'indépendance de l'action publique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans la nouvelle édition de son livre en 2002, Didier Tabuteau consacre l'extension de la notion de sécurité sanitaire en la définissant comme « la protection de la santé de l'homme contre les risques « iatrogènes » de la société, c'est à dire contre les risques induits par son fonctionnement et les systèmes de plus en plus complexes qui l'organisent. » (Tabuteau, 2002, p. 23).

<sup>2</sup> Au milieu des années 2000, de nombreux rapports administratifs dressent un premier bilan du système de sécurité sanitaire (ENA, 2003 ; Vachey *et al.*, 2004 ; Saunier, 2005 ; Girard *et al.*, 2006). Ils constatent les progrès réalisés : renforcement de la capacité d'expertise, indépendance scientifique, transparence des procédures d'évaluation et plus grande crédibilité du système. Pourtant ils relèvent aussi les insuffisances : chevauchement des compétences et juxtaposition des structures et diversité des modes d'organisation, coordination interministérielle insuffisante, faiblesse du pilotage stratégique du ministère de la Santé et



## ***L'analyse de la régulation des risques alimentaires***

La régulation des risques alimentaires s'est fortement transformée dans les années 1990 en Europe avec la succession de crises qui ont mis en évidence les risques de produits alimentaires de plus en plus industrialisés, la complexité croissante des modes de production et des circuits de distribution et les carences dans l'encadrement scientifique et réglementaire des produits et des activités. Ces crises, au premier rang desquelles la crise de l'ESB en 1996 ainsi que les controverses sur l'impact sanitaire des OGM, ont conduit à de profondes transformations dans les modes de régulation des risques. Les transformations sont visibles tant au niveau communautaire avec la restructuration des services de la Commission européenne, la création d'une agence d'expertise et le renforcement de la réglementation par une loi alimentaire générale en 2002 (Vos, 2000 ; Beurdeley, 2002 ; Vos, 2009) qu'au niveau des Etats par la création de nombreuses agences dotées de missions d'évaluation et/ou de gestion des risques (Ansell et Vogel, 2006 ; Everson et Vos, 2009).

Les travaux sur les risques alimentaires et leurs modes de régulation en France peuvent se partager en trois approches (Gilbert, 2005b). La première aborde les risques par la question de leur perception par les consommateurs en reliant ces dernières à l'évolution des pratiques culturelles et des significations de l'acte alimentaire (Apfelbaum, 1998 ; Fischler, 1990 ; Poulain, 2005).

Une seconde approche se focalise sur la mobilisation et l'action de groupes contestataires dans la mise à l'agenda des risques et la dynamique des crises. Ces analyses montrent comment des lancements d'alertes, des controverses scientifiques et des polémiques peuvent déboucher sur des crises après qualification sous la forme d'affaires ou de scandales (Chateauraynaud et Torny, 1999). Elles étudient les dynamiques sociales et politiques qui se développent autour des risques ainsi que les nouveaux modes de production des connaissances, de l'expertise et de la décision auxquels ces dynamiques conduisent. Ces réflexions mobilisent souvent les outils de la sociologie des sciences et des techniques pour analyser le fonctionnement de comité d'experts dans le domaine de la régulation des OGM (Roy, 2001) ou des ESST (Estades et Rémy, 2003 ; Granjou, 2004a, 2004b; Barbier et Granjou, 2005). Elles réfléchissent aux procédures d'organisation et au rôle de l'expertise scientifique dans le cadre de la mise en œuvre du principe de précaution (Joly, 1999 ; Hermitte et Dormont, 2000 ; Godard, 2002) et aux nouvelles formes de participation des citoyens et des profanes à la régulation des risques (Joly, 2001 ; Joly *et al.* 2003).

Enfin, une troisième approche mobilise davantage les outils de la sociologie de l'organisation et de l'analyse des politiques publiques, en se focalisant sur les interactions entre de multiples acteurs issus de différents secteurs (scientifiques, politiques, économiques, médiatiques...) dans le traitement des risques et le déroulement des crises. Ces analyses insistent sur les conflits autour de la propriété des risques (Gusfield, 1981), sur les problèmes liés aux territoires et aux frontières, sur les jeux d'acteurs en lien avec des questions de compétences, d'enjeux de pouvoir ou de légitimité, sur les facteurs institutionnels et sur la dynamique endogène des crises (Besançon *et al.*, 2004).

Parmi ces analyses, deux sont d'importance pour notre travail. La première est une analyse du processus de création de l'Afssa, qui mobilise les analyses en termes de coalition d'acteurs pour retracer la généalogie et la genèse de l'agence (Clergeau, 2000). La seconde est une analyse comparative de la crise de l'ESB en France et en Grande-Bretagne et des

---

complexité des circuits décisionnels, etc. Ces rapports ouvrent la voie à de nouvelles réformes qui aboutissent à la fusion de l'Afssa et l'Afset en 2010.

changements institutionnels qu'elle a entraînés, qui s'inscrit dans le cadre d'analyse des crises politiques de Michel Dobry (1986) pour analyser les changements de la politique publique en matière de sécurité des aliments (Alam, 2007) : l'auteur s'intéresse à la dimension symbolique du changement, c'est-à-dire au récit qui est construit au sujet de la crise et de la réforme et à la façon dont le changement est « donné à voir ». Dans la suite de notre travail, nous nous appuyons sur ces travaux, tout en les discutant.

Au terme de ce rapide survol de la littérature sur la régulation des risques, sur les agences sanitaires et sur les risques alimentaires, il est possible de dresser quelques constats. En premier lieu, il existe peu de littérature sur la régulation des risques alimentaires en France. Alors qu'il s'agit d'un domaine de recherche important aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, les recherches sur ce sujet sont restées relativement rares et dispersées en France. De plus, il existe peu d'analyses sociologiques sur l'organisation, le fonctionnement et l'action des nouvelles agences sanitaires françaises. Ces dernières ont principalement fait l'objet d'une littérature grise de la part des acteurs et des promoteurs de la sécurité sanitaire ou de rapports administratifs qui exposent les motifs de leur création, leurs avantages et leurs limites. Enfin, concernant le dispositif institutionnel créé en 1998, les analyses adoptent soit une entrée microsociologique via le fonctionnement d'un comité d'experts spécifique, le comité en charge des ESST qui a pris la suite du Comité Dormont (Granjou, 2004a, 2004b), soit une approche macrosociologique qui prend pour objet la crise de l'ESB et l'évolution des politiques en matière de sécurité des aliments (Clergeau, 2000 ; Alam, 2007). Ces analyses ne portent pas, ou marginalement, sur l'Afssa en tant que nouvel acteur scientifique et politique ni sur le fonctionnement concret du nouveau système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires. A partir de ces constats, il faut maintenant préciser la problématique de notre recherche.

## **Problématique**

Il s'agit maintenant de préciser notre démarche de recherche, définir les concepts que nous utiliserons et poser notre problématique. Nous ne partirons pas d'un cadre théorique unifié : dans le corps de la thèse, nous ferons référence à plusieurs corpus de littérature : de sociologie de l'action organisée, d'analyse des politiques publiques et de sociologie des sciences. Il s'agit plutôt de poser une problématique d'ensemble, qui peut se résumer en cinq points :

- analyser la régulation des risques alimentaires ;
- entrer pour cela par l'organisation et le système d'acteurs ;
- analyser le processus d'institutionnalisation de l'Afssa et du nouveau régime de régulation des risques ;
- analyser l'institutionnalisation de l'Afssa comme l'institutionnalisation d'une organisation-frontière ;
- comprendre le changement de la régulation des risques alimentaires qu'a entraîné l'Afssa.

### ***Analyser la régulation des risques alimentaires***

Notre travail vise à comprendre la transformation de la régulation des risques alimentaires suite à la création de l'Afssa. Nous avons déjà beaucoup employé ce terme. Outre qu'il

renvoie au développement des fonctions de régulation de l'Etat (Wilson, 1980 ; Majone, 1996), il convient d'en donner une définition plus précise.

Pour définir cette notion, nous reprendrons l'approche de Hood, Rothstein et Baldwin, qui définissent « *the regulation of risk* » comme: « *the governmental interference with market or social processes to control potential adverse consequences to health* » (Hood et al., 2001, p. 4). Le risque est envisagé comme la probabilité, pas toujours calculable en pratique, de l'occurrence d'effets négatifs. La régulation est entendue comme une volonté de contrôler le risque, à travers la création et la mise en œuvre de réglementations portant sur les pratiques et les produits<sup>1</sup>. Elle apparaît ici comme une action, essentiellement étatique, visant à gérer les risques, en relation avec des acteurs privés. Cette action est appréhendée à travers ses règles et organisations formelles mais aussi des attitudes, des croyances, des pratiques, des politiques.

Les auteurs construisent également la notion de « *risk regulation regime* », régime de régulation des risques, défini comme: « *the complex of institutional geography, rules, practice, and animating ideas that are associated with the regulation of a particular risk or hazard* » (*ibid.*, p. 9). Un régime caractérise la manière dont est régulé un risque particulier. C'est un système dont les composantes sont interdépendantes et qui possède une certaine stabilité dans le temps. Il est composé d'un ensemble d'institutions plus ou moins spécialisées et présentes à différents niveaux d'action (local, national, supranational) ; de règles qui varient selon leur degré de formalisme, leur objet et leur degré de coercition ; de pratiques, d'idées et d'instruments d'action. Un régime de régulation des risques combine ces éléments : pour récolter de l'information (dispositifs de surveillance, de recherche, d'expertise...), pour établir des normes et pour modifier les comportements dans le sens des normes établies (par des dispositifs de conformité utilisant la persuasion, l'éducation ou la sanction).

Nous utiliserons ces notions de « régulation » et de « régime de régulation » pour analyser les évolutions de la régulation des risques alimentaires en précisant plusieurs points. Nous ne chercherons pas à utiliser le modèle proposé par Hood, Rothstein et Baldwin tel que le font ces auteurs pour comparer à un moment donné la prise en charge de différents risques en Grande-Bretagne. Le modèle est décomposé en de multiples variables pour décrire des régimes de régulation de risque spécifiques et les comparer les uns aux autres, et pour vérifier l'action de variables de contexte (la nature du risque, les attitudes du public, la configuration des intérêts organisés) sur le contenu d'un régime de régulation (le degré, la structure et le style de régulation). Ce modèle n'est pas ici utilisé de façon systématique mais sert à préciser les notions de régulation et de régime de régulation des risques alimentaires.

Par ailleurs, nous utiliserons le terme de « régulation » plutôt que celui de « réglementation » auquel le terme anglais de « *regulation* » renvoie (Woll, 2004). Le terme de réglementation ne renvoie qu'à l'activité des pouvoirs publics, et plus particulièrement à celle du gouvernement et des services centraux. A l'inverse, le terme de régulation permet d'englober l'ensemble des activités de gestion des risques, tant par les acteurs publics (situés à différents niveaux d'intervention) que privés (consommateurs, acteurs économiques). Or, la prise en charge des risques alimentaires passe en effet aujourd'hui plus que jamais par l'intervention croisée d'acteurs publics et privés (Borraz, 2008). En ce sens, le terme de « régulation » renvoie à l'idée que l'action publique apparaît davantage comme le produit d'un entrelacement d'actions multiples, complémentaires ou contradictoires, d'ajustements partiels, de conflits,

---

<sup>1</sup> Cette approche n'est pas éloignée de la définition que donne Selznick de la régulation : « un contrôle continu et attentif exercé par une instance publique sur des activités généralement considérées comme désirables pour la société » (Selznick, 1985, p. 363).

négociations et compromis locaux, de processus plus ouverts et négociés, faisant intervenir des acteurs à la fois publics et privés où l'Etat apparaît comme un acteur parmi d'autres (Commaille, 1999). En outre, le terme de « régulation » permet de mieux envisager l'action de l'Afssa que celui de « réglementation », dans la mesure où l'agence ne dispose pas de prérogatives pour créer, contrôler et faire respecter la réglementation.

Notre analyse portera cependant principalement sur l'action des acteurs publics, tout en prenant en considération leurs interactions avec des acteurs privés. Nous insisterons en particulier sur les relations entre les organismes chargés du recueil des informations et les institutions chargées d'élaborer des règles et des normes. Nous parlerons aussi des interactions entre l'Afssa et les acteurs économiques ou les associations de consommateurs. En revanche, l'action spécifique des acteurs privés (prise en charge des risques alimentaires au sein des entreprises ou par les consommateurs), tout comme la mise en œuvre concrète des politiques de sécurité alimentaire au niveau local par les acteurs publics (services déconcentrés, collectivités territoriales) ne sont pas à proprement parler l'objet de la thèse<sup>1</sup>. De même, si nous replaçons la création et l'action de l'Afssa dans le cadre d'une régulation multi-niveaux des risques qui se met progressivement en place dans les années 1990, notre recherche ne porte pas sur les interactions entre ces différents niveaux<sup>2</sup>.

### ***Entrer par l'organisation***

Ce travail adopte la démarche de la sociologie de l'action organisée telle qu'elle est développée au CSO (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). Il s'agit d'étudier l'action publique et ses évolutions à partir des interactions concrètes à l'intérieur d'un système d'action. Par rapport à l'analyse des politiques publiques développée en science politique, la sociologie de l'action organisée privilégie « une entrée par l'organisation plutôt que par la réforme, par les programmes, par les mesures gouvernementales ou par les décisions » (Musselin, 2005, p. 55). Il s'agit de comprendre l'action publique à partir de l'étude approfondie du fonctionnement d'une organisation ou d'un système d'action organisée. Nous avons donc cherché à étudier l'action publique en matière de sécurité des aliments à partir de l'étude de l'institutionnalisation de l'Afssa et de la structuration et du fonctionnement d'un nouveau système d'acteurs<sup>3</sup>. Cette approche permet de mettre en évidence de façon fine les caractéristiques des interactions entre des acteurs individuels et/ou collectifs et de montrer comment se stabilisent (ou pas) des arrangements et des modes de fonctionnement collectifs. Elle ne s'interdit pas de penser le changement d'une politique publique : elle permet de « s'appuyer sur la compréhension de la structuration et des arrangements particuliers d'un secteur pour analyser la réception, les effets, le succès ou les échecs des actions, programmes ou mesures visant à le transformer » (Musselin, 2005, p. 56).

Pour qualifier le niveau d'analyse adopté, nous pouvons partir de la distinction que propose F. Sawicki entre le niveau de démarche empirique – qui peut aller du niveau microscopique, si l'analyse est une observation dense d'un nombre limité de cas, de situations ou d'organisations, à un niveau macroscopique si l'étude porte sur l'action d'un nombre limité de variables mais sur un nombre important de cas – et le niveau de construction théorique des problèmes qui renvoie au degré de généralisation visé par les résultats de l'enquête : ce dernier peut aller d'un niveau micrologique, si l'analyse porte sur les régularités et les

---

<sup>1</sup> Pour une analyse de la régulation des risques par les acteurs privés : (Lahellec, 2005). Pour celle des actions des services territoriaux en charge des services territoriaux : (Bonnaud et Coppalle, 2008).

<sup>2</sup> Pour une analyse de ces interactions : (Ansell et Vogel, 2006).

<sup>3</sup> Cette approche diffère de la démarche utilisée par Alam (2007) pour analyser la crise de l'ESB et l'évolution de la politique de sécurité alimentaire.

logiques qui sous-tendent des comportements individuels et inter-individuels, à un niveau macrologique si l'analyse permet de dégager des régularités valables pour l'ensemble de la société (Sawicki, 2000). Notre analyse se situe à un niveau de démarche empirique microscopique et à un niveau de construction de l'objet mésologique. Sur le premier point, nous avons choisi de concentrer l'analyse sur une seule organisation et un seul système d'acteurs. Il s'agit d'un parti pris de départ consistant à étudier en profondeur l'organisation et le fonctionnement de l'Afssa et la structuration des interactions au sein du nouveau système d'acteurs créé par son institutionnalisation. Sur le second point, le degré de généralisation visé par l'analyse est mésologique dans la mesure où les résultats de la recherche valent pour un secteur d'action publique donné. Notre étude est donc l'exploration approfondie d'un cas unique, une étude monographique permettant de rendre compte de la complexité de l'espace d'action de la sécurité alimentaire, dans une « démarche clinique » (Friedberg, 1993).

Enfin, notre démarche est inductive. La sociologie de l'action organisée, plutôt que de partir d'un modèle théorique avec lequel tester la réalité, préfère parvenir à mettre en évidence une théorie de moyenne portée à partir d'un corpus de données empiriques. Il s'agit, à partir d'une étude approfondie du terrain, de mettre à jour des mécanismes permettant d'expliquer et de comprendre la réalité empirique : « on attend du terrain qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser. » (Musselin, 2005, p. 61). Nous sommes donc partis de questions larges permettant d'explorer le terrain : comment est organisée l'Afssa ? Comment est produit un avis de l'agence ? Comment fonctionne le système d'acteurs de la sécurité sanitaire des aliments ? Ces questions ont permis d'explorer en profondeur l'objet de recherche et de dégager des faits, des opinions, des mécanismes réguliers et d'identifier les traits structurants de notre objet. La démarche suppose de partir de l'expérience vécue des acteurs pour remonter aux modes de régulation à l'intérieur d'un système d'action concret : « il s'agira de *découvrir* les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action » (Crozier et Friedberg, 1981, p. 452). Enfin, comme le signale Musselin, la mise en évidence d'un système d'action concret et de ses régulations ne constitue plus aujourd'hui qu'une étape intermédiaire permettant au sociologue de l'action organisée de construire progressivement une problématique, c'est-à-dire de formuler une question de recherche sociologique permettant de lire les résultats de la recherche et de les discuter à la lumière d'approches théoriques. Après de multiples allers et retours entre le terrain et l'analyse, nous avons choisi comme problématique le processus d'institutionnalisation de l'Afssa dans le système d'acteurs de la sécurité alimentaire et les effets de ce processus sur l'action publique.

### ***L'institutionnalisation de l'Afssa et du régime de régulation des risques***

L'institution et le processus d'institutionnalisation sont des thèmes classiques des sciences sociales. Il faut préciser le sens de ces notions et la façon dont nous les avons utilisées. Pour cela nous nous tournerons vers des analyses issues à la fois du « vieil » et du nouvel institutionnalisme (Selznick, 1996 ; Thoenig, 2003).

Nous désignerons tout d'abord par institutionnalisation la constitution d'une organisation de type bureaucratique. Nous prenons alors le terme d'institution dans son sens le plus concret d'organisation formelle. L'institutionnalisation désigne le processus de création et de développement d'une organisation conçue comme un ensemble de moyens techniques et humains organisés de façon rationnelle pour atteindre un but déterminé. L'Afssa apparaît

d'abord comme une organisation qui a pris les traits d'un organisme bureaucratique, tels que les a décrits de façon idéal-typique Max Weber. Elle est caractérisée par la spécialisation des fonctions, le développement de règles et de procédures formelles, la dépersonnalisation des relations, la centralisation de la ligne hiérarchique, etc...

Ces approches wébériennes ont été développées par ce qu'il est convenu d'appeler *a posteriori* le « vieil » institutionnalisme. Celui-ci s'attache à l'analyse d'organisations sociales ou politiques, de leur structuration interne formelle et informelle et de leur interaction avec l'environnement. Philippe Selznick, en particulier, à partir de l'étude de la *Tennessee Valley Authority* (Selznick, 1953), a montré comment une organisation devenait une « institution » et a caractérisé de façon plus sociologique le processus d'institutionnalisation (Selznick, 1957). Si une organisation apparaît comme une structure formelle constituée d'un ensemble de fonctions reliées les uns aux autres de façon rationnelle, un instrument technique pour réaliser certains objectifs, une *institution* apparaît comme un système humain et concret de coopération :

« The term "organization" (...) refers to an expendable tool, a rational instrument designed to do a job. An "institution", on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressures – a responsive, adaptive organism. » (Selznick, 1984, p. 5)

Considérer une organisation comme une institution consiste à l'envisager non comme un simple assemblage formel et technique mais comme le produit des interactions de relations formelles et informelles et de ses interactions avec son environnement, de pressions à la fois internes et externes qui entraînent l'évolution de ses formes et de ses pratiques. Il s'agit alors d'analyser le fonctionnement concret d'une organisation pour mettre en évidence la nature de l'institution.

L'institutionnalisation est alors pensée comme un processus naturel de toute organisation :

« Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization's own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment. » (Ibid, p. 16)

L'institutionnalisation d'une organisation passe par le développement de relations internes informelles, de luttes d'influence et de jeux de pouvoir, par l'éclatement en plusieurs unités aux buts spécifiques, par la constitution d'idéologies, de façons de penser et de faire, et d'images de soi visant à assurer son unité et sa cohérence, par l'insertion de l'organisation dans son environnement et l'accroissement de ses échanges avec les « forces sociales » extérieures. Le processus d'institutionnalisation crée une identité propre à l'organisation et lui garantit une stabilité qui se traduit par une certaine résistance au changement et à la réforme. L'organisation prend une valeur pour elle-même tant pour ses membres que pour une communauté sociale plus large et cherche son maintien :

« As an organization acquires a self, a distinctive identity, it becomes an institution. This involves the taking on of values; ways of acting and believing that are deemed important for their own sake. From then on self-maintenance becomes more than bare organizational survival; it becomes a struggle to preserve the uniqueness of the group in the face of new problems and altered circumstances. » (*ibid.*, p. 21)

En ce sens il nous faudra étudier le processus par lequel l'Afssa devient une *institution*, c'est-à-dire apparaît comme un construit humain de règles formelles et de relations informelles, structuré par et agissant sur son environnement, développant des manières de faire et de penser propres, acquérant une identité et un souci de sa préservation. Il faudra montrer comment l'agence refuse d'être un instrument passif, un outil au service d'autres institutions

(*an expendable tool*, avec les mots de Selznick) pour devenir autonome et agir comme un entrepreneur actif.

Pour Selznick, le leader joue un rôle essentiel dans ce processus d'institutionnalisation : il fixe les buts et les principes de l'organisation, insuffle des valeurs à tous ses niveaux (attitude de ses membres, distribution de l'autorité, relation avec l'environnement...) et protège l'identité de l'institution : « The institutional leader (...) is primarily an expert in the promotion and protection of values » (*ibid.*, p. 28). En partant de cette idée, nous montrerons comment le premier directeur général de l'agence a activement participé à son institutionnalisation.

Les approches associées au « vieil » institutionnalisme nous permettront ainsi de nous interroger sur les mécanismes d'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires. Nous pourrions toutefois compléter cette analyse en utilisant les approches du néo-institutionnalisme. Tout en revendiquant sa filiation envers le « vieil » institutionnalisme, le néo-institutionnalisme s'en démarque sur plusieurs points (DiMaggio et Powell, 1991 ; Thoenig, 2003). Il s'intéresse moins aux organisations qu'aux règles plus ou moins formelles qui structurent l'action humaine et les interactions. Les institutions apparaissent comme :

« des construits sociaux et politiques, issues de conflits et de négociations. Ce sont des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus, notamment pour la production de politiques publiques » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 98).

Il s'agit alors de nous interroger non seulement sur le processus d'institutionnalisation de l'Afssa, mais également sur celui d'un nouvel espace, celui de la régulation des risques alimentaires, c'est-à-dire sur la constitution d'un ensemble de règles et de procédures, formelles et informelles, qui structurent les interactions dans cet espace. Stone Sweet, Fligstein et Sandholtz s'inscrivent dans une telle perspective pour analyser le processus d'institutionnalisation de l'espace politique européen (2001). A la différence de certains auteurs néo-institutionnalistes<sup>1</sup>, ils établissent une distinction claire entre les *institutions*, pensées comme des systèmes de règles formelles ou informelles, plus ou moins prescriptives et coercitives, qui structurent les interactions humaines ; les *organisations*, groupes d'individus organisés dans un but collectif, ayant une certaine présence matérielle et aux frontières identifiables ; les *acteurs* qui sont pensés agir à la fois de façon stratégique dans le cadre fixé par les institutions (suivant en cela les néo-institutionnalistes économiques) et selon une logique de l'adéquation (*appropriateness*) définie comme l'adaptation du comportement à la situation via l'intériorisation de normes et de modèles cognitifs transmis par les institutions (selon l'approche du néo-institutionnalisme sociologique)<sup>2</sup>.

Les auteurs analysent l'institutionnalisation d'un espace politique communautaire. Par espace politique, ils entendent un espace social dans lequel des acteurs se rencontrent pour élaborer, interpréter et mettre en œuvre des règles applicables à d'autres espaces sociaux. Nous n'avons pas besoin ici de retenir cette idée d'espace politique. Il suffit de retenir celle d'espace social (défini comme un espace d'interactions répétées et structurées par des règles plus ou moins

---

<sup>1</sup> Friedberg (1998) souligne la confusion de l'emploi du terme d'institution dans les analyses néo-institutionnalistes. Il désigne tantôt : 1) un ensemble de croyances, de normes, de routines, de conventions, de règles qui fondent l'interaction sociale ; 2) à un niveau plus intermédiaire, des institutions sociales fondamentales comme la famille, la religion, un système de droit, des règles constitutionnelles ; 3) au niveau le plus concret, une organisation ou un ensemble interorganisationnel complexe empiriquement délimité (l'armée, le Parlement, le système carcéral...). Pour une définition de l'institution et une présentation des démarches des différentes écoles néo-institutionnalistes : (Hall et Taylor, 1997 ; Smyrl, 2002 ; Steinmo, 2004).

<sup>2</sup> Sur la notion d'*appropriateness*, voir (March et Olsen, 1989)

formelles) et de souligner la façon dont les auteurs définissent l'institutionnalisation d'un tel espace. Un espace social est institutionnalisé lorsqu'il existe un système partagé de règles et de procédures qui définissent l'identité des acteurs, leur rôle et leurs interactions :

« We call a social space « institutionalized » when there exists a widely shared system of rules and procedures to define who actors are, how they make sense of each other's actions, and what types of action are possible. Institutionalization is the process by which a social space emerges and evolves. » (Stone Sweet *et al.*, 2001, p. 12)

Cette définition de l'institutionnalisation renvoie donc à la structuration d'un espace social par des règles qui définissent l'identité et le rôle des acteurs et stabilisent leurs interactions. Elle ne suppose pas que ces règles soient toujours formelles. Enfin, elle prend en considération les enjeux de pouvoir qui apparaissent comme inhérents aux processus d'institutionnalisation :

« Institutions define arenas, but in doing so they privilege some actors over others. Institutionalization is therefore never neutral: it is partly a process by which powerful actors seek to shape the rules of the game in their favour. The construction and development of institutions therefore has consequences for who will accumulate wealth and influence, and who will not. Actors deploy whatever forms of power they possess in order both to obtain policy outcomes they prefer and to shape the institutions themselves » (*ibid.*, p. 13)

Cette conception de l'institutionnalisation comme d'un processus conflictuel structuré par des enjeux de pouvoir autour de la définition, de l'interprétation et de l'utilisation des règles, où les institutions définissent en retour les ressources (et leurs conditions d'utilisation) ainsi que les contraintes de l'action, rejoint les perspectives de la sociologie des organisations française (Crozier et Friedberg, 1977).

Ces approches nous permettent donc d'envisager l'institutionnalisation de l'Afssa non plus seulement sous l'angle de l'organisation mais en replaçant l'Afssa dans l'espace de la régulation des risques alimentaires. La focale de l'analyse s'élargit de l'organisation en tant que telle pour penser l'institutionnalisation d'un ensemble d'interactions entre différentes organisations qui participent à la régulation des risques alimentaires. Il s'agira alors de comprendre la stabilisation des règles qui définissent les identités, les rôles et les interactions à l'intérieur de cet espace. De plus, il faudra analyser les jeux de pouvoir autour de la définition, de l'interprétation et de l'utilisation des règles du nouveau régime de régulation. En particulier, une règle constitutive de l'espace de la sécurité alimentaire est la séparation entre évaluateurs et gestionnaires du risque : cette règle est bien censée définir l'identité et le rôle des acteurs. Pourtant elle est l'objet de luttes pour définir son contenu, tracer les territoires respectifs des évaluateurs et des gestionnaires et stabiliser des modes d'interaction à l'intérieur du régime de régulation des risques.

### **L'Afssa comme organisation-frontière**

L'analyse de l'institutionnalisation de l'Afssa et des interactions entre évaluateurs et gestionnaires des risques alimentaires nous conduit à envisager l'Afssa comme une « organisation-frontière ».

Le concept de *boundary organization* a été développé à la fin des années 1990 en sociologie des sciences et en science politique, à partir de la notion de *boundary work* (Gieryn, 1983 ; Jasanoff, 1990) et de *boundary object* (Star et Griesemer, 1989), pour analyser le développement d'organismes à la frontière entre science et politique (Guston, 1999, 2000, 2001 ; Raman, 2005). Il a été appliqué aux Etats-Unis à des institutions situées à l'interface entre la recherche scientifique et l'action publique, comme des comités d'experts, des instituts



de recherche et des agences gouvernementales<sup>1</sup>. Il s'inscrit dans un contexte de transformation des modes de production et des dispositifs institutionnels de la connaissance : l'autonomie de la production scientifique paraît contestée et les analyses décrivent un double mouvement de scientification de la politique et de politisation de la science (Weingart, 1999).

Miller (2000) définit les organisations-frontières comme des : « organizations that sit in the territory between science and politics, serving as a bridge or an interface between scientific research, political decision and public action », et Guston (2000) comme des : « institutions that internalize the provisional and ambiguous character of the apparent boundary between science and politics ». Guston (2001) a caractérisé ces organisations par trois éléments :

- elles existent à la frontière de deux mondes sociaux différents, la science et la politique, en étant responsables et redevables à la fois de manière scientifique et politique ;
- elles incluent la participation d'acteurs à la fois scientifiques et politiques et de médiateurs entre les deux mondes ;
- elles utilisent et créent des « objets-frontières » (*boundary objects*) (Star et Griesemer, 1989), c'est-à-dire des objets socialement construits qui peuvent être utilisés dans les deux mondes sans perdre leur identité (Guston donne l'exemple d'un brevet qui peut être utilisé à la fois par un scientifique pour protéger le résultat de ses recherches et par un politique pour mesurer la productivité de la recherche), et d'« ensembles standardisés » (*standardized packages*) (Fujimura, 1991), c'est-à-dire de dispositifs institutionnels, de protocoles et de procédures qui organisent et stabilisent la coopération entre les deux mondes (comme un protocole de recherche établi entre un organisme politique et une institution de recherche)<sup>2</sup>.

Ces organisations organisent la coopération entre scientifiques et politiques, tout en organisant la distinction des deux communautés et en maintenant leurs identités respectives. Elles créent de la stabilité en internalisant la négociation de la frontière entre science et politique. Elles permettent de s'adresser à plusieurs audiences et de répondre simultanément à leurs attentes et à leurs intérêts<sup>3</sup> :

« (...) the boundary organization is able to project authority by showing its responsive face to either audience. To the scientific principal, it says, "I will do your bidding by demonstrating to the politicians that you are contributing to their goals, and I will help facilitate some research goals besides." To the consumer, who is also a principal, it says, "I will do your bidding by assuring that researchers are contributing to the goals you have for the integrity and productivity of research." The boundary organization thus gives both the producers and the consumers of research an opportunity to construct the boundary between their enterprises in a way favorable to their own perspectives. » (Guston, 2001, p. 405)

Ce concept a été utilisé pour analyser le rôle d'institutions de pilotage de la recherche scientifique qui facilitent la collaboration entre chercheurs et politiques tout en assurant à la

---

<sup>1</sup> Voir le numéro spécial de *Science, Technology and Human Values*, vol. 26, n°4, 2001 et de *Science and Public Policy*, vol. 32, n°6, 2005. Le concept est appliqué à des institutions américaines comme l'*Office of Technology Assessment*, l'*Health Effects Institute* ou à des organismes de recherche internationaux comme l'*International Research Institute for Climate Prediction*, ou le *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

<sup>2</sup> Sur l'origine et la carrière de ces concepts développés en sociologie des sciences et des techniques, voir (Trompette et Vinck, 2009).

<sup>3</sup> Guston utilise la théorie principal-agent pour formaliser la relation entre l'organisation frontière (l'agent) et ses principaux (les communautés scientifique et politique).

fois l'autonomie et la productivité de la science<sup>1</sup>. Ces organisations peuvent concilier l'offre et la demande de savoir, construire et développer des instruments, des protocoles, des normes, des méthodes d'évaluation communs aux deux mondes, coordonner ces derniers (par des activités de communication, de traduction, de négociation...) et négocier les frontières entre science et politique (Miller, 2000).

Le concept d'organisation-frontière a aussi été utilisé pour décrire le rôle de l'Agence européenne pour l'environnement (Guston, 2001, p. 403) : l'action de cette agence se situe à l'interface entre les communautés scientifiques et politiques, emploie des agents issus des deux mondes et joue un rôle essentiel de médiation. Si ce concept a été principalement utilisé pour analyser l'activité d'organismes qui accomplissent des fonctions à l'interface de la recherche et de l'action politique, il pourrait s'appliquer aux nouvelles agences sanitaires françaises comme l'Afssa, l'InVS ou l'Afssset qui sont chargées de fonctions de recherche directement en lien avec l'action publique<sup>2</sup>.

Dans la suite de ce travail, nous ne nous intéresserons pas à l'activité de recherche menée par l'Afssa. En revanche, il nous semble possible de retenir ce concept de *boundary organization* pour analyser l'agence dans sa fonction d'expertise :

- L'Afssa se situe bien à l'articulation entre la science et la politique : elle doit produire des avis à destination du politique, c'est-à-dire produire de la connaissance qui réponde à une demande politique.
- En outre, l'agence est redevable à la fois auprès de la communauté scientifique (ses avis doivent être crédibles scientifiquement et elle doit maintenir sa légitimité auprès de ses experts) et de la communauté politique (l'agence a été créée par le Parlement, elle est sous tutelle ministérielle et ses avis doivent être utilisables pour l'action).
- L'agence est constituée à la fois de scientifiques (par ses comités d'experts et son personnel) et d'acteurs politico-administratifs (le directeur général de l'agence, les administrations membres du conseil d'administration et du conseil scientifique...).
- Elle internalise la frontière entre la science et la politique. Située à l'articulation entre évaluation et gestion des risques, l'agence doit produire des avis à la fois fondés scientifiquement et utilisables politiquement, et de ce fait, négocier constamment les frontières entre la science et la politique (*boundary work*). Cette activité fait toutefois l'objet de tensions et de conflits : alors que la théorie des organisations-frontière insiste sur les effets de coordination et de coopération entre différents mondes (c'est-à-dire sur l'effacement de la frontière) et sur la « coproduction d'intérêts mutuels » (Guston, 2001, p. 405) entre scientifiques et politiques, nous montrerons que la frontière entre science et politique, entre évaluation et gestion des risques, reste une frontière disputée.

Nous utiliserons donc cette notion d'organisation-frontière sans reprendre de façon systématique tous les concepts de sociologie des sciences associés à la théorie (en particulier ceux de *boundary objects* et de *standardized packages*) et en l'ancrant dans une perspective de sociologie de l'action publique. Elle nous permet d'insister sur la nature intrinsèquement hybride de l'Afssa qui apparaît à la fois comme une organisation scientifique et politique : l'Afssa, en tant qu'organisation-frontière, doit s'institutionnaliser à la fois comme une

---

<sup>1</sup> En ce sens, elle pourrait être utilisée pour analyser un organisme comme la nouvelle Agence nationale de la recherche.

<sup>2</sup> Buton (2006) analyse par exemple l'activité de l'InVS comme une forme d'« intelligence » épidémiologique.

organisation scientifique et comme un acteur politique, doit acquérir à la fois une autorité scientifique et une légitimité politique, et son action est à la fois scientifique et politique. Elle permet de mieux comprendre la nature de ces agences que nous avons qualifiées de bureaucraties techniques (Benamouzig et Besançon, 2005).

### ***Penser le changement de la régulation des risques alimentaires***

L'analyse du processus d'institutionnalisation de l'Afssa en tant qu'organisation-frontière et du nouveau régime de régulation des risques doit nous permettre d'évaluer le changement de l'action publique dans le domaine de la sécurité alimentaire. Cela suppose : 1) de tenir compte de l'historicité de l'action publique ; 2) de qualifier ce changement.

### **Tenir compte de l'historicité de l'action publique**

La nécessité de prendre en compte la profondeur historique pour comprendre l'action publique a fait l'objet de développements nombreux tant dans la littérature américaine, en particulier par l'école néo-institutionnaliste historique (Pierson, 2004), que dans la littérature française (Laborier et Trom, 2003 ; Payre et Pollet, 2005). Pour comprendre les transformations de la régulation des risques alimentaires qui se déroulent sur une dizaine d'années, il faut les inscrire dans une perspective historique de plus long terme et « saisir l'action à la lumière de sa structuration historique » (Laborier et Trom, 2003, p. 5), et ceci pour plusieurs raisons.

En premier lieu, comme nous y invitent les néo-institutionnalistes historiques, pour analyser la création et l'institutionnalisation d'une organisation, il faut tenir compte de l'ensemble des institutions existantes. Pour comprendre la création de l'Afssa, il faut prendre en considération cette densité institutionnelle en montrant comment l'agence s'insère dans un dispositif de régulation des risques dont les origines remontent au début du XX<sup>e</sup> siècle. Il faudra donc porter notre attention sur la structuration progressive d'un dispositif de sécurité des aliments, sur la façon dont est défini le risque alimentaire en tant que problème, sur la manière dont ce problème est pris en charge par un ensemble d'organisations politico-administratives qui s'en attribuent la propriété. Cela permettra de comprendre comment la sédimentation historique de cet ensemble d'institutions a influencé la création de l'Afssa et de nous interroger sur l'existence d'effets de *path dependence* (Pierson, 2004). De plus, dans la mesure où les institutions structurent les ressources, les systèmes de représentation et les stratégies des acteurs, la prise en compte de l'épaisseur institutionnelle est nécessaire pour comprendre les interactions au sein du nouveau système d'acteurs de la régulation des risques :

« Il s'agit, par conséquent, de donner à l'objet d'étude une profondeur historique nécessaire pour identifier quelles sont les ressources et les contraintes institutionnelles qui régissent les interactions au sein du domaine étudié et pour éprouver la « solidité » de ces institutions au sens large. » (Palier et Surel, 2005, p. 13).

Deuxièmement, replacer l'action publique dans une échelle temporelle de long terme permet de mieux analyser ce que l'on qualifie de « crise ». Le discours commun est de considérer que l'action publique en matière de sécurité alimentaire a été transformée par la crise de la vache folle, à l'origine de transformations profondes voire d'une rupture dans les modes de régulation des risques alimentaires. De plus, dans ces représentations, la crise apparaît produite de façon exogène, par l'annonce de la transmissibilité à l'homme de l'ESB. Une analyse diachronique permet de se prémunir de ces deux écueils. D'une part, elle offre la possibilité de mettre en évidence les éléments relativement stables et de distinguer les éléments de transformation. Tout ne change pas avec la crise de la vache folle : « L'adoption

d'une perspective historique permet donc non seulement de repérer des lignes de continuité par-delà les changements apparents, mais aussi de mieux identifier les éléments de transformation ». (Hassenteufel, 2008, p. 239). D'autre part, elle permet de mettre en évidence les facteurs endogènes à la crise : les transformations de long terme qui fournissent les conditions de possibilité de la crise de même que les évolutions des relations entre les acteurs qui alimentent voire créent la crise (Gilbert, 2005a).

Enfin, une perspective de long terme permet une meilleure appréciation du changement si elle tient compte de la mise en œuvre et du fonctionnement concret de l'action publique. Pour pouvoir évaluer le degré et le contenu du changement, il faut en effet aller au-delà de la décision ou du vote de la loi de 1998 et analyser le fonctionnement réel du nouveau système de régulation des risques. L'attention à la seule décision « conduit à privilégier l'affichage de mesures, souvent portées par une rhétorique et une symbolique du changement » (Fontaine et Hassenteufel, 2002, p. 14). La mise en œuvre de l'action publique peut s'écarter des objectifs affichés, produire des effets inattendus ou susciter des résistances au changement. Prendre une échelle temporelle qui, en aval de la décision, permet d'analyser la régulation concrète des risques alimentaires après la réforme de 1998, est nécessaire pour mieux distinguer les éléments de continuité et les éléments de changement dans l'action publique. Cette échelle temporelle permet aussi de mettre à distance la rhétorique politique de la réforme et du changement et de relativiser la nouveauté apparente à l'aune de l'action concrète.

### **Qualifier le changement**

Plusieurs thèses sur le degré et les modalités du changement sont proposées dans la littérature sur l'action publique.

Les théories de l'incrémentalisme (Lindblom, 1959) et les analyses du néo-institutionnalisme historique (Pierson, 2004) insistent sur la continuité de l'action publique et sur des processus de transformation graduels et continus. D'autres auteurs ont pensé la possibilité d'un changement de l'action publique plus radical et moins linéaire. C'est le cas des approches cognitives de l'action publique (Surel, 2004). Un changement important de l'action publique est lié à une transformation des éléments cognitifs et normatifs d'une politique : il est conçu soit comme une révolution de paradigme (Hall, 1993), soit comme l'établissement de la domination d'une coalition de cause dans un sous-système (Sabatier, 1998, 2004), soit comme l'adaptation d'un référentiel sectoriel à un nouveau référentiel global (Muller, 2005). D'autres approches cherchent à expliquer tant les périodes de stabilité ou de changement incrémental et que les périodes de changement plus fondamental. C'est le cas des analyses en terme d'équilibre ponctué (Baumgartner et Jones, 1993). Enfin, des chercheurs néo-institutionnalistes veulent sortir de la dichotomie des analyses qui présentent le changement soit comme un processus continu aboutissant à des effets mineurs (dans la lignée de l'incrémentalisme et des études de phénomènes de *path dependence*) soit comme une rupture brutale aboutissant à court terme à un changement profond de l'action publique (comme le présentent les approches cognitives ou les analyses en terme d'équilibre ponctué). Pour Streeck et Thelen (2005), il faut distinguer le processus de changement (qui peut être incrémental ou brutal) et le résultat du changement (qui peut être faible ou profond). En croisant ces deux dimensions, il est possible de faire apparaître un changement incrémental aboutissant à une forte transformation de même que l'existence de fortes continuités malgré une crise de la politique publique.

Ces théories du changement peuvent être alignées sur un continuum selon les effets plus ou moins importants du changement de l'action publique (continuité vs changement radical) et

selon la temporalité ou le rythme du changement (changement incrémental vs changement brutal). Elles se distinguent par la plus ou moins grande importance donnée aux facteurs exogènes et aux facteurs endogènes dans l'explication des origines du changement. Elles mettent enfin en évidence différentes explications du changement : les approches cognitives insistent sur le rôle des idées et des croyances ; les approches néo-institutionnalistes mettent en évidence le poids des institutions tout en montrant la possibilité d'un changement institutionnel graduel mais conséquent ; les différentes analyses articulent idées et institutions aux jeux des intérêts et des acteurs.

Nous ne chercherons pas à appliquer un de ces modèles théoriques à notre objet. Nous préférons interroger les données empiriques à partir de questions soulevées par ces différents modèles d'analyse, en essayant de dépasser les (fausses) oppositions de la pensée du changement (endogène / exogène, symbolique / concret, incrémental / brutal, superficiel / profond, par les idées / par les intérêts...). Nous adopterons le modèle proposé par P. Hassenteufel (2008) pour analyser l'action publique comme un ensemble d'interactions contextualisées. Ce modèle vise à combiner différentes approches théoriques (analyse stratégique, analyse cognitive, néo-institutionnalisme...) pour analyser les interactions entre les différents acteurs d'une politique publique ainsi que les changements de l'action publique.

Hassenteufel distingue trois niveaux d'analyse. Le premier est celui des acteurs de l'action publique : acteurs individuels ou collectifs, caractérisés par leur rationalité limitée et développant des stratégies qui dépendent à la fois de :

- leurs ressources (juridiques, matérielles, politiques, sociales, d'expertise...) ;
- leurs systèmes de représentations (dimension cognitive) : plutôt que de parler de référentiel, de paradigme ou de système de croyances, Hassenteufel a recours à la notion plus englobante et moins inscrite dans une conception spécifique de l'action publique de « système de représentation » qui articule « des principes généraux qui définissent l'orientation d'ensemble d'une politique publique ; une grille d'interprétation de la réalité (décodage) correspondant à un diagnostic sur lequel se fonde cette orientation ; des raisonnements et des argumentaires qui (...) sont au cœur de l'activité de recodage du réel qui vise à déboucher sur des actions concrètes » (Hassenteufel, 2008, p. 109)<sup>1</sup> ;
- et leurs intérêts : ce peut être des intérêts matériels (correspondant à des biens économiques quantifiables monétairement), des intérêts de pouvoir (perspective de gains ou crainte de perte de pouvoir) ou des intérêts liés à l'identité des acteurs (lorsque les acteurs cherchent par l'action à affirmer ou réaffirmer des valeurs constitutives de leur identité).

Ces trois éléments - ressources, idées et intérêts - doivent être articulés pour comprendre l'orientation des stratégies (en particulier idées et intérêts s'influencent réciproquement). Les acteurs collectifs caractérisés par ces trois éléments sont plus ou moins cohérents et intégrés : les stratégies collectives « sont en effet fortement déterminées, non seulement par le type (et

---

<sup>1</sup> Hassenteufel précise : « La notion de système de représentation intègre donc les différentes dimensions des paradigmes, des référentiels et des systèmes de croyances. Surtout, elle n'exclut ni une conception en termes de domination d'un système de représentation dans un secteur de politique publique donné, voire pour l'ensemble des politiques publiques (comme c'est le cas pour le référentiel global), ni une conception en termes de concurrence et de conflit entre des systèmes de représentation dans un domaine d'action publique. En fonction des périodes, des pays ou des enjeux de politique publique on peut identifier des niveaux de systèmes de représentation (global et sectoriel par exemple) articulés, ou bien une diversité de système de représentation en concurrence. » (*ibid.*, p. 110)

le nombre) de ressources, d'intérêts et de représentations qui constituent un acteur collectif, mais aussi par le degré de cohésion de cet acteur et des éventuels clivages et conflits qui le traversent. » (*ibid.*, p. 118).

Le deuxième niveau d'analyse est celui des interactions entre les acteurs. Il peut s'agir d'interactions au sein des acteurs collectifs, d'interactions entre ces acteurs autour d'un enjeu de politique publique, d'interactions entre acteurs nationaux, supranationaux ou infranationaux. Ces interactions sont structurées par des institutions qui créent de la stabilité et permettent des anticipations réciproques entre acteurs, participent à la répartition des ressources, à la construction de représentations partagées et à la définition des intérêts. Les institutions encadrent donc les interactions et orientent les stratégies des acteurs. Mais les interactions peuvent être aussi plus instables et caractérisées par des conflits entre acteurs aux intérêts et aux représentations divergentes, par exemple autour de la définition de ces institutions.

Enfin, le troisième niveau d'analyse est celui du contexte, « ce qui est extérieur aux interactions entre les acteurs d'une politique publique (et qu'ils ne maîtrisent pas) tout en n'étant pas indépendant d'eux du fait de son caractère construit. » (*ibid.*, p. 120). Il est composé d'éléments mesurables et objectivables mais aussi de représentations construites par les acteurs qui forment une contrainte à l'action publique<sup>1</sup>.

Dans ce cadre d'analyse, l'action publique apparaît comme une construction collective, « produit de configurations plus ou moins fortement structurées, stables et cohérentes, superposant des niveaux multiples d'interactions, plus ou moins fortement institutionnalisées, qu'il n'est possible de comprendre qu'à partir des ressources, des représentations et des intérêts des différents acteurs impliqués » (*ibid.*, p. 138).

Ce cadre d'analyse est utilisé pour proposer un modèle d'explication du changement de l'action publique, en s'attachant à répondre à plusieurs questions : 1) qu'est-ce qui change ? ; 2) Quelle est l'intensité du changement ? 3) Selon quelles modalités a lieu le changement ? ; 4) Quelles sont les origines du changement ? Il s'agit de travailler non seulement la question de l'intensité du changement (les différentes dimensions et l'importance du changement) et celle de ses modalités (changement graduel ou rupture) mais aussi la question des causes du changement.

L'analyse suppose d'abord de pouvoir dire ce qui change (question 1). A partir de la grille proposée par Hall, Hassenteufel distingue quatre dimensions du changement, qui sont potentiellement interdépendantes :

- la dimension des instruments : changement par la création d'un nouvel instrument de l'action publique ou dans l'usage d'un instrument existant ;
- la dimension des acteurs : émergence ou disparition d'un acteur, affaiblissement ou renforcement d'un acteur existant ;
- la dimension du cadre d'interaction : changement des règles qui structurent les interactions d'acteurs ;
- la dimension de l'orientation de la politique publique : changement dans les objectifs et les représentations qui sous-tendent l'action publique.

---

<sup>1</sup> Hassenteufel détaille 7 grands types de contexte de l'action publique : socio-démographique, scientifique et technique, étatique (règles du jeu institutionnelles), économique, politique, international et les autres politiques publiques.

Cette typologie permet de distinguer différents niveaux d'action publique (les modalités de mise en œuvre concrètes, le niveau politique, le niveau institutionnel et le niveau cognitif) et les effets potentiels du changement d'une dimension sur les autres dimensions. Pour notre travail, elle permet en particulier de souligner les effets de la modification de la configuration des acteurs sur les autres dimensions de l'action publique.

Cette typologie permet aussi de mieux évaluer l'intensité et la temporalité du changement (questions 2 et 3). Nous partirons du constat fait par Hassenteufel qu'au lieu d'opposer changement superficiel et changement radical, et changement incrémental et changement brutal, il est plus pertinent de distinguer les éléments de continuité et les éléments transformés au sein de la même politique publique (le changement est plus important lorsque plusieurs dimensions de l'action publique sont concernées), de même que l'on peut repérer différentes temporalités de changement au sein de l'action publique.

Enfin, s'agissant des causes du changement (question 4), l'auteur distingue quatre facteurs de changement :

- l'affirmation d'acteurs porteurs de changements, acteurs plus ou moins structurés et homogènes et caractérisés par des ressources, des représentations et des intérêts qui orientent leurs stratégies ;
- l'existence de processus d'apprentissage qui permettent aux acteurs de formuler un projet réformateur, d'élaborer une stratégie politique ou d'opérationnaliser l'utilisation d'instruments de politique publique ;
- l'existence d'un contexte favorable : le contexte peut être exogène à la politique publique (choc exogène qui déstabilise la politique publique, contexte économique, électoral...) mais peut aussi être endogène lorsque des *policy failures* (Hall, 1993), anomalies ou échecs, remettent en cause les fondements cognitifs de la politique existante ;
- l'existence de dynamiques supranationales : des objectifs, des normes ou des valeurs, des institutions, des instruments ou des modes opératoires, des modèles de gouvernement élaborés au niveau supranational sont traduits et appropriés au niveau national.

L'analyse tient également compte des obstacles au changement, verrous à la fois cognitifs, institutionnels et politiques, mis en évidence par les théories de l'incrémentalisme ou de la *path dependence*.

Armés de ce cadre d'analyse, nous pourrions interroger le changement qu'a entraîné l'institutionnalisation de l'Afssa sur l'action publique dans le domaine de la sécurité des aliments :

- Quelles sont les dimensions du changement ? L'action publique en matière de sécurité des aliments change-t-elle dans ses instruments et/ou ses acteurs et/ou ses cadres institutionnels et/ou ses aspects cognitifs et normatifs ? Quelles sont les interdépendances entre ces différentes dimensions ?
- Quelles sont les temporalités du changement ? La création de l'agence représente-t-elle une rupture de l'action publique ou s'inscrit-elle dans des processus d'évolution à plus long terme ?

- Quelle est l'intensité du changement ? Quel est l'impact de l'institutionnalisation de l'Afssa sur l'action publique appréhendée dans ses dimensions instrumentale, institutionnelle et cognitive ?
- Quelles sont les variables explicatives du changement ? Comment s'articulent intérêts, institutions, idées, contexte et dynamiques transnationales dans la transformation de l'action publique ?

## **Démarche d'enquête et méthodologie**

### ***La démarche d'enquête***

Il s'agit ici de présenter la démarche d'enquête que nous avons adoptée. Dans une perspective de sociologie de l'action organisée, nous sommes partis de questions très générales sur l'objet de recherche qu'est l'Afssa. Ces questions se sont précisées et ont évolué au fur et à mesure de l'enquête qui a pris des chemins imprévus.

### **Analyser la production d'un avis scientifique**

La question de recherche de départ consistait à se demander comment était produit un avis de l'Afssa : il s'agissait d'ouvrir la boîte noire que constituait l'agence pour comprendre pas à pas le processus de traitement d'une saisine, depuis la question posée à l'agence à l'émission de l'avis, en nous intéressant au travail des experts et des membres de l'agence, à leurs relations avec les représentants des administrations et les acteurs économiques.

Il a donc fallu ouvrir le terrain de l'agence : en novembre-décembre 2001, des contacts ont été pris avec la direction de l'Afssa pour proposer une étude du fonctionnement des comités d'experts et de la direction d'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires (DERNS). La direction de l'agence y a répondu favorablement : elle était intéressée par l'analyse d'un observateur extérieur sur le fonctionnement de ses nouveaux comités d'experts, analyse qui pouvait contribuer au travail de rationalisation et de procéduralisation engagé dans une démarche d'assurance-qualité de l'expertise. Une enquête exploratoire a ainsi été menée de janvier à septembre 2002. Elle a consisté à mener 25 entretiens semi-directifs avec les personnels de la DERNS et avec plusieurs présidents de comités d'experts et à observer une séance de chacun des 10 comités de l'agence.

Les données recueillies ont donné lieu à une première description du processus d'expertise. Elles ont permis de faire ressortir les caractéristiques de chaque comité, leurs différences et les enjeux propres à l'ensemble du dispositif de production des avis : le mode de sélection des experts et la composition des comités, la question posée aux experts, le travail des rapporteurs, les modalités de la discussion et le mode de délibération en comité, l'articulation entre le travail des experts et le travail de la structure propre à l'Afssa, les modalités des relations de l'Afssa avec ses administrations de tutelle et avec les professionnels du secteur agroalimentaire.

Cette enquête exploratoire a permis d'identifier les questions de recherche à approfondir lors d'une deuxième étape d'observation plus intensive. Il a été convenu avec l'Afssa que nous pourrions intégrer les locaux de l'agence pour suivre de manière continue l'activité de la DERNS et des comités d'experts. L'objectif était l'analyse approfondie du processus d'expertise par la comparaison de l'activité de 3 ou 4 comités différents – choisis pour leur spécificité en terme de type de dossiers traités (demande d'évaluation de dossiers industriels, examen de textes réglementaires ou évaluation de risque en urgence) - et des unités d'évaluation de la DERNS auxquels ils étaient rattachés. Obtenir un bureau au sein de



l'agence permettrait d'assister aux réunions des comités, d'avoir accès aux dossiers d'expertise, de suivre le travail des secrétaires scientifiques, de rencontrer plus facilement les experts. Nous nous sommes donc installés à l'Afssa le 23 septembre 2002, au sein de l'unité Eaux. Le choix de cette unité et du suivi du comité Eaux s'est fait après un contact avec le responsable de l'unité qui a manifesté rapidement de l'intérêt pour notre enquête. Bénéficiant d'un grand crédit auprès des experts du comité (en tant qu'ancien responsable du bureau de l'eau au ministère de la Santé, il côtoyait certains experts depuis une vingtaine d'années), il reçut l'accord du président et des experts pour que nous puissions assister aux séances du comité.

D'octobre 2002 au mois de janvier 2003, nous avons donc suivi l'activité de cette unité :

- suivi de 4 séances du CES ;
- analyse de dossiers traités par l'unité Eaux depuis la création de l'agence et suivi de dossiers en cours d'expertise en diversifiant les types de dossiers examinés ;
- réalisation de 25 entretiens semi-directifs avec les experts du comité et les membres de l'unité Eaux, avec les responsables du bureau de l'eau du ministère de la Santé qui suit ces dossiers, ainsi qu'avec des représentants des professionnels de l'eau.

Cette phase a permis d'approfondir l'analyse du processus d'expertise en rentrant dans l'activité quotidienne de la DERNS. Etre présent à l'agence, avoir un bureau avec des membres de la DERNS, partager leur travail au quotidien nous a permis d'acquérir une bonne connaissance de l'activité du personnel scientifique de l'agence, de comprendre leurs relations avec leur hiérarchie, les experts, les administrations de tutelle et les acteurs économiques. Nous avons pu observer les multiples interactions, officielles et officieuses, formelles et informelles, auxquelles donne lieu le traitement d'un dossier. Le suivi d'un comité pendant plusieurs séances successives a permis d'observer le fonctionnement au concret d'un collectif d'experts, les formes de discussion et de délibération utilisées, le rôle des différents participants (experts, président de comité, membres de l'Afssa, représentants de l'administration...) et de suivre le traitement de plusieurs dossiers :

#### **Expertises suivies à l'unité Eaux**

- Evaluation d'un procédé de désinfection continue des réseaux d'eaux chaudes sanitaires par ionisation cuivre/argent
- Avis sur un projet d'arrêté relatif à la température de l'eau chaude sanitaire
- Evaluation d'une demande d'autorisation d'enrichissement en calcium d'une eau embouteillée et d'une demande d'autorisation d'enrichissement en calcium et magnésium d'une eau embouteillée
- Avis sur le décret 2001-1220 sur les eaux destinées à la consommation humaine

Les entretiens menés en parallèle avec les experts permettaient de les interroger sur leur expérience de l'expertise, sur le fonctionnement du comité, sur leur perception de l'Afssa, et sur les transformations de l'expertise (dans la mesure où de nombreux experts du comité Eaux avaient été membres des anciens comités du CSHPF). Ils étaient aussi l'occasion d'approfondir l'analyse des dossiers choisis en demandant aux experts d'explicitier leurs interventions sur ces dossiers, les opinions exprimés en comité, les divergences et les consensus observés... Enfin, l'analyse approfondie de l'expertise d'un risque permettait de comprendre les interactions de l'Afssa avec son environnement, par des entretiens avec les

administrations en charge de la réglementation et du contrôle des risques liés à l'eau et avec les représentants des professionnels dans ce domaine : les questions portaient sur les relations de ces acteurs avec l'agence, leur rôle dans l'expertise, leur perception et leurs attentes vis-à-vis de l'Afssa, etc.

Nous devons poursuivre cette enquête en changeant d'unité et de comité d'experts, dans la perspective de faire une comparaison de l'expertise dans différents comités. Nous avons cependant changé de stratégie d'enquête au mois de janvier 2003, pour plusieurs raisons. La première était liée à une contrainte de temps. Nous nous étions donné 2 à 3 mois par comité d'experts, mais ce temps paraissait insuffisant pour se familiariser avec le domaine d'expertise et acquérir une bonne connaissance des données techniques, du cadre réglementaire, des risques sanitaires liés aux domaines, etc., connaissance indispensable à la compréhension des discussions en comité, à l'analyse des dossiers et à la richesse informative des entretiens. Par ailleurs, même si notre présence au sein de l'Afssa et aux séances du comité avait facilité nos contacts avec les experts scientifiques, les entretiens étaient difficiles à obtenir dans des délais courts, du fait du manque de disponibilité des chercheurs et universitaires.

La seconde raison était liée à une interrogation sur l'objet même de la recherche : il ne nous semblait plus aussi pertinent qu'au départ de réaliser une comparaison systématique de l'expertise dans différents comités. La compréhension des différences entre les CES était une question d'intérêt pour la direction de la DERNS qui voyait là une première étape dans un processus d'assurance-qualité visant à harmoniser le déroulement de l'expertise au sein des comités. Mais cette attente ne correspondait plus entièrement à nos questions de recherche et les données déjà recueillies permettaient de dresser une vue satisfaisante de ces différences. Nous éprouvions également des difficultés méthodologiques : nous nous sentions mal armés pour réaliser une description plus ethnographique du dispositif d'expertise. En outre, nous ressentions le besoin de « prendre de la hauteur » et de sortir du traitement au plus près du processus d'expertise. Les entretiens réalisés au ministère de la Santé et auprès des professionnels nous avaient fait ressentir la nécessité de comprendre les interactions de l'Afssa avec son environnement et d'étudier la façon dont les avis de l'agence étaient utilisés. En particulier les interactions concrètes entre l'évaluateur et le gestionnaire, marquées par l'ambiguïté et les tensions, semblaient être une piste intéressante pour comprendre le rôle de l'expertise dans l'action publique.

La troisième raison a été la mise en place au début de l'année 2003 d'activités d'auto-évaluation de la DERNS dans la perspective d'une évaluation de l'application de la loi de 1998 prévue dans les textes officiels. L'Afssa cherchait à se préparer à cette évaluation en faisant un bilan de son fonctionnement. Dans ce cadre, plusieurs groupes ont été créés au sein de la DERNS pour définir des priorités de l'évaluation des risques, analyser les problèmes posés par l'organisation et le fonctionnement de la DERNS et faire un bilan des relations de la DERNS avec les administrations, les acteurs économiques et les associations de consommateurs<sup>1</sup>.

### **Elargir la question de recherche aux transformations de la relation entre expertise et action publique**

A partir de ce moment, la stratégie d'enquête a donc évolué, de même que notre objet de recherche. La question que nous nous posons n'était plus seulement celle de la fabrication

---

<sup>1</sup> Groupe 1 : priorités et objectifs de l'évaluation des risques ; Groupe 2 : organisation et évaluation des travaux de la DERNS ; Groupe 3 : la DERNS dans son environnement.

d'un avis d'expertise mais aussi celle des relations de l'agence avec son environnement et du rôle de l'Afssa dans la régulation des risques alimentaires : quel impact avaient les avis de l'agence sur l'activité des administrations et sur les acteurs économiques et sociaux ? En quoi l'agence avait-elle transformé l'action publique dans le domaine des risques alimentaires ?

Nous avons décidé de suivre les réunions des groupes d'auto-évaluation qui permettaient de confirmer nos premiers résultats et de les compléter. En outre, la direction cherchait à faire un bilan, du point de vue des experts, du fonctionnement de ses comités. Sachant que nous faisons des entretiens auprès des experts, elle nous a proposé de réaliser un questionnaire auprès des experts travaillant pour l'agence. Au premier semestre 2003, nous avons donc conçu et envoyé par internet un questionnaire auprès des 212 experts travaillant pour l'agence. Les questions visaient à recueillir leur opinion sur leur activité d'expert pour l'Afssa, sur l'organisation et le fonctionnement des comités, sur l'action globale de l'agence. Nous reviendrons plus loin sur les résultats et les limites de ce travail. Signalons déjà qu'il nous permettait de résoudre les problèmes pratiques que nous rencontrions en nous permettant d'interroger, de façon certes moins approfondie qu'en entretien, potentiellement tous les experts des comités. L'utilisation de la méthode du questionnaire permettait de compléter l'analyse apportée par l'observation de la DERNS et de l'unité Eaux et par les entretiens déjà réalisés, en essayant d'une part de faire apparaître des grandes tendances dans les opinions des experts, d'autre part de montrer la diversité des opinions et de relier ces différences aux caractéristiques de chaque comité. Nous pouvions ainsi compléter et généraliser l'analyse de l'organisation et du fonctionnement de l'expertise au sein de l'Afssa.

Par ailleurs, nous avons proposé à l'Afssa la réalisation d'une enquête par entretiens auprès des personnels et des acteurs en relation avec l'Afssa<sup>1</sup>. Il s'agissait d'interroger les interviewés sur leur activité, les relations qu'ils avaient à/avec l'Afssa, le bilan qu'ils faisaient du fonctionnement et de l'action de l'agence, leurs propositions de changement du système de sécurité alimentaire<sup>2</sup>. Dans ce cadre, 57 entretiens semi-directifs ont été réalisés en février – mars 2003 auprès du personnel de l'Afssa (direction générale, membre de la DERNS, personnel des laboratoires et de l'Agence nationale du médicament vétérinaire), de membres du conseil d'administration et du conseil scientifique de l'agence, de présidents de comités d'experts, de représentants des trois administrations de tutelle et du secrétariat d'Etat au Budget, de représentants des organisations professionnelles et des industries du secteur de l'élevage et de l'agro-alimentaire, de représentants d'associations de consommateurs, de journalistes spécialisés dans le domaine de la santé, de parlementaires ayant participé à la préparation et au vote de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998, de membres d'instituts de recherche et d'agences sanitaires<sup>3</sup>. La logique de la composition de l'échantillon était donc celle décrite par E. Friedberg : « multiplier les témoignages d'acteurs qui, d'un point de vue formel et/ou en fonction de la connaissance que [l'analyste] a déjà acquise du système, se trouvent dans des situations distinctes et devraient donc avoir une vision différente de la réalité, et multiplier pareillement, dans la mesure du possible, les interviews d'acteurs qui selon les mêmes critères

---

<sup>1</sup> Un contrat de recherche a été établi entre le CAFI et l'Afssa qui a financé la recherche. L'étude a été réalisée par une équipe composée de 2 étudiantes du DEA de sociologie de l'action organisée de l'IEP de Paris (Edwige Delécluse et Natacha Zibarova) et d'une doctorante du CSO (Christelle Salles), sous notre coordination. Il était convenu avec l'Afssa que nous pourrions utiliser les données recueillies pour notre travail de thèse.

<sup>2</sup> Voir le guide d'entretien en annexe 4.

<sup>3</sup> Parallèlement à cette enquête, Olivier Borraz et Erhard Friedberg ont réalisé des entretiens avec la direction de l'agence et à partir de ces derniers et de l'analyse des documents d'auto-évaluation de l'agence, ont rédigé une note de synthèse à visée plus prospective que notre démarche.

se trouvent dans des situations sinon identiques, du moins très semblables et qui devraient donc avoir une perception comparable de la réalité. » (Friedberg, 1997, p. 314).

Par rapport aux données que nous avons déjà recueillies, cette enquête nous permettait d'élargir le champ de l'investigation à d'autres composantes de l'agence que la DERNS et à l'ensemble des acteurs en relation avec l'agence et d'élargir la focale de l'étude à l'ensemble du système d'acteurs en charge de la sécurité alimentaire. Le rapport d'enquête a été remis à l'Afssa en mai 2003 et présenté au conseil d'administration de l'agence en septembre 2003.

Cette enquête a cependant présenté plusieurs limites et biais. Nous avons dû négocier avec la direction de l'Afssa la composition de l'échantillon de personnes à interroger : l'Afssa nous a proposé une liste de personnes à contacter, sans que les raisons du choix de ces personnes ou de l'exclusion d'autres personnes soient toujours très claires. Les personnes interrogées ont été invitées à répondre à l'enquête par une lettre du directeur général de l'agence. Cette procédure donnait à l'enquête un caractère officiel qui a pu avoir ses avantages (un accès plus facile aux interviewés et un gain de temps) et ses inconvénients (le risque d'un discours trop institutionnel dans certains entretiens). En outre, deux administrations (la Direction générale de l'alimentation (DGAI) du ministère de l'Agriculture et la Direction générale de la Santé (DGS) du ministère de la Santé) n'ont pas souhaité répondre à notre demande : elles comprenaient mal la démarche de l'Afssa alors qu'une évaluation du Parlement et des inspections ministérielles étaient prévues pour faire le bilan de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Ce refus, bien que dommageable pour l'enquête, est aussi très révélateur des rapports entre l'agence et ses administrations de tutelle. Nous étions pris comme enjeu dans un de ces rapports de force dont on verra par la suite qu'ils sont habituels entre ces acteurs. Ces éléments soulignent le risque d'instrumentalisation de la part de l'Afssa : il fallait veiller à ne pas apparaître comme un « allié » de l'agence contre ses administrations de tutelle. Il est certain que pour l'Afssa, cette enquête n'avait pas qu'un intérêt d'auto-analyse : il s'agissait de montrer à ses partenaires que l'agence était à leur écoute et prête à de nouvelles collaborations. Il s'agissait aussi pour elle de prendre de vitesse ses tutelles en se préparant aux évaluations officielles et en leur présentant un bilan que la direction savait sans doute plutôt positif.

Pour corriger ces biais, nous avons donc réalisé en juin-juillet 2004 de nouveaux entretiens semi-directifs auprès de représentants des administrations (10 entretiens à la DGAI, 3 entretiens à la DGS, 1 entretien à la DGCCRF). Ces entretiens ont permis de corriger certains biais mentionnés.

Par ailleurs, les données ont été complétées par l'analyse approfondie de certains cas d'expertise. Nous avons déjà réalisé l'étude de certains dossiers du comité Eaux. Nous avons choisi cette fois de concentrer l'analyse sur certains avis qui avaient été sources de controverses ou de tensions entre l'agence, ses administrations et/ou les parties intéressées. Ces cas ont été travaillés par une revue de presse pour retracer l'historique du problème posé et des décisions prises, par une étude de la généalogie des avis émis par l'agence et par les données d'entretiens auprès d'experts, de membres de l'agence et de représentants des administrations<sup>1</sup>. Ces cas permettaient d'approfondir l'étude de l'articulation entre l'expertise et la décision publique.

---

<sup>1</sup> Ces cas venaient compléter l'étude de la crise de l'embargo sur la viande britannique qui avait déjà fait l'objet de nombreuses recherches (Godard, 2001a ; Joly et Barbier, 2001 ; Setbon, 2004), l'analyse de la crise Coca-Cola que nous avons réalisée dans le cadre d'un DEA (Besançon, 2004), l'analyse des crises de listérioses à la fin de l'année 1999 (Grandclément-Chaffy, 2004).

### Études de cas

- Avis des 4, 11 et 15 juin 1999 rendus dans le cadre de la crise du « poulet à la dioxine »
- Avis du 25 juin 2001, du 3 janvier 2002 et du 9 octobre 2002 sur le passage à un abattage sélectif des troupeaux où un cas d'ESB a été confirmé.
- Avis du 13 juin 2000 sur les apports nutritionnels conseillés en sodium et Rapport sur le sel en janvier 2002
- Avis du 18 février 2000 et du 11 août 2000 et notes du 19 juin 2000 et du 4 octobre 2000 sur l'inclusion des intestins de bovins dans la liste des MRS
- Avis du 14 février 2001, du 18 juillet 2001 et du 18 février 2002 sur l'inclusion des intestins d'ovins dans la liste des MRS
- Avis du 7 avril 2001 sur les risques des farines et graisses d'origine animale
- Avis du 13 juin 2002 relatif aux résultats de l'enquête menée par les services vétérinaires sur le retrait des MRS bovins en abattoirs
- Avis de l'Afssa du 23 janvier 2004 sur les allégations présentes sur l'étiquetage d'un lait fermenté contenant notamment du *Lactobacillus casei* DN-114 001
- Note du 5 août 2004 et avis du 8 juin 2005 sur les risques liés à l'utilisation de cuves en bois dans la fabrication de fromages

Dans la suite de ce travail, ces études de cas sont présentées sous la forme d'encart dans le texte principal. D'autres avis de l'Afssa sont utilisés mais n'ont pas donné lieu à une étude approfondie.

Notre enquête a pris fin à l'été 2004, date à laquelle nous avons quitté les locaux de l'agence. La suite de notre démarche a consisté à lire et à traiter des documents de nature historique pour comprendre l'évolution de l'action publique en matière de sécurité alimentaire avant la création de l'agence.

### **Les méthodes utilisées**

Ce travail de thèse repose sur l'usage de trois types de méthodes. Chaque méthode a ses avantages et ses biais et ne peut donner qu'une vision partielle de la réalité. C'est le croisement de ces différentes méthodes et l'explicitation de leur usage qui importent.

### **Les entretiens semi-directifs**

L'usage de l'entretien en sciences sociales fait actuellement l'objet d'interrogations (Bongrand et Laborier, 2005 ; Pinson et Sala Pala, 2007) : ses limites sont soulignées tant dans son usage informatif/narratif, consistant à utiliser l'entretien pour recueillir des informations, les recouper ou pour reconstituer des processus historiques, que dans son usage compréhensif où l'entretien est utilisé pour recueillir la parole des acteurs, cerner leurs représentations et comprendre leurs pratiques. L'entretien semi-directif, à la différence d'autres techniques d'enquête comme l'entretien non-directif et l'entretien ethnographique, induirait tant de biais qu'il ne permettrait de comprendre l'action publique, et plus globalement l'action collective, ni dans son historicité, ni dans ses pratiques synchroniques (Pinson et Sala Pala, 2007). Afin d'éviter d'en faire un « impensé méthodologique » (Bongrand et Laborier, 2005), il nous faut donc exposer les raisons de notre recours à l'entretien semi-directif.

Notre travail s'appuie sur 132 entretiens semi-directifs réalisés sur une période allant de janvier 2002 à juillet 2004 dans le cadre des différentes enquêtes que nous venons de présenter auprès d'acteurs travaillant à l'Afssa ou en relation avec l'Afssa. D'une durée moyenne d'une heure trente, ils ont été conduits à partir de guides d'entretien ouverts, servant de trame générale à la discussion. Pour expliciter l'usage et les difficultés rencontrées par

l'utilisation de cette technique d'enquête, nous reprendrons la distinction entre usage informatif/narratif et usage compréhensif de l'entretien proposée par Pinson et Sala Pala (2007).

Nous avons utilisé l'entretien comme une source d'information et un moyen de reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité lorsque les entretiens portaient sur les dossiers d'expertise ou les cas d'articulation entre l'expertise et la décision : il s'agissait alors d'interroger les acteurs (experts, représentants administratifs) sur le processus d'élaboration d'un avis ou sur la façon dont un avis de l'Afssa avait été interprété et utilisé par l'administration. L'entretien devait permettre de reconstituer le processus d'une expertise ou d'une décision passée. Il complétait l'étude des dossiers d'expertise, des comptes rendus des séances de comité, de la littérature grise et des revues de presse. Ces documents écrits sont en effet parfois trop incomplets ou imprécis et parfois trop pauvres pour être utiles : c'est le cas par exemple des comptes rendus de comité d'experts qui synthétisent le déroulement des échanges, sans toujours y reconstituer le processus qui a permis d'aboutir aux conclusions énoncées, les diverses thèses en présence, les acteurs qui ont pesé sur la discussion, etc. Ainsi à plusieurs reprises, par exemple sur les dossiers du sel et de l'abattage sélectif, les entretiens réalisés ont permis de retracer l'histoire d'une expertise ou du traitement du dossier, de recueillir des données factuelles sur le rôle de différents acteurs, de reconstituer une succession d'événements, de mieux comprendre les ressorts d'une décision.

Ces informations ont été systématiquement recoupées entre elles et elles ont été également confrontées avec les sources écrites, de manière à réduire les biais liés à une mémoire défaillante des acteurs, à leur reconstruction du passé ou pire, à leur volonté de dissimulation. En outre, dans la mesure où ces entretiens avaient été préparés à partir de l'examen de sources écrites, nous pouvions interroger les acteurs sur des faits précis, aider les interviewés à retrouver le fil des événements et contrôler ainsi les risques de reconstruction *a posteriori* ou d'illusion biographique.

Nous pouvions être plus ou moins directif dans la conduite de l'interview selon les acteurs interrogés, les données déjà recueillies et selon le moment de l'entretien dans l'enquête : par exemple, lors des entretiens avec le directeur de l'agence ou les représentants administratifs interrogés sur des dossiers d'expertise particuliers, entretiens réalisés à la fin de notre enquête, nos questions étaient plus précises et plus directes dans la mesure où nous avions déjà recueilli de nombreuses informations par l'étude des dossiers, les entretiens auprès des experts et des secrétaires scientifiques de l'agence<sup>1</sup>. En outre, cette plus grande directivité de l'entretien permettait de montrer aux interviewés notre connaissance des dossiers, de gagner leur confiance et même parfois de les contredire ou de leur opposer les points de vue des autres acteurs : nous avons souvent eu recours à des relances plus directives tant auprès des administrations de tutelle de l'agence qu'auprès de la direction de l'Afssa pour éviter d'être confronté à un discours « langue de bois ».

Outre cet usage informatif/narratif, nous avons le plus souvent eu recours à l'entretien dans un usage compréhensif : il s'agissait de favoriser l'expression de la subjectivité des acteurs pour comprendre les pratiques d'expertise (le processus de production d'un avis, le fonctionnement d'un comité, les relations entre les comités d'experts et l'Afssa), les représentations des

---

<sup>1</sup> Lors de ces entretiens, il nous arrivait d'utiliser des documents écrits (comme les projets d'avis ou des comptes rendus de réunions) pour amener l'enquêté à se rappeler les circonstances de l'époque, à évoquer ses pratiques concrètes à partir de documents à la rédaction desquels il avait participé, pour l'interroger sur un point particulier d'un texte. Une telle pratique de manipulation d'écrits pendant l'entretien permet de réduire les risques d'un discours trop général ou trompeur, en particulier lors des entretiens avec les « imposants » (Laurens, 2007).

acteurs sur l'organisation et le fonctionnement de l'expertise et sur le rôle de l'Afssa ainsi que les points de vue, les stratégies et les jeux au sein du système d'acteurs en charge de la sécurité alimentaire. L'entretien a été utilisé ainsi pendant l'enquête exploratoire, auprès des experts du CES Eaux, pendant l'enquête collective auprès des personnels de l'Afssa et des acteurs en relation avec l'agence, ou encore avec les administrations pour comprendre les ressources et les contraintes que représentait pour eux l'expertise de l'agence.

Les questions portaient donc, de manière classique en sociologie des organisations, sur les activités concrètes de l'acteur, ses pratiques de travail, ses relations avec les acteurs composant son environnement plus ou moins immédiat et les enjeux qui structuraient ces relations, sur les problèmes qui se posaient à lui et les réponses apportées à ces problèmes, sur ses sources de satisfaction et de frustration... L'objectif était d'obtenir une description la plus précise de mécanismes et de processus permettant de décrire les pratiques, les relations, etc... L'entretien devait permettre de partir du vécu des acteurs - leur perception de leur situation, de leurs ressources et de leurs contraintes - pour ensuite reconstruire la logique particulière d'un ordre local, « c'est-à-dire la structuration de la situation ou de l'espace d'action considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu qui donnent sens et cohérence à ce vécu ». (Friedberg, 1997, p. 304). A nouveau, les entretiens, réalisés auprès de personnes dans des situations semblables (par exemple secrétaire scientifique, ou expert d'un comité) et auprès de personnes ayant des situations distinctes et interdépendantes (par exemple, personnel de l'Afssa, représentants administratifs, acteurs économiques...), ont été systématiquement recoupés et comparés, dans un effort d'objectivation, pour faire apparaître les structures et les contraintes d'action et pour retrouver la logique interne qui permet d'expliquer les perceptions, les sentiments et les opinions exprimés.

Dans cet usage compréhensif nous avons rencontré plusieurs problèmes. Nous avons été confronté à une difficulté particulière qui relevait du statut que nous avons à l'agence et de la relation entre enquêteur et enquêté. Notre présence à l'Afssa et la proximité sociale que nous avons avec les secrétaires scientifiques (âge, parcours scolaire, habitus proches) ou les experts (le fait de mener un travail doctoral suscitait souvent l'intérêt des enseignants et des chercheurs) nous a sans doute aidé à établir une relation de confiance pendant les entretiens, tout en posant une difficulté spécifique. Nous le verrons plus loin, l'expertise de l'Afssa connaît un processus de procéduralisation formalisé par des procédures d'assurance-qualité. Nous avons été parfois associés tant par les experts que par le personnel de l'agence à la politique qualité et considéré comme « un stagiaire de la DERNS qui interroge les experts pour faire le bilan des procédures qualité ». Cette confusion risquait de perturber la relation entre l'enquêteur et l'enquêté, de produire de forts « effets de légitimité », l'enquêté ayant le sentiment d'être contrôlé par l'agence et présentant ses pratiques non dans leur réalité mais telles qu'elles sont décrites dans les manuels et les procédures d'assurance-qualité. Pour réduire ces risques, nous prenions le temps de préciser au préalable notre statut au sein de l'agence, d'exposer notre démarche en la distinguant de l'assurance-qualité et nous insistions sur la confidentialité des données d'entretien. Les relances sur les activités les plus concrètes et matérielles permettaient aussi de faire revenir l'enquêté à la réalité de ses pratiques lorsque le discours nous paraissait trop « officiel ».

Nous avons aussi parfois rencontré un discours « langue de bois » ne décrivant pas la réalité des pratiques mais le modèle idéal de l'expertise résumé par le triptyque « excellence, indépendance, transparence » ou la présentation d'une situation irénique entre l'Afssa et les acteurs politico-administratifs, au nom de la séparation entre évaluation et gestion des risques. Là encore, les relances invitaient à la description concrète des activités et des relations, à la

narration d'anecdotes ou la présentation de cas précis d'expertise et de décision. Le déroulement chronologique de notre enquête nous a aussi aidé à limiter les problèmes liés à la langue de bois ou au non-dit dans les discours de la hiérarchie de l'agence ou des élites administratives : nous sommes en effet partis d'une enquête exploratoire au plus près du terrain, au niveau des secrétaires scientifiques et du personnel de la DERNS, avant d'interroger les membres de la direction générale de l'agence et ses tutelles. Cette stratégie d'enquête « de bas en haut » permettait d'acquérir une connaissance suffisante des dossiers avant d'interroger la hiérarchie qui risquait davantage de se cacher derrière le discours officiel de l'institution.

Dans la suite de ce travail, nous avons choisi de citer des extraits d'entretien relativement longs de manière à donner un accès suffisant aux matériaux récoltés et à rendre visible le travail d'interprétation qui en est donné.

### **L'observation directe**

Outre les entretiens semi-directifs, ce travail s'appuie également sur l'usage de l'observation directe. Celle-ci nous a permis de saisir les pratiques réelles de l'expertise, au-delà des discours des acteurs et des présentations toutes faites, de la part de l'agence, d'un modèle d'expertise collective fondé sur des règles et des prescriptions de bonnes pratiques. Nous allons ici rendre compte de notre méthode d'observation en précisant les raisons du choix de cette méthode, ses différents usages ainsi que ses apports et limites pour notre travail.

Au départ, l'objectif de la recherche consistait à comprendre l'organisation et le fonctionnement réel de l'évaluation des risques. S'il était possible d'obtenir des informations sur le processus général d'expertise à travers la lecture de la littérature grise et par les entretiens, les séances de comités d'experts apparaissaient comme un angle mort de la recherche. Nous avons donc orienté le dispositif d'enquête vers la compréhension de ces comités. L'objectif était de faire une étude ethnographique approfondie et comparée de trois ou quatre CES en les considérant comme des collectifs sociaux dont il fallait étudier l'histoire, la nature des interactions, les modes d'organisation et de fonctionnement explicites et implicites, leurs relations avec l'agence, l'administration et les acteurs économiques, etc... Cette approche supposait une étude de chaque comité dans la durée, ce que nous avons commencé à faire pour le CES Eaux. Pour des raisons que nous avons exposées précédemment, nous avons réorienté notre question de recherche et le dispositif d'enquête associé. Dès lors, l'usage que nous avons donné à l'observation a changé.

Dans la mesure où la question de la recherche portait désormais sur l'évolution de l'expertise et de son usage dans la décision publique en matière de sécurité alimentaire, il n'était plus nécessaire d'aller aussi loin que prévu dans la description ethnographique des comités. Les observations déjà réalisées permettaient de comprendre de façon générale cette étape particulière du processus d'expertise. En outre, elles présentaient aussi une limite évidente : pour comprendre la fabrication d'un avis de l'Afssa, le lieu d'observation pertinent n'était pas seulement le comité d'experts mais aussi le bureau du secrétaire scientifique (où ont lieu le traitement du dossier de saisine, les contacts avec l'administration et les acteurs économiques, le travail de rédaction sur les avis...) mais aussi les bureaux de la direction de l'évaluation des risques et de la direction générale. Il fallait élargir le champ d'observation à l'ensemble de la structure d'expertise et compléter les observations réalisées en comités par d'autres types de données.

Finalement, nous pouvons distinguer deux usages de l'observation. Le premier est l'observation directe et non participante des comités d'experts. Il s'agit de l'observation d'une



séance de chacun des 10 CES pendant l'enquête exploratoire, et de l'observation de 4 séances du CES Eaux au début de notre enquête à l'Afssa. L'accès aux séances des comités n'a pas posé de grandes difficultés. Nous avons reçu l'accord du directeur de la DERNS et cet appui permettait d'obtenir facilement celui des présidents de comité. Il s'agissait d'une observation « à découvert » (Arborio et Fournier, 2005) : nous étions présenté aux experts par le personnel de la DERNS comme un étudiant en sociologie, stagiaire à l'Afssa pour réaliser une thèse sur le fonctionnement des comités d'experts. Ce rôle social de « stagiaire » permettait de passer relativement inaperçu. Lors des observations de l'enquête exploratoire, nous étions assis au fond de la salle, avec la possibilité de prendre des notes (sans toutefois avoir accès aux dossiers et aux documents écrits que recevaient les experts en séance). En revanche, une fois intégré à l'unité Eaux, nous assistions au comité assis à la table des experts, placé aux côtés des secrétaires scientifiques et nous avions accès aux documents écrits examinés en séance. Le fait d'être assis à la table des experts permettait de mieux suivre le déroulement des débats, de mieux observer les interactions et de prendre des notes, tout en passant relativement inaperçu, compte tenu du nombre de personnes (environ une trentaine) autour de la table<sup>1</sup>. Le fait d'être associé au personnel de l'agence permettait également de ne pas perturber la situation sociale.

Ces observations en comité nous ont permis de mettre en évidence des différences entre comités et entre experts, d'observer le travail de construction collective d'un avis, les modalités de discussion et de délibération ainsi que le type de direction des débats par le président. Il était possible de voir le travail concret pour parvenir à la formulation de l'avis, d'observer les prises de position des experts qui n'apparaissent pas dans les comptes rendus écrits, de mettre en évidence les opinions et les éléments d'ordre économique, social ou politique qui interviennent de façon explicite ou non lors de l'évaluation des risques et qui sont considérés comme illégitimes dans le modèle idéal-typique de l'expertise. Elles ont aussi permis d'observer les modalités de la participation du personnel de l'Afssa ou des représentants de l'administration et d'interroger ainsi les frontières concrètes entre évaluateurs et gestionnaires des risques. Enfin, elles nous ont permis de mieux comprendre les dossiers d'expertise que nous suivions, de préparer les entretiens avec les experts en offrant la possibilité de demander aux experts d'explicitier ou de commenter les échanges qui avaient eu lieu en séance.

Nous avons utilisé l'observation dans un deuxième type d'usage, une observation plus participante, à partir du moment où nous avons intégré les locaux de l'agence à Maisons-Alfort. Il ne s'agissait pas d'une observation entièrement participante, dans la mesure où nous ne participions pas à l'activité d'expertise, mais elle était plus engagée et active que lors de l'observation des comités. Il s'agissait là d'observer le fonctionnement de la DERNS.

L'insertion dans ce nouveau milieu s'est faite sans grande difficulté. Là encore, nous avons été présenté comme un étudiant en stage sous la direction du responsable de la DERNS. Les entretiens réalisés en enquête exploratoire et les observations menées en comité nous avaient déjà permis de rencontrer de nombreux membres de la DERNS et de présenter la démarche de recherche. L'intégration à l'unité Eaux a été facilitée par l'intérêt que notre enquête suscitait pour le chef d'unité et par le fait que les secrétaires scientifiques avaient à peu près le même âge et le même profil social que nous. Nous avons d'abord partagé un bureau avec deux stagiaires de la DERNS puis avec une responsable de la politique d'assurance-qualité de l'expertise. Cette position permettait d'être à bonne distance de l'agence, de pouvoir travailler

---

<sup>1</sup> En revanche, il était exclu d'enregistrer la séance, ce qui aurait fortement perturbé les interactions.

en étant intégré à l'unité et à la DERNS tout en préservant une certaine liberté que donnait le statut de stagiaire. Nous suivions la journée de travail d'un secrétaire scientifique, partagions les repas avec le personnel à la cafétéria de l'agence, assistions aux réunions de l'unité d'évaluation ou à des réunions communes à l'ensemble du personnel de la DERNS. Il nous était possible de participer à des conférences publiques lors de la présentation de certains avis ou rapports. Nous avons aussi suivi des réunions sur l'évolution de la DERNS ou sur la négociation d'un nouveau statut pour les contractuels de l'agence. Enfin, dans une forme d'observation plus participante, nous avons assisté aux groupes d'auto-évaluation de la DERNS. Au bout de quelques semaines, nous nous sentions ainsi fortement intégré à l'agence.

Cette situation d'observateur plus ou moins participant a été un avantage certain pour comprendre l'activité au jour le jour de la DERNS, pour avoir accès à des documents écrits (dossiers d'expertise, échanges par mails entre experts et Afssa sur certains dossiers, notes de la DERNS ou de la direction générale...), pour interroger les secrétaires scientifiques ou d'autres membres de la DERNS, dont certains étaient devenus de précieux « alliés » (Arborio et Fournier, 2005, p. 39), sur les séances de comités ou sur certains dossiers. Le partage de moments comme les repas permettait de poser des questions naïves, de recueillir des commentaires sur certaines observations, d'obtenir des informations et des anecdotes sur les relations à l'intérieur de la DERNS ou sur les relations de l'Afssa avec ses administrations de tutelle.

Cette bonne intégration au sein de l'agence a toutefois entraîné certaines difficultés. Tout d'abord, le développement d'un sentiment d'appartenance à l'agence a rendu plus difficile de trouver la bonne distance avec le terrain, de garder une certaine neutralité vis-à-vis de l'objet et de ne pas être pris dans le jeu des intérêts : par exemple, malgré la proximité avec les secrétaires scientifiques, il fallait veiller à rester neutre dans le conflit qui les opposait à la direction générale<sup>1</sup>. De même, la position de réserve et d'écoute naïve que nous avons adoptée au début pour faire notre place sur le terrain a été de plus en plus difficile à tenir : nous étions tenté d'émettre des jugements, d'apporter des informations recueillies par ailleurs en entretiens ou de contredire les acteurs. L'intégration à l'agence accroissait les risques de perdre notre objectivité et d'adopter le point de vue de l'institution. Cela pouvait alimenter le doute auprès de certains interlocuteurs en entretien : des représentants de l'administration nous ont demandé de préciser notre statut vis-à-vis de l'Afssa ; certains personnels de l'Afssa se sont interrogés sur l'indépendance de notre travail vis-à-vis de la direction de l'agence. Il a donc fallu parfois clarifier auprès des acteurs notre statut au sein de l'agence et se rappeler soi-même à une plus grande neutralité.

Une autre difficulté a été de concilier notre démarche d'enquête avec les attentes des acteurs sur le terrain. Nous avons obtenu assez facilement d'intégrer l'agence pendant un certain temps parce que le projet de recherche répondait à des interrogations de la direction de l'Afssa et de la DERNS sur le fonctionnement des comités et du dispositif d'expertise. Une fois sur le terrain, nous devons faire attention de suivre les lignes de notre projet de recherche et de ne pas être enrôlé dans les activités d'assurance-qualité et de normalisation du dispositif d'expertise qui impliquaient par exemple la production d'information pour la rédaction de procédures visant à rationaliser le fonctionnement du système d'expertise. Nous avons senti une forte attente de la part de la direction de la DERNS et de la direction Qualité pour utiliser

---

<sup>1</sup> Nous avons par exemple accompagné les secrétaires scientifiques lors de l'une de leurs manifestations devant les portes de la salle où avait lieu une réunion du conseil d'administration. Dans un tel moment, on se pose des questions sur son statut d'observateur plus ou moins participant.

notre travail de recherche : il a fallu concilier les objectifs académiques avec les attentes des acteurs sur le terrain. Cela a été possible avec la réalisation du questionnaire auprès des experts, qui répondait à nos objectifs tout en apportant des informations à la DERNS. Les résultats du questionnaire ont été présentés à la direction et à chacun des comités. Ces retours étaient intégrés dans la recherche parce qu'ils permettaient de recueillir des informations complémentaires et d'observer les réactions des acteurs aux constats obtenus. De même, l'enquête par entretiens a donné lieu à une restitution au conseil d'administration de l'agence, restitution très instructive pour observer les réactions des diverses parties prenantes aux résultats présentés et pour préparer une nouvelle phase d'entretiens avec les partenaires de l'agence. En recueillant les réactions des acteurs aux résultats obtenus, cette démarche apparaissait comme une étape de l'enquête en permettant une itération supplémentaire entre le terrain et l'interprétation (Friedberg, 1997, p. 322-324).

Les ouvrages présentant l'observation participante mentionnent bien le sentiment que peut avoir l'observateur de devoir rendre aux acteurs observés d'une manière ou d'une autre ce que ces derniers lui donnent (Arborio et Fournier, 2005). Nous nous sentions parfois dans l'obligation d'accepter la proposition pour participer à telle ou telle réunion, de présenter certains de nos résultats de recherche (par exemple lors de rencontres avec le directeur de la DERNS), ou de répondre aux questions des secrétaires scientifiques ou des experts sur l'état d'avancement de nos travaux. Ces retours nous semblaient nécessaires, au moins pour maintenir la relation de confiance qui s'était installée. Nous n'avons ressenti aucune pression forte de la part de l'agence sur le contenu même de notre travail même si certaines situations pouvaient être ambiguës<sup>1</sup>. En revanche, un an après la fin du travail de terrain, nous avons participé à un groupe de travail visant à établir de bonnes pratiques d'expertise collective dans les comités d'experts : nous avons été invité à participer à ce groupe dans la mesure où nos résultats de recherche pouvaient être directement utilisables. Même si elle a permis de recueillir de nouvelles données d'enquête, cette expérience a entraîné une confusion entre la démarche de thèse et une activité de conseil dans la mesure où nous avons participé à la rédaction de procédures et de bonnes pratiques d'expertise. Il s'agissait de passer du constat empirique aux conseils normatifs, ce qui a rendu le retour à l'analyse sociologique plus difficile. Il nous semble que nous avons touché là une des limites de l'observation participante au regard de la bonne distance à trouver vis-à-vis de l'objet de recherche.

Enfin, une dernière difficulté est venue du développement de sentiments de proximité et d'amitié avec le personnel de la DERNS qui rendait paradoxalement le travail de terrain plus compliqué : dans un tel contexte, il est en effet psychologiquement plus difficile d'« accepter le rôle d'indiscret » (Peneff, 2009, p. 148), de poser des questions pour obtenir des informations. La sensation de parler avec des proches en ayant une idée derrière la tête crée de la culpabilité et rend les interactions ambiguës. En juin 2004, après 18 mois passés à l'agence, il nous a semblé que l'utilité marginale de notre présence sur le terrain et des informations recueillies diminuait et que notre position d'observateur plus ou moins participant posait plus de difficultés qu'avant ; il était temps de retourner au laboratoire.

Les données d'observation recueillies ne constituent dans ce travail qu'un matériau secondaire par rapport aux entretiens. Dans la suite de ce travail, elles ne sont pas présentées sous forme ethnographique. Elles constituent cependant un savoir important, attestant de la connaissance

---

<sup>1</sup> Nous avons par exemple veillé à ce que les résultats de l'enquête par entretiens réalisée auprès des partenaires de l'agence et financée par l'Afssa soient utilisables dans le cadre de la thèse. Le rapport d'enquête a été relu par la direction de l'agence avant d'être publié mais seules des corrections mineures y ont été apportées et nous avons gardé le *final cut* sur ce rapport, la direction de l'agence comprenant bien cette nécessité.

intime de l'objet de la recherche, et intégré le plus souvent directement aux descriptions et aux analyses.

## **Le questionnaire**

Le questionnaire auprès des experts de l'Afssa a été réalisé dans le cadre des activités des démarches d'auto-évaluation que l'agence a engagées au cours de l'année 2003. L'enquête s'est déroulée en plusieurs étapes :

- Janvier-mars 2003 : préparation du questionnaire. Les entretiens réalisés avec les présidents des CES en enquête exploratoire ainsi qu'avec les experts du CES Eaux, de même que le suivi des activités d'évaluation de l'unité Eaux ont permis de mettre en évidence les sujets à aborder et de rédiger un projet de questionnaire, selon les méthodes classiques en sociologie quantitative (de Singly, 2005). Celui-ci a été envoyé aux présidents des CES et à la direction de la DERNS pour avis. Le questionnaire a ensuite été finalisé, réalisé grâce au logiciel de création et d'analyse de questionnaires Modalisa, mis à notre disposition par l'Afssa.
- Avril-mai 2003 : envoi du questionnaire aux experts par Internet, recueil et saisie des données.
- Mai-septembre 2003 : dépouillement des données et analyse des réponses avec Modalisa. Réalisation d'une première synthèse des résultats.
- Septembre-octobre 2003 : cette synthèse est envoyée aux responsables d'unité de la DERNS puis aux secrétaires scientifiques. Des entretiens sont ensuite réalisés dans les différentes unités de la DERNS pour recueillir les opinions des secrétaires scientifiques sur les résultats d'enquête et approfondir l'interprétation des données.
- Novembre-décembre 2003 : présentation des résultats au comité de direction<sup>1</sup> ainsi qu'au Conseil scientifique de l'agence<sup>2</sup>. Diffusion de la synthèse aux experts.

Le questionnaire comprenait 122 questions, organisées en 5 parties (voir annexe 5) :

- L'organisation et fonctionnement de l'expertise en CES : l'évaluation de la quantité de travail demandée, le nombre et le type de saisines, les questions posées aux experts, l'instruction des dossiers et la rédaction des rapports d'évaluation, la discussion puis la délibération en CES, et enfin, les opinions des experts sur la présence de représentants de l'administration aux CES et sur la participation d'experts issus du secteur privé en groupe de travail.
- La perception de l'Afssa : les relations des experts avec le personnel scientifique de la DERNS, l'articulation entre le CES et l'Afssa, le point de vue des experts sur les avis rendus par l'agence et sur l'organisation de l'expertise, sur l'utilité de leur activité d'expert et enfin, sur leurs perceptions des évolutions de l'expertise avec la création de l'Afssa.
- L'expertise en général : cette partie visait à comprendre la conception qu'ont les experts de leur activité d'expertise.
- Des questions ouvertes sur des propositions de modification de l'organisation et du fonctionnement de l'expertise.

---

<sup>1</sup> Séance du 3 novembre 2003.

<sup>2</sup> Séance du 2 décembre 2003.

- Des informations propres à chaque expert : âge, sexe, fonction professionnelle, organisme d'activité, expériences d'expertise...

La population des experts interrogés comprenait 212 personnes : il s'agissait des membres officiels des CES au 1<sup>er</sup> mai 2003. Etaient exclus de la population les présidents des CES ainsi que les rapporteurs occasionnels ainsi que les membres de groupes de travail n'appartenant pas à un CES<sup>1</sup>. 120 experts sur 212 personnes interrogées ont répondu, soit un taux de réponse moyen de 56,6%. L'objectif de l'enquête était d'arriver à un taux de réponse de 50% pour chaque CES. Ce bon taux moyen masque cependant des disparités entre CES qui invitent à la prudence dans l'interprétation des résultats concernant certains comités.

#### Structure de l'échantillon de l'enquête par questionnaire

CES	Effectifs répondants	Pourcentage dans l'échantillon	Effectifs du CES	Taux de réponse par CES
NUTRITION (NUT)	20	16,7%	27	74,1%
RESIDUS ET CONTAMINANTS PHYSIQUES ET CHIMIQUES (CONT)	14	11,7%	22	63,6%
MICROBIOLOGIE (MIC)	15	12,5%	24	62,5%
EAUX	13	10,8%	21	61,9%
ADDITIFS, ARÔMES ET AUXILIAIRES TECHNOLOGIQUES (AAAT)	11	9,2%	18	61,1%
MATERIAUX AU CONTACT DES DENREES ALIMENTAIRES (MCDA)	9	7,5%	17	52,9%
SANTE ANIMALE (SA)	11	9,2%	21	52,4%
BIOTECHNOLOGIES (BIOT)	10	8,3%	20	50%
ALIMENTATION ANIMALE (AA)	8	6,7%	19	42,1%
ESST	9	7,5%	23	39,1%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>	<b>212</b>	<b>56,6%</b>

L'échantillon obtenu paraît représentatif de la population des experts de l'agence, tant pour le rapport hommes/femmes, l'âge et l'organisme d'activité des experts<sup>2</sup>. On observe cependant l'influence du contexte de l'étude, qui s'est déroulée au moment de l'appel à candidatures pour le renouvellement des comités d'experts, sur leur taux de réponse. En effet, les experts qui ne souhaitaient pas poser leur candidature pour un nouveau mandat à l'Afssa ont moins répondu au questionnaire : alors que 62,6% des candidats à un nouveau mandat ont répondu au questionnaire, seuls 43,5% des experts qui ne recandidataient pas y ont répondu. Cette différence statistiquement significative montre un biais potentiel dans les réponses du fait du contexte de renouvellement des candidatures<sup>3</sup>, qui incite là aussi à la prudence dans l'utilisation des résultats de l'enquête.

<sup>1</sup> Les présidents des CES ont été exclus de l'échantillon dans la mesure où certaines questions portaient sur le fonctionnement du comité et pouvaient concerner plus ou moins directement le type de management du CES. Ils ont par contre fait l'objet d'entretiens semi-directifs et d'un questionnaire-test qui ont servi à l'élaboration du questionnaire final.

<sup>2</sup> Nous avons pris comme base de comparaison les caractéristiques de la population telles que décrites dans le rapport d'activités 2000/2001 de l'Afssa, p. 105. Les caractéristiques des CES ont pu changer avec la démission et le remplacement d'experts en cours de mandat, mais de façon marginale.

<sup>3</sup> Les experts les moins satisfaits ne renouvelant pas leur candidature et ne répondant pas à l'enquête, les réponses "positives" des experts seraient sur-représentées tandis que les réponses d'experts mécontents de leur activité d'expertise à l'agence seraient sous-représentées.

Malgré ces risques de biais, l'enquête a permis d'obtenir des résultats sur la perception qu'avaient les experts de leur activité d'expertise, de mettre en évidence des différences entre comités et d'aborder des questions comme la place de l'expertise interne, le rôle des représentants des administrations et des acteurs économiques, la valorisation de l'expertise au sein de l'Afssa. Il faut préciser que le questionnaire a été utilisé comme un instrument de connaissance des opinions et des pratiques des experts, et que nous n'avons pas relié de manière systématique ces pratiques et ces opinions à des variables indépendantes (âge, sexe, profession, groupe social...) de manière à faire apparaître d'éventuels déterminismes sociaux pouvant expliquer les pratiques et les représentations des experts. Dans la suite de ce travail, le questionnaire est donc exploité en complément des autres données afin de décrire et d'analyser l'organisation et le fonctionnement concret du dispositif d'expertise et de montrer les différences entre comités d'experts. Il s'agit donc d'un usage du questionnaire plus descriptif qu'explicatif (de Singly, 2005).

### **Documents écrits et littérature grise**

Enfin, pour terminer cette présentation des différents outils de recherche, mentionnons l'utilisation de documents écrits et de la littérature grise. Nous avons procédé à un dépouillement systématique des articles du quotidien *Le Monde* mentionnant l'Afssa, complétés par des articles d'autres journaux pour l'analyse de certains dossiers. Pour analyser le rôle du directeur général de l'agence Martin Hirsch, nous avons consulté les données du *Who's Who*, lu ses écrits et les portraits faits de lui dans la presse. Nous avons eu accès aux dossiers d'expertise contenant les textes des saisines, les dossiers déposés par les pétitionnaires, les brouillons d'avis, des copies d'échange de mails entre experts et personnels de la DERNS, les comptes rendus des séances de comités ou de groupes de travail : ces documents ont été utiles pour reconstituer les processus d'expertise. L'accès aux procès verbaux des séances du conseil scientifique et du conseil d'administration ont aidé à la reconstitution du travail d'institutionnalisation de l'agence. Nous avons également utilisé les rapports d'activité de l'agence, des rapports ministériels et parlementaires sur l'Afssa ou sur l'ensemble des agences sanitaires.

### **Plan général de la thèse**

Cette thèse est structurée en trois parties. Chacune correspond à un ensemble de questions de recherche.

#### ***Institutionnalisation de la régulation des risques alimentaires, crise et création de l'Afssa***

Cette première partie vise à comprendre l'origine, les causes et le processus de la création de l'Afssa. Quel était le régime de régulation des risques avant la création de l'agence ? Comment la crise de la vache folle a-t-elle conduit à la création de l'Afssa ? Comment comprendre les caractéristiques institutionnelles de l'agence ?

En se plaçant dans une temporalité longue, il s'agira de montrer l'institutionnalisation d'un secteur d'intervention de l'Etat autour des enjeux de sécurité alimentaire avec la constitution progressive d'administrations spécialisées et d'organismes d'expertise, la définition de représentations et de pratiques, le développement de relations des administrations avec des groupes d'intérêt... Il faudra comprendre l'évolution de la régulation des risques alimentaires et les caractéristiques institutionnelles du système d'acteurs en charge de cette régulation à la veille de la crise de la vache folle (chapitre 1).

Il s'agira ensuite de comprendre l'impact de la crise de la vache folle sur ce régime de régulation et le processus politique qui a conduit à la création de l'Afssa (chapitre 2). La forme institutionnelle de l'agence peut se comprendre comme le produit d'un contexte, d'un groupe d'acteurs porteurs de changement, de l'influence d'idées et de représentations nouvelles, de luttes politico-administratives entre divers acteurs aux intérêts opposés et de facteurs de permanence institutionnelle. Il faudra également montrer la diffusion et la traduction d'idées et de dispositifs institutionnels expérimentés aux niveaux communautaire et supranational.

Une analyse de long terme permet de relativiser le discours sur la crise et la réforme, politiquement construites comme des ruptures, de mettre en évidence les éléments de continuité et les éléments de transformation et de distinguer les facteurs conjoncturels et structurels dans l'évolution de la régulation des risques alimentaires. Mais ces premières questions ne suffisent pas à qualifier véritablement le changement. Pour cela il faut analyser la mise en œuvre de l'action publique et tenir compte du fonctionnement concret du nouveau régime de régulation des risques. Il faut donc comprendre l'institutionnalisation de l'Afssa et du nouveau régime de régulation des risques.

### ***La bureaucratisation de l'expertise scientifique***

Les deux parties suivantes de la thèse seront donc consacrées à l'analyse du processus d'institutionnalisation de l'Afssa et du nouveau régime de régulation des risques alimentaires. Nous montrerons que l'Afssa s'institutionnalise comme une organisation-frontière, à la fois comme une organisation scientifique et comme un acteur politique. La deuxième partie portera sur l'institutionnalisation de l'Afssa en tant qu'organisation scientifique. Il s'agira de comprendre l'organisation et le fonctionnement concret du dispositif d'expertise : comment est organisé et comment fonctionne le dispositif d'expertise à l'Afssa ?

Nous montrerons dans un premier temps (chapitre 3) comment l'Afssa a construit une bureaucratie scientifique et technique, en structurant son organisation interne, en formalisant le recrutement de ses experts, en procéduralisant le processus de production des avis et en organisant ses relations avec son environnement. Nous analyserons les effets de cette procéduralisation : l'Afssa apparaît comme un organisme de production d'expertise caractérisé par de multiples logiques qui produisent des tensions et des contradictions.

Le chapitre 4 permettra de montrer comment fonctionne concrètement ce dispositif bureaucratisé d'expertise, en soulignant les écarts entre les procédures et le fonctionnement réel, les zones d'incertitude qu'il crée, les relations de pouvoir et les conflits qui se développent autour de ces dernières. Tant au niveau du fonctionnement interne des comités d'experts, de l'interface entre ces comités et la structure scientifique de l'agence que des relations entre le dispositif d'expertise et son environnement, des conflits se développent et sont résolus par de nouvelles procédures qui renforcent le caractère bureaucratique du dispositif d'expertise.

Dans cette partie, il s'agira ainsi d'ouvrir la « boîte noire » de l'agence pour caractériser la forme d'expertise mise en œuvre à l'Afssa et la replacer dans le cadre de réflexions sur le recours au savoir dans l'action publique. Dans un contexte où les appels à la démocratisation des choix scientifiques et techniques se font plus pressants et où les expériences d'expertise participative et de concertation se multiplient, l'agence apparaît comme une nouvelle forme de bureaucratie technique, mettant en œuvre un modèle d'expertise qui ne rompt pas avec les formes traditionnelles d'un mode de décision technocratique.

## ***L'institutionnalisation de l'Afssa et l'évolution de la régulation des risques alimentaires***

La troisième partie de la thèse envisage l'institutionnalisation de l'Afssa comme un acteur politique dans le nouveau régime de régulation des risques alimentaires. Il faudra replacer l'agence dans le système d'acteurs plus large qui composent le régime de régulation des risques alimentaires et, en considérant l'Afssa comme un acteur stratégique, comprendre l'impact de l'avis scientifique sur la décision publique. Cet élargissement de la focale de l'analyse à l'ensemble des acteurs du régime de la sécurité alimentaire permettra de discuter de l'articulation concrète entre experts et décideurs et de montrer les jeux de pouvoir à la frontière entre évaluation et gestion du risque. Comment l'Afssa s'est-elle institutionnalisée dans le nouveau régime de régulation des risques ? Quelles sont les interactions dans ce nouveau système d'acteurs ? Quels sont les effets de l'agence sur la régulation des risques alimentaires ?

Le chapitre 5 montrera comment l'agence s'est institutionnalisée comme un acteur politique au service de la sécurité sanitaire : son premier directeur général, Martin Hirsch, a joué un rôle déterminant pour insuffler des valeurs, transposer les principes de la sécurité sanitaire au domaine de l'alimentation et structurer l'agence comme un organisme de sécurité sanitaire. Il a par ailleurs développé une stratégie d'institutionnalisation qui consistait à affirmer l'autonomie de l'Afssa, à la positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques et à maximiser l'utilisation de ses ressources, de ses prérogatives et de son champ de compétence. Nous montrerons que cette stratégie se fait cependant sous contraintes, l'Afssa étant dépendante de ses ministères de tutelle et rencontrant de nombreuses résistances. L'institutionnalisation de l'Afssa est une institutionnalisation conflictuelle.

Dans le chapitre 6, nous chercherons à comprendre l'impact de l'Afssa sur la régulation des risques alimentaires. Nous montrerons comment elle a pu, bien que dépourvue de pouvoirs réglementaires et de police sanitaire, avoir un impact sur les acteurs économiques et sur les consommateurs. Nous chercherons à comprendre les relations entre l'Afssa et ces acteurs socio-économiques. Puis nous analyserons le fonctionnement du système d'acteurs composé de l'Afssa et de ses trois tutelles administratives en montrant la ressource mais aussi la contrainte que représentent les avis de l'Afssa pour ces dernières. Ces développements nous permettront de montrer comment l'Afssa a transformé la régulation publique des risques alimentaires et de qualifier le pouvoir de l'agence, qui bien que réel, reste limité.

Enfin, le dernier chapitre permettra, par l'analyse de plusieurs cas, de comprendre l'articulation et la décision publique pendant la période 1999-2005. La frontière entre l'expertise et la décision politique, l'évaluation et la gestion des risques, est une frontière instable et conflictuelle : cette règle constitutive du nouveau régime de régulation des risques donne lieu à de multiples interprétations, instrumentalisation et contestations. Il est possible de montrer la diversité de l'articulation entre l'avis de l'Afssa et la décision selon les jeux de pouvoir (*boundary disputes*) qui se jouent à la frontière entre évaluateurs et gestionnaires.

Dans la conclusion générale de cette thèse, nous reviendrons sur le processus d'institutionnalisation de l'Afssa comme organisation-frontière, à la fois institution scientifique et acteur politique, et sur les tensions et contradictions créées par ce processus. Nous chercherons à qualifier le changement produit par cette institutionnalisation et à évaluer l'impact de l'agence sur la régulation des risques alimentaires.





Partie 1 : Institutionnalisation de  
la régulation des risques  
alimentaires, crise et création de  
l'Afssa



Cette première partie vise à comprendre l'origine, les causes et le processus de la création de l'Afssa. Il s'agit donc de répondre à plusieurs questions :

- Pourquoi l'Afssa a-t-elle été créée ? Cette question peut vouloir dire : à quels besoins répond l'agence ? A quelles fonctions correspond-elle ? Dans une perspective moins fonctionnaliste, cela peut aussi nous conduire à nous demander : quelles sont les circonstances qui ont conduit à la création de l'Afssa ? Quelles sont les causes à l'origine de sa création ?
- Comment est créée l'Afssa ? Cette question suppose d'étudier le processus politique qui a conduit, suite à la crise de la vache folle, à la décision de créer une nouvelle structure en charge d'assurer la sécurité sanitaire des aliments.
- Pourquoi l'Afssa a-t-elle été créée sous la forme d'un établissement public placé sous la tutelle de trois ministères ? Pourquoi ses prérogatives ont-elles été essentiellement limitées à des fonctions d'expertise, de recherche et d'appui scientifique et technique aux services administratifs ?<sup>1</sup> Répondre à ces questions suppose de comprendre d'où vient le design institutionnel de l'agence.

Il s'agit donc de s'interroger sur la création d'une nouvelle institution, plus précisément d'une nouvelle organisation et d'un ensemble de règles qui définissent sa forme et ses prérogatives. La création de l'agence a lieu dans un dispositif institutionnel déjà dense, produit de la construction depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle d'un ensemble d'organisations et de procédures visant à réduire les risques présentés par les aliments. Elle se situe également dans un contexte particulier : elle résulte de la situation entraînée par une crise sanitaire, la crise de la vache folle, qui, en mars 1996, se transforme en crise politique et entraîne une remise en cause du dispositif existant de régulation des risques.

Dans cette introduction, il s'agit de poser le cadre théorique de notre réflexion en apportant quelques éléments tirés de la littérature sur deux questions : 1) la question de la création institutionnelle ; 2) la question de la crise.

### ***La question de la création institutionnelle***

La question de la création des institutions est une question fondamentale dans la littérature néo-institutionnaliste. Les trois courants de cette littérature l'envisagent de façon différente<sup>2</sup>. Nous reprendrons l'argumentaire de Hall et Taylor qui offrent une synthèse sur ce point (Hall et Taylor, 1997)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'agence dispose également du pouvoir de police sanitaire en matière de médicament vétérinaire (autorisation de mise sur le marché, inspection et contrôle des établissements de production et des circuits de distribution...).

<sup>2</sup> Ces divergences correspondent à des définitions différentes de la notion d'institution. Les néo-institutionnalistes économiques analysent les institutions comme des règles explicites, produit de l'action, qui structurent les interactions humaines (North, 1990). Les néo-institutionnalistes en histoire les associent aux organisations et aux règles ou conventions édictées par les organisations formelles. Tandis que les institutionnalistes en sociologie ont une définition plus large incluant non seulement les règles, procédures et normes formelles mais aussi les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine (Hall et Taylor, 1997 ; Smyrl, 2002 ; Steinmo, 2004). Il s'agit ici d'analyser la création d'une organisation et d'institutions formelles (les règles définissant la forme et les prérogatives de l'Afssa). Nous retenons donc une définition restreinte de la notion d'institution mais nous présentons plus loin des développements concernant l'approche du néo-institutionnalisme historique car elle permet de faire des hypothèses utiles pour comprendre le processus de création de l'agence.

<sup>3</sup> Scott (2008) distingue deux grands types d'analyses de la création institutionnelle dans la littérature organisationnelle : celles qui insistent sur le rôle des acteurs dotés d'intérêts et agissant de façon instrumentale et sur les mobilisations et les jeux de pouvoir autour de la construction des institutions (*agent-based approach*) ; celles qui insistent sur le fait que les institutions ne sont pas créées par les actions orientées d'agents mais qu'elles

Une première approche est celle du néo-institutionnalisme économique, ou institutionnalisme des choix rationnels, qui envisage l'institution comme le produit d'accords volontaires permettant de résoudre des problèmes d'action collective<sup>1</sup>. Les institutions sont conçues pour remplir des fonctions déterminées par des acteurs rationnels, dotés de préférences et se comportant de manière utilitaire pour maximiser leur satisfaction. Les analyses insistent sur l'importance des interactions stratégiques dans la création et la conception du design institutionnel de l'organisation. Dans cette perspective, l'origine de l'institution réside essentiellement dans sa *fonction* et dans les avantages qu'elle procure : elle permet de diminuer les coûts de transaction, de structurer les interactions, de réduire les incertitudes et de parvenir à des situations collectivement avantageuses :

« (...) les institutionnalistes de cette école ont développé une démarche qui leur est propre concernant l'explication de l'origine des institutions. En général, ils commencent par utiliser la déduction pour arriver à une classification stylisée des fonctions remplies par une institution. Ils expliquent ensuite l'existence de l'institution par référence à une valeur que prennent ces fonctions aux yeux des acteurs influencés par l'institution. Cette formulation présuppose que les acteurs créent l'institution de façon à réaliser cette valeur, que les théoriciens conceptualisent la plupart du temps comme un gain tiré de la coopération (...). Ainsi, le processus de création d'institutions est généralement centré sur la notion d'accord volontaire entre les acteurs intéressés. » (Hall et Taylor 1997, p. 480)

Ces analyses nous amènent à envisager la création de l'Afssa comme le produit d'un ensemble d'interactions stratégiques, ayant pour objectif de résoudre des problèmes d'action collective. Elles nous conduisent à nous interroger sur les fonctions que remplit l'agence. Cette perspective fonctionnaliste a été utilisée pour analyser la création d'agences au niveau communautaire. Une littérature abondante, s'inspirant de la théorie principal/agent (Brouard, 2004), identifie plusieurs raisons au développement des agences communautaires, associées aux fonctions qu'elles assurent : dédier des moyens nouveaux à de nouvelles tâches de régulation, recentrer le principal sur des missions de pilotage stratégique, accroître la crédibilité politique dans un contexte d'incertitude scientifique et technique, assurer la continuité de l'action publique contre les changements de majorité politique, organiser la consultation d'experts et la collaboration avec des groupes d'intérêts, protéger l'exécution de tâches techniques d'influences politiques, assurer plus de transparence à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, transférer la responsabilité sur d'autres organismes en cas de problème (*blame avoidance*)... sont autant de motifs et de fonctions que remplissent les agences auxquelles la Commission choisit de déléguer (sous contrôle) certaines tâches (Majone, 2002 ; Kelemen, 2002)<sup>2</sup>.

Une telle approche présente pourtant plusieurs limites. Elles sont bien identifiées par Hall et Taylor (1997) qui lui reprochent d'être :

---

émergent d'un sens commun et d'un comportement collectif d'acteurs confronté à des situations identiques au cours d'interactions répétées (*naturalistic approach*).

<sup>1</sup> Richard Balme et Sylvain Brouard synthétise l'approche du néo-institutionnalisme du choix rationnel par trois propositions : 1) L'action (d'un acteur individuel ou collectif) est première, considérée comme le moteur du changement et la politique publique est analysée comme un problème d'action collective ; 2) Les acteurs ont des préférences (des intérêts matériels et des convictions morales) qu'ils poursuivent en développant des stratégies, anticipant les conséquences de leurs comportements ; 3) Les institutions sont produites par les interactions et structurent en même temps ces dernières pour parvenir à un équilibre. (Balme et Brouard, 2005).

<sup>2</sup> Pour une présentation synthétique : (Demortain, 2007b). La théorie principal/agent a également été utilisée pour comprendre la délégation de fonctions de régulation à des autorités administratives indépendantes : Mark et Alec Stone Sweet (2003) en montrent les apports et les limites. Cette théorie ne parvient pas à expliquer les formes institutionnelles spécifiques prises par les agences ni leur impact concret sur l'action publique. Les analyses principal/agent permettent de comprendre les avantages de la délégation de certaines fonctions à des agences, mais pas les raisons pour lesquelles bien souvent les principaux sont réticents à déléguer leurs pouvoirs et luttent pour réduire les prérogatives des agences.

- rétrospective : l'origine de l'institution est expliquée à partir des effets de son existence ;
- fonctionnaliste : les institutions existantes sont considérées comme des solutions les plus efficaces étant donné le contexte dans lequel elles ont été mises en place ;
- intentionnaliste : « elle a tendance à postuler que le processus de création d'une institution est intentionnel, largement maîtrisé par des acteurs qui ont une perception correcte des effets des institutions qu'ils créent, et qu'ils les créent justement dans le but précis d'obtenir ces effets ». (p. 488-489)
- volontariste : la création d'une institution est vue comme un processus contractuel caractérisé par un accord volontaire entre des acteurs relativement égaux et indépendants.

Selon Hall et Taylor, ces analyses sont mieux adaptées pour expliquer pourquoi les institutions continuent à exister que pour expliquer leur origine<sup>1</sup>. Même si elles partent des interactions stratégiques, elles ne tiennent pas suffisamment compte de l'asymétrie des relations de pouvoir dans la création des institutions<sup>2</sup>. Situées à un niveau très général de compréhension, elles ne nous permettent pas d'expliquer entièrement les mécanismes et les processus qui ont conduit à la création de l' Afssa.

D'autres courants néo-institutionnalistes ont proposé des explications alternatives de l'origine des institutions<sup>3</sup>. Ils commencent par constater que « les institutions nouvelles sont créées et adoptées dans un monde qui en contient déjà beaucoup » (Hall et Taylor, 1997, p. 490). Cela suppose donc au départ de tenir compte de cette densité institutionnelle. Les institutions existantes limitent fortement les alternatives lors d'une création institutionnelle. Les institutionnalistes en sociologie s'intéressent ainsi aux processus par lesquels les acteurs créent de nouvelles institutions en empruntant des modèles institutionnels existants<sup>4</sup>. Les formes institutionnelles sont, plus que le produit de la recherche d'efficacité, le résultat de processus de diffusion et d'imitation dans un souci de légitimation (DiMaggio et Powell, 1991) et les organisations adoptent des formes institutionnelles particulières parce que celles-ci ont une valeur largement reconnue dans un environnement culturel plus large.

---

<sup>1</sup> Cette critique est également développée par Pierson (2000a) qui, tout en montrant l'utilité des explications fonctionnalistes développées par l'institutionnalisme du choix rationnel, montre qu'elles ne sont pas suffisantes pour comprendre l'origine et le changement institutionnel. Les approches en termes de design institutionnel, présentant les institutions comme le produit d'interactions d'acteurs agissant de manière instrumentale et capables de prévoir les conséquences de leurs actions, sont insuffisantes car : les acteurs n'agissent pas toujours de manière instrumentale ; ils agissent souvent avec un horizon de court terme, sans anticiper les effets de leur action à long terme ; les arrangements institutionnels peuvent produire des effets inattendus voire pervers. Pour Pierson, sans rejeter les analyses fonctionnalistes, il faut plutôt partir de leurs postulats pour en faire des hypothèses de recherche permettant d'interroger les processus de création institutionnelle.

<sup>2</sup> Certains auteurs (comme Knight) ont cependant intégré cette dimension du pouvoir en montrant comment les relations de pouvoir inscrites dans les institutions existantes confèrent à certains acteurs et intérêts davantage de pouvoir qu'à d'autres dans la création de nouvelles institutions.

<sup>3</sup> Nous suivons Hall et Taylor qui associent néo-institutionnalisme historique et néo-institutionnalisme sociologique, même si ces deux courants ne partagent pas les mêmes définitions de l'institution et des processus d'institutionnalisation, pour les opposer au néo-institutionnalisme des choix rationnels sur la question spécifique de l'origine des institutions (Hall et Taylor, 1997, p. 488-492).

<sup>4</sup> Pour ce courant, les institutions ne sont pas les produits de l'action intentionnelle des individus, mais des formes et des pratiques, allant de soi, qui se reproduisent dans les structures sociales. Elles contraignent les individus parce qu'elles définissent des rôles et des normes de comportement (dimension normative) et parce qu'elles fournissent des catégories de pensée et des modèles cognitifs qui permettent d'interpréter la situation sociale et l'action des autres et par là de déterminer son action (dimension cognitive).

Mais cette approche présente aussi au moins deux limites. D'une part, en insistant sur les processus de diffusion, l'analyse risque de « passer à côté du fait que les processus de création ou de réforme institutionnelle impliquent un conflit de pouvoir entre des acteurs dont les intérêts entrent en concurrence » (Hall et Taylor, 1997, p. 490). D'autre part, s'il est possible d'utiliser l'analyse institutionnaliste pour comprendre la diffusion des processus de diffusion et de relative homogénéisation institutionnelle, elle ne permet pas de comprendre comment ces formes sont traduites et appropriées concrètement dans des « ordres locaux » et entraînent la formation d'organisations et d'institutions aux formes contingentes (Friedberg, 1998). Ces analyses peuvent nous éclairer sur certains éléments du processus de création de l'Afssa mais il faut les compléter pour mieux comprendre comment l'Afssa est le produit contingent d'un ensemble d'interactions stratégiques caractérisé par des conflits et des négociations entre des acteurs aux ressources, aux intérêts et aux représentations différents et inégaux.

Les institutionnalistes en histoire insistent sur le fait que les institutions constituent un ensemble relativement stable et résistant au changement. Pierson (2000b) montre la rigidité (*stickiness*) des politiques et des institutions politiques. Il souligne l'existence de processus de *path dependence*, par lesquels les acteurs s'adaptent aux arrangements institutionnels existants, ce qui rend coûteux le changement vers des formes institutionnelles alternatives. Des mécanismes de rendements croissants ou de *positive feedbacks*, liés à des coûts d'investissement élevés, à des effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation, renforcent la stabilité des politiques et des arrangements institutionnels existants. Sans supprimer toute possibilité de création ou de changement institutionnel, ces phénomènes limitent les options possibles. Le cadre institutionnel et les politiques passées conditionnent les politiques ultérieures :

« Avec le temps, il devient de plus en plus coûteux, voire impossible de ne pas respecter les règles et les normes posées par les choix politiques précédents, de chercher à revenir sur les options institutionnelles passées. Créer de nouvelles institutions alternatives générerait des coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. C'est pourquoi, il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles. » (Palier, 2004, p. 321)<sup>1</sup>.

En outre, le néo-institutionnalisme historique insiste davantage sur la prise en compte des relations de pouvoir et des conflits d'acteurs : « ces auteurs voient généralement les institutions comme des variables structurantes par le biais desquelles des batailles d'intérêts, d'idées, de pouvoir se déroulent » (Steinmo, 2004, p. 294). Les institutions sont l'enjeu de relations de pouvoir, en même temps qu'elles cristallisent ces relations. Cela rend le changement institutionnel difficile car « si les institutions changent, il est probable que les acteurs avantagés dans l'ancienne configuration perdent de leur pouvoir ou de leur influence. Dans le même temps, il peut être difficile de prédire qui bénéficiera de la nouvelle configuration institutionnelle. Ainsi la stabilité est plus encouragée que le changement. » (idem, p. 295-296).

Les analyses du néo-institutionnalisme historique nous amènent ainsi à être attentif, dans l'étude du processus de création de l'Afssa, à l'influence des institutions existantes, au poids du passé cristallisé dans un dispositif de régulation des risques et structurant des relations de pouvoir. Elles nous conduisent à adopter une analyse historique permettant de comprendre la structuration et la sédimentation sur plusieurs décennies d'un ensemble d'organisations, de règles, de procédures et d'idées autour de la régulation des risques alimentaires, ensemble qui

---

<sup>1</sup> Pierson ne nie pas la possibilité de changement lorsqu'un gouvernement utilise son pouvoir coercitif pour changer profondément l'orientation d'une politique.

est déterminant pour comprendre l'origine et les modalités de la création de l'agence. Il s'agira également de s'interroger sur l'existence d'effets de *lock in* et de *path dependence*, rendant le changement difficile ou orientant la courbe du changement.

Ces études nous amènent également à être attentifs aux événements qui peuvent installer le développement d'une politique ou d'un ensemble interorganisationnel sur un sentier de développement ou qui peuvent constituer des bifurcations sur ce sentier. En ce sens, il faudra questionner l'impact de la crise de la vache folle sur les politiques de sécurité des aliments, en nous demandant dans quelle mesure la crise renforce les tendances longues de cette politique et/ou constitue un point de bifurcation réorientant l'action publique sur un nouveau sentier. La théorie de la dépendance au sentier ne postule pas que le changement est impossible, mais que les mécanismes de *path dependence* réduisent les alternatives : le changement peut arriver soit sous l'effet de choc exogène soit lorsque des conditions spécifiques remettent en cause les mécanismes de reproduction du sentier existant (Pierson, 2000b, p. 265-266).

L'analyse de la littérature institutionnaliste sur la question de la création institutionnelle nous conduit à adopter une démarche en empruntant divers éléments aux trois courants<sup>1</sup> :

- considérer l'Afssa comme le produit d'un ensemble d'interactions stratégiques, de conflits et de négociations entre des acteurs caractérisés par des ressources, des intérêts et des représentations différents ;
- tenir compte de processus de diffusion de formes institutionnelles que les acteurs s'approprient et traduisent dans le cadre de leurs interactions ;
- inscrire l'analyse dans une temporalité longue, de manière à comprendre comment la sédimentation d'un ensemble d'institutions a influencé la création de l'Afssa et la détermination de son design institutionnel, en distribuant des ressources, en structurant les intérêts, les représentations et les stratégies des acteurs, en inscrivant dans une certaine mesure la création de l'agence sur un sentier institutionnel. Le régime de régulation des risques alimentaires limite ainsi les alternatives possibles et contraint le changement.

### **La question de la crise**

L'analyse des situations critiques (*critical juncture*), qui peuvent entraîner une bifurcation du sentier de dépendance, a fait récemment l'objet de l'attention des chercheurs institutionnalistes. Capoccia et Kelemen (2007) analysent ces situations comme des périodes relativement brèves (comparées aux périodes où une politique est stabilisée sur un sentier), caractérisées par la contingence et l'incertitude, pendant lesquelles les contraintes structurelles sur l'action se relâchent, permettant le développement des interactions stratégiques, une ouverture des choix politiques possibles et la prise de décisions. Ces situations n'entraînent pas forcément un changement (elles peuvent conduire à un maintien sur le sentier) mais certaines d'entre elles peuvent conduire à un nouvel équilibre, à une nouvelle situation à partir de laquelle se développe de nouveaux mécanismes de *path dependence*. L'analyse de la période de conjoncture critique appelle alors l'étude approfondie du processus décisionnel : la mise en évidence des acteurs en présence, des choix possibles, des interactions stratégiques et de la décision prise, etc...

---

<sup>1</sup> Ces éléments ne nous paraissent pas contradictoires mais complémentaires. Hall et Taylor (1997) ou Pierson (2000a) appellent au développement de démarches croisant les échanges entre les écoles.



Nous pouvons envisager la situation ouverte créée par l'éclatement de la crise de la vache folle comme une situation critique pour le système de régulation des risques alimentaires français, situation qui dure environ deux ans et demi<sup>1</sup> pendant lesquels les orientations, les principes, les organisations et les modes opératoires en matière de sécurité des aliments sont remis en question. Pendant cette période, on assiste à une ouverture des choix possibles sur les évolutions à apporter, à d'intenses conflits et négociations politiques qui aboutissent à la création d'une agence de sécurité sanitaire des aliments.

Il nous faut donc nous interroger sur l'impact de la crise de la vache folle sur la régulation des risques alimentaires. Nous ne chercherons pas à développer une analyse exhaustive de la crise dans son origine et tous ses développements. Il s'agit plutôt de comprendre les effets de la crise et de la conjoncture critique qu'elle ouvre sur la régulation des risques alimentaires en France. Pour cela, nous nous inscrivons dans l'approche des crises développée par de multiples travaux de sociologie et de science politique dans le cadre du programme du Gis Risques collectifs et situations de crise piloté par Claude Gilbert. Les travaux de recherche menés depuis les années 1980 autour de situations de catastrophe ou de crise sanitaire et environnementale ont permis de dégager plusieurs éléments de compréhension des crises (Gilbert, 2002, 2005a).

En premier lieu, les crises ont un caractère endogène et construit. Si de multiples crises ont pour élément déclencheur un événement particulier, la crise n'a lieu et ne se développe que dans la mesure où les acteurs participent pleinement à son déroulement. Les acteurs ne sont pas « face à la crise » mais construisent la crise au cours de leurs interactions : la crise est « moins la conséquence directe et inévitable de certains types d'événements, de problèmes, que le résultat du fonctionnement même des acteurs, groupes d'acteurs, organisations et ensembles interorganisationnels qui s'y trouvent confrontés » (Gilbert et Bourdeaux, 1997, p. 210).

Ces analyses, développées par exemple par Claude Gilbert (1992), s'inscrivent dans le prolongement des travaux de Michel Dobry sur les crises politiques (Dobry, 1986). Les crises sont interprétées comme des moments de « déssectorisation » caractérisés par l'installation de l'incertitude, l'affaiblissement des cadres cognitifs établis et des modes d'action traditionnels, la multiplication des acteurs, l'affaiblissement des frontières et des champs de compétence, l'intervention dans un même temps et un même espace d'acteurs et d'organisations d'ordinaire séparés<sup>2</sup>. Ces situations de « conjoncture fluide » ouvrent un espace où s'affrontent les intérêts et les stratégies des acteurs, affrontements qui expliquent la dynamique et les développements de la crise. La crise apparaît à ce titre comme un enjeu : une contrainte pour les acteurs dominants d'un secteur d'action publique dont la domination peut être remise en question ; une opportunité pour des acteurs dominés dans leur champ, pour s'opposer aux « propriétaires » du problème mis à l'agenda (Gusfield, 1981) en proposant une redéfinition du problème, des règles, des procédures et des modes d'action légitimes et des solutions pour mettre un terme à la situation de crise.

---

<sup>1</sup> Capoccia et Kelemen insistent sur la nécessité de déterminer pour qui (pour quelle unité d'analyse : une organisation, un ensemble interorganisationnel, une politique publique, un régime politique ?) la situation est critique. La période de deux ans et demi (de mars 1996 à juillet 1998) identifiée correspond à une période critique pour l'ensemble d'organisations politico-administratives en charge de la gestion des risques alimentaires qui doivent s'accorder sur une réforme de l'organisation administrative. Une fois la situation de conjoncture critique terminée, l'action publique entre dans une nouvelle période.

<sup>2</sup> Ces caractéristiques sont proches de celles identifiées par Capoccia et Kelemen pour caractériser les situations de conjoncture critique.

« L'interruption de la routine, suite à un événement donné, à l'avènement de tel problème, etc. tend à « ouvrir le jeu » des relations au sein de toute organisation et ensemble d'organisations, sachant que si des acteurs cherchent à jouer, de façon offensive ou défensive, d'autres, au contraire, ne jouent pas, demeurant dans un certain attentisme. » (Gilbert et Bourdeaux, 1997, p. 218)<sup>1</sup>.

Nous nous inscrivons dans cette perspective constructiviste pour comprendre la crise de la vache folle et ses effets : « le phénomène de crise n'est pas limité à une situation qui s'impose de l'extérieur, mais apparaît comme un phénomène actif produit par les actions, interventions et modes de relations des acteurs et organisations, par la façon dont ils se saisissent de questions, de problèmes et « construisent » la crise » (Gilbert et Bourdeaux, 1997, p. 219). Nous chercherons ainsi à comprendre comment les jeux d'acteurs ont contribué au développement de la crise de la vache folle : des acteurs dominés ont saisi l'opportunité offerte par la conjoncture fluide provoquée par l'annonce de mars 1996 pour contester aux propriétaires des risques alimentaires leur domination sur la régulation des risques, pour inscrire les risques alimentaires dans le champ de la sécurité sanitaire et mettre à l'agenda décisionnel la discussion d'un nouveau dispositif d'action publique dans le domaine de la sécurité des aliments.

De ce fait, pour comprendre la crise, il faut la resituer dans les changements structurels de plus long terme que connaît la régulation des risques alimentaires que nous mettrons en évidence dans le premier chapitre : fragmentation croissante des institutions en charge de la sécurité des aliments, montée en puissance des acteurs de la santé publique, rôle croissant des acteurs privés dans la régulation des risques... La crise apparaît comme le produit et comme le révélateur de ces changements de plus long terme, déstabilise les compromis et les équilibres de force établis et fait émerger un nouveau dispositif de régulation des risques :

« Il est important de montrer qu'une crise prend son sens dans des évolutions plus profondes tout en jouant un rôle distinctif dans la transformation des ordres établis et l'émergence de nouvelles modalités de régulation (Besançon *et al.*, 2004, p.15).

La crise apparaît ainsi comme le fruit de la déstructuration et de la recomposition d'un régime de régulation des risques alimentaires et est en même temps source de nouvelles institutions. Elle aboutit à la mise en place d'un nouvel ordre institutionnel, avec la création de l'Afssa, dont il faudra comprendre les caractéristiques, issues d'un compromis différent, d'un nouvel équilibre entre les acteurs en charge de la régulation des risques alimentaires.

---

<sup>1</sup> Gilbert et Bourdeaux (1997) soulignent la convergence de cette approche avec l'analyse stratégique (Friedberg, 1993). L'action des acteurs pendant une crise est déterminée par la structure de leurs relations, structure qui engendre aussi bien des contraintes que des opportunités. La manière dont est traité un problème, dont un acteur joue pendant une crise dépend des contraintes créées par la situation et/ou des opportunités pour élargir une zone de pouvoir, renégocier des alliances, renforcer des légitimités ou préserver des situations établies.



## **Chapitre 1 - L'administration des risques alimentaires jusqu'à la crise de la vache folle**

Dans ce premier chapitre, nous analysons l'institutionnalisation – la construction d'organisations, de règles et de procédures – de la régulation des risques alimentaires en France. Nous cherchons à comprendre la structuration du système d'acteurs en charge de la sécurité des aliments, tel qu'il apparaît au milieu des années 1990 : il est caractérisé par un foisonnement d'institutions publiques et privées, allant du niveau local au niveau transnational, une accumulation de règles et de procédures et un chevauchement des compétences sans que les risques alimentaires ne fassent toutefois l'objet d'une politique spécifique, clairement autonomisée d'autres champs de l'action publique, disposant d'une administration et d'un corps de fonctionnaires dédiés, en lien avec des acteurs de terrain. Pour reprendre les termes de Thomas Alam (2007), le « secteur » d'action publique de la sécurité des aliments apparaît jusqu'à la fin des années 1990 comme un « proto-secteur »<sup>1</sup> dont il est difficile de percevoir les frontières tant la préoccupation pour les risques alimentaires apparaît comme subalterne par rapport à d'autres enjeux qui lui sont liés (approvisionnement alimentaire, développement des marchés, lutte contre les fraudes et loyauté des transactions...).

Dans une première partie, nous montrerons comment l'Etat s'est progressivement doté à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle d'une organisation veillant à la sécurité des aliments (que l'on appelle plutôt pendant cette période « l'hygiène alimentaire »). Nous verrons que la particularité de l'action publique dans ce domaine est d'être éclatée entre trois dispositifs relatifs à l'hygiène publique, la santé animale et végétale et la lutte contre les fraudes et les falsifications. Pour chacun de ces dispositifs, l'hygiène des aliments n'est pas un objectif prioritaire. Cette organisation institutionnelle reste assez stable jusqu'à la fin des années 1970 : dans le cadre d'une politique agroalimentaire privilégiant les objectifs de développement intensif, la sécurité des aliments est prise en charge par le ministère de l'Agriculture, essentiellement à travers l'action de ses services vétérinaires et du Service de la répression des fraudes tandis que le ministère de la Santé joue essentiellement un rôle d'expertise scientifique. Pendant toute cette période, même si les pouvoirs publics se dotent d'une réglementation conséquente sous l'effet du développement des échanges, de la construction du marché commun et de la sensibilité croissante du public aux risques alimentaires, la sécurité des aliments reste un objectif marginal de la politique alimentaire.

Dans une deuxième partie, que nous ferons aller de la fin des années 1970 au milieu des années 1990, nous montrerons comment, suite à la crise de la politique productiviste des décennies précédentes et sous la pression de l'intégration au sein du marché unique européen et du développement des échanges internationaux, la politique alimentaire se recompose en France autour de la notion de qualité. Cette notion englobe les enjeux de sécurité des

---

<sup>1</sup> Ce « proto-secteur » d'action publique ne dispose pas d'administration unique, d'un corps d'agents de l'Etat spécialisé et dédié, d'expertise scientifique unifiée, de groupes homogène et stable d'interlocuteurs. Les risques alimentaires sont pris en charge par des administrations diverses, constituées autour d'autres enjeux spécifiques (la santé animale, la lutte contre les fraudes et la régulation des marchés), et placées dans des positions subalternes dans la hiérarchie administrative.

aliments, qui deviennent de plus en plus prégnants avec les transformations de la chaîne alimentaire et l'évolution de la nature des aliments. Le dispositif institutionnel en charge de la régulation de la sécurité des aliments est éclaté entre plusieurs ministères : le ministère de l'Agriculture, à travers l'action de la Direction générale de l'alimentation (DGAI), met en œuvre la politique de la qualité et prend en charge la réglementation et le contrôle des produits animaux et d'origine animale ainsi que la sécurité des produits végétaux ; le ministère de l'Economie et des Finances, au moyen de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), détient le pouvoir de réglementation et de contrôle de toutes les autres denrées alimentaires ; enfin, le ministère de la Santé développe son action dans le domaine des risques liés à l'eau et en matière de surveillance des maladies humaines d'origine alimentaire. Nous montrerons comment la régulation nationale, au milieu des années 1990, s'intègre progressivement dans un système multi-niveaux, articulant action nationale, réglementation communautaire et régulation globale des risques alimentaires.

## **I. L'aliment entre hygiène publique, santé animale et végétale et répression des fraudes (jusqu'à la fin des années 1970)**

Dès l'origine de la construction d'un Etat moderne en France, l'alimentation n'a pas fait l'objet d'une législation spécifique. Contrairement à la situation de ses voisins<sup>1</sup>, les dispositions de droit alimentaire sont prises de manière éclatée, à travers différents dispositifs dédiés soit à l'hygiène publique, à la lutte contre les maladies animales et végétales ou à la répression des fraudes. L'aliment s'inscrit ainsi au croisement de la politique d'hygiène publique, qui, depuis la loi de 1902, s'institutionnalise progressivement, de la politique agricole qui organise la lutte contre les maladies animales et végétales et de la politique de lutte contre les fraudes et les falsifications qui se dote avec la loi de 1905 d'un instrument législatif et d'un service de contrôle. Dans ce contexte, la protection de ce que l'on n'appelle pas encore des « consommateurs » contre le risque alimentaire n'apparaît pas comme un « problème public » et l'aliment consommable, et sa sécurité, ne constituent pas un objet d'action politique spécifique. Nous décrirons donc la progressive constitution d'un ensemble de mesures et d'institutions visant à améliorer la sécurité des aliments et la création d'institutions d'expertise et de gestion des risques alimentaires, instaurées au grès des différentes politiques de santé publique, de santé animale et végétale et de répression des fraudes, avant de montrer que les risques alimentaires sont restés pendant toute cette période un objet marginal de l'action publique.

### **1. L'institutionnalisation des risques alimentaires**

Le risque alimentaire en tant qu'objet d'action publique s'inscrit moins dans le champ de la politique de santé publique que dans ceux de la politique agricole et de la politique économique. La lutte contre les risques liés aux aliments a d'abord relevé d'une politique de lutte contre les maladies touchant animaux et végétaux, maladies susceptibles dans certains cas d'altérer les aliments et de se transmettre à l'homme par ingestion ainsi que d'une politique de lutte contre les fraudes et falsifications, certaines pouvant avoir des conséquences sur la santé publique. Dans cette optique, l'hygiène des aliments est progressivement constituée comme un objet d'intervention du ministère de l'Agriculture, créé par Gambetta en 1881, à travers l'action de plusieurs services spécialisés : les services vétérinaires, dont nous

---

<sup>1</sup> La Belgique met en chantier une loi alimentaire globale dès 1830, la Grande-Bretagne promulgue un Code sanitaire alimentaire en 1875 et l'Allemagne adopte une loi « sur le commerce des aliments, comestibles et objets usuels » en 1879.

décrivons le processus d'institutionnalisation et de centralisation jusqu'à la création d'un service central d'hygiène alimentaire dans les années 1960 ; les services de la protection des végétaux pleinement constitués pendant la Seconde Guerre Mondiale ; le Service de la répression des fraudes enfin, développé à partir de 1905 depuis le niveau central et dont les compétences se développent.

### **a. La faiblesse du ministère de la Santé**

Si les questions de santé publique apparaissent dès le XIV<sup>e</sup> siècle dans les cités italiennes à la suite d'épidémies de peste, où sont inventées les premières formes de contrôle sanitaire, les préoccupations hygiénistes datent en France de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (Bourdelaïs, 2001). Les premières institutions d'hygiène publique sont instituées au niveau local, avec la mise en place de conseils de salubrité à Paris (1802), Nantes (1817) puis d'autres villes de province dans les années 1820 (Paquy, 2004). Ces conseils prennent en charge, entre autres questions, les problèmes de falsification des denrées et de qualité des aliments et boissons. La Seconde République crée en 1848 le Comité consultatif d'hygiène publique de France<sup>1</sup>, en charge de « la lutte contre les épidémies, la protection sanitaire des frontières, la propagation de la vaccine », et généralise les conseils d'hygiène et de salubrité dans chaque arrondissement, canton et département. Ces conseils sont chargés de la prévention des épidémies et des épizooties et du contrôle de la salubrité des aliments et boissons. Mais ils apparaissent vite comme « un rien, entouré de pas grand-chose » (Murard et Zylberman, 1996, p. 130) des coquilles vides, avec une faible légitimité scientifique et dépourvus de moyens. Dans les années 1880 les bureaux d'hygiène municipaux se multiplient, éléments de la « conquête par les grandes communes d'un 'pouvoir d'expertise' hygiéniste » (Paquy, 2004, p. 45) renforcés par la création de laboratoires d'analyse et de services d'inspection, qui assurent entre autres une mission de surveillance de la qualité des denrées alimentaires. Mais l'action de ces services est peu efficace, en raison de l'absence d'inspection et de prélèvement bien organisés ou à cause de conflits entre différents services municipaux chargés de surveiller la qualité des aliments<sup>2</sup>. Les attributions des bureaux d'hygiène en matière d'hygiène alimentaire seront par la suite transférées aux futures structures de lutte contre les fraudes.

Au niveau central, c'est à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que l'« Etat hygiéniste » (Rosanvallon, 1993) multiplie les lois et les règlements de santé publique, aidé en cela par des parlementaires de plus en plus empreints des idées pasteurienues. Est ainsi créé un droit de la santé publique dans un but de solidarité et de protection des citoyens les plus faibles conforme à l'idéal républicain. La loi sur l'hygiène publique du 15 février 1902 inscrit dans le droit les principes pasteurienues (Carvais, 1986). Mais en dehors de la sécurité des eaux potables, la loi ne concerne pas l'hygiène des aliments<sup>3</sup>. Elle fixe cependant le champ d'activité du Comité

---

<sup>1</sup> Le Comité consultatif remplace un Conseil supérieur de Santé, composé de 12 membres, créé par l'ordonnance du 7 août 1822 après de graves épidémies de peste à Marseille.

<sup>2</sup> Lucie Paquy (2004) étudie la naissance du laboratoire municipal de Grenoble dans les années 1880. Ce laboratoire regroupe des chimistes qui analysent des échantillons prélevés par la police ou apportés par les consommateurs. Les échantillons douteux sont transmis à la municipalité qui saisit le Parquet. Lorsqu'un Bureau d'hygiène est créé en 1889, avec une mission explicite de contrôle de la qualité des aliments, il doit compter sur la collaboration des autres services municipaux : le laboratoire qui doit envoyer ses analyses et le service des abattoirs qui doit faire parvenir un état mensuel de ses opérations de contrôle des maladies animales et de la salubrité des viandes. Déjà, la relation entre les différents services (bureau municipal, laboratoire, abattoirs) est conflictuelle. Pour résoudre ces problèmes, le laboratoire est rattaché administrativement au bureau d'hygiène. Mais la répartition des compétences en matière de surveillance des denrées alimentaires continue de faire l'objet de réels conflits entre le service des abattoirs et le bureau d'hygiène.

<sup>3</sup> Le Comité consultatif d'hygiène publique avait été chargé par le décret du 30 septembre 1884 du « régime des eaux au point de vue de leur salubrité » : le Comité donne son avis, au point de vue de l'hygiène, sur les travaux

consultatif d'hygiène publique (qui prend le nom de CSHPF - Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France en 1906) - « toutes les questions intéressant l'hygiène publique, l'exercice de la médecine et de la pharmacie, les conditions d'exploitation ou de vente des eaux minérales » - sur lesquelles il est consulté par le gouvernement. A ce titre, sa troisième section se prononce sur les questions d'hygiène alimentaire<sup>1</sup>. Mais la loi de 1902 est peu appliquée, les compétences en matière d'hygiène sont dans les mains des maires, qui souvent pour des raisons électorales ne préfèrent pas agir<sup>2</sup>. L'Etat ne dispose pas d'un appareil administratif suffisant et ne parvient à s'imposer ni aux pouvoirs locaux ni aux médecins libéraux, hostiles à toute intervention. En 1912, l'Académie de médecine décrit l'organisation de l'hygiène publique en France comme « une vaste façade derrière laquelle il n'y a rien »<sup>3</sup>.

En 1920, suite à l'épidémie de grippe « espagnole » pour laquelle tous les services d'hygiène avaient été regroupés entre les mains du président du Conseil Clémenceau, est créé un ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales. Mais ce dernier, dès sa création, est structurellement faible : institué par décret et non par un acte du parlement, il dépend à son origine de ressources extra-budgétaires (la taxe sur les cercles de jeu) qui continuent d'être administrées par le ministère de l'Intérieur. Le budget consacré à l'hygiène est très faible par rapport à celui de l'assistance et le ministère est de taille modeste<sup>4</sup>. Aucun bureau n'est en charge spécifiquement de l'hygiène des aliments. En outre, il ne possède aucune compétence technique, les médecins étant pratiquement absents des bureaux et des directions. Le ministère est donc victime de « sous-administration chronique » (Murard et Zylberman, 1996b, p. 17). De plus, il est coupé du corps scientifique et médical : consulté par le Gouvernement, le CSHPF communique ses avis au ministère de l'Intérieur et non au ministère de l'Hygiène. Les multiples commissions techniques spécialisées créées dans les années 1920 sont le plus souvent « léthargiques » et incapables de dégager des synthèses et des propositions pour éclairer le ministre sur les grands problèmes de santé publique<sup>5</sup>. Enfin, la mise en œuvre des politiques dépend de la bonne volonté des préfets, qui sont placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Le ministre de l'Hygiène n'a donc qu'un pouvoir d'indication. Les inspections départementales d'hygiène, que la loi de 1902 a prévu facultatives, se diffusent lentement dans les années 1920 et ne sont rendues obligatoires qu'en 1935. Le ministère acquiert ainsi des services extérieurs, qui seront composés de médecins hygiénistes qui deviennent fonctionnaires d'Etat en 1941. Mais l'Etat sanitaire reste

---

projetés par les municipalités pour approvisionner en eau potable les villes et les communes, à partir d'une analyse chimique de l'eau. Les premières normes de qualité des eaux ont été définies en 1885. La loi de 1902 renforce ces dispositions, les conseils départementaux d'hygiène et les conseils d'hygiène d'arrondissement devant être consultés sur l'alimentation en eau potable des agglomérations, le Comité consultatif étant nécessairement consulté sur les travaux d'aménage d'eau des villes de plus de 5000 habitants.

<sup>1</sup> Le CSHPF est composé de 45 membres (dont 30 de droit, et 15 désignés pour leur compétence) et d'« auditeurs » chargés de préparer les rapports. Sa première section est dédiée à l'eau et à l'assainissement, la deuxième aux épidémies et à la vaccination, la troisième à l'hygiène alimentaire, aux sérums et à l'exercice de la médecine.

<sup>2</sup> La loi faisait obligation aux villes de 20 000 habitants et plus de créer un bureau d'hygiène pourvu à sa tête d'un directeur, de préférence un médecin. Ces bureaux sont au nombre de 107 en 1909 et emploient au total 184 fonctionnaires locaux en 1919. A titre de comparaison, la Grande Bretagne comptait 1700 agents de santé publique dès 1890 (Murard et Zylberman, 1996)

<sup>3</sup> Cité par (Murard et Zylberman, 1996b, p. 4).

<sup>4</sup> La partie agissante (chefs de bureaux, sous-directeurs et directeurs) étant au nombre de 15 en 1920, de 39 en 1921 mais seulement de 18 en 1938.

<sup>5</sup> En 1937, le ministère des Finances compte 28 commissions techniques entourant le ministre de la Santé, comprenant 1223 membres. Rares sont les commissions en charge d'hygiène des aliments : on note seulement la création en 1920 la création d'une commission de contrôle de la vente du lait, et en 1923 la création d'une commission des eaux minérales (Murard et Zylberman, 1996b, p. 109-120)

particulièrement faible. En matière d'alimentation, ses compétences sont extrêmement réduites, essentiellement limitées à la qualité des eaux potables et des eaux minérales, ainsi qu'à l'examen par le CSHPF de questions liées aux eaux et à l'hygiène alimentaire<sup>1</sup>. L'aliment n'est pas constitué en un objet d'action pour le ministère de la Santé.

Des années 1950 aux années 1970, l'intervention sociale et économique de l'Etat dans le domaine de la santé s'accroît fortement, par la construction d'un système hospitalier et la mise en place d'un système d'assurance maladie. Le ministère de la Santé est associé tantôt à la Population, tantôt à la Sécurité sociale, ou encore à la Famille. L'administration centrale est réorganisée en 1970<sup>2</sup> avec la création d'une direction générale de la Santé (DGS), qui, malgré sa qualité de « générale », reste particulièrement faible face aux autres directions en charge des hôpitaux, de la Sécurité sociale ou de l'Action sociale (Marrot, 1995). Des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) sont créées en 1964, composées de nouveaux corps de fonctionnaires (inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, médecins de la santé publique) et les services régionaux de l'action sanitaire et sociale sont fusionnés avec les directions régionales de la Sécurité sociale en 1977 pour former les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS). Pourtant les préoccupations en matière de santé publique sont marginalisées au profit de l'édification d'un système de santé et d'assurance-maladie fondé sur une conception individuelle de la maladie, un modèle curatif d'intervention et un objectif d'accroissement de l'offre de soins (Setbon, 1993). La santé publique reste sous-administrée et il faudra attendre l'épidémie de Sida et les insuffisances qu'elle révèle pour que la DGS soit renforcée (Morelle, 1996).

L'action du ministère de la Santé dans le domaine de l'alimentation est toujours très réduite. Il intervient réglementairement dans le domaine des eaux d'alimentation (la surveillance de la qualité des eaux est effectuée par les DDASS)<sup>3</sup>. Plusieurs mesures sont prises à partir des années 1960 pour organiser l'établissement de périmètres de protection autour des captages, autoriser l'emploi de procédés de traitement des eaux, permettre l'utilisation de matériaux en contact de l'eau, définir les méthodes d'analyse de la qualité microbiologique de l'eau et fixer les normes de qualité sur des paramètres physiques, chimiques, bactériologiques et organoleptiques. Un ensemble de laboratoires départementaux et régionaux est réorganisé en 1973 pour assurer les analyses de contrôle sanitaire. Un laboratoire national de santé est chargé du contrôle des actions de santé et des études hydrologiques et thermales. Enfin, le ministère de la Santé intervient également dans le domaine des eaux minérales naturelles pour définir leur nature, leur qualité et leurs conditions de vente et d'étiquetage.

L'intervention du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire passe toujours par l'action du CSHPF, dont la consultation est prévue par la plupart des textes de sécurité des aliments et des eaux. Déjà modifié en 1942 (à cette occasion une section du Conseil est dédiée à l'alimentation), le CSHPF connaît en 1955 une transformation en profondeur pour améliorer l'efficacité de son fonctionnement et répondre à un nombre croissant de dossiers<sup>4</sup>. En 1981, le

---

<sup>1</sup> Dans le domaine des eaux d'alimentation, des textes pris dans les années 1920 et 1930 précisent les attendus des analyses et définissent les procédés de traitement et de correction des qualités chimiques et biologiques de l'eau. Ils fixent également les règles générales à suivre afin d'assurer une qualité des eaux satisfaisante ainsi que les normes portant sur des paramètres physiques, chimiques, bactériologiques et organoleptiques (Buffaut, 1986). Dans le domaine des eaux minérales, plusieurs décrets dans les années 1930 prévoient les conditions d'exploitation et de contrôle sanitaire.

<sup>2</sup> Décret du 13 novembre 1970

<sup>3</sup> Il faut y ajouter les compétences du ministère en matière de médicament vétérinaire, qu'il partage avec le ministère de l'Agriculture.

<sup>4</sup> Jusqu'en 1981, le Conseil comprend 6 sections : Epidémiologie, Habitat, Eaux et assainissement, Alimentation, Laboratoires, sérums et vaccins, Hygiène industrielle et du travail.



Conseil est composé de plus de 150 membres, comprenant des membres de droit issus de l'administration et plus d'une centaine de personnalités qualifiées<sup>1</sup>. Des représentants d'organisations professionnelles peuvent être invités à participer aux travaux des sections à titre consultatif. Les membres sont nommés pour un mandat de 4 ans renouvelable<sup>2</sup>. Le président et son vice-président ainsi que les présidents de section sont désignés par le ministre de la Santé. Le secrétariat des sections est assuré par l'administration du ministère (Direction générale de la santé, 1985)<sup>3</sup>. Son rôle d'expertise s'accroît particulièrement dans les années 1960 et 1970 : en 1964 le CSHPF rendait 35 avis, et en 1971, 91 dont 71 concernant les questions d'alimentation (additifs, traitements physiques ou chimiques, matériaux, projets de réglementation) (Gallon, 1974). Il est consulté par le gouvernement ou l'administration sur des projets de textes réglementaires ou pour l'instruction de dossiers particuliers ; il peut s'auto-saisir sur les « problèmes de santé publique qui lui paraissent importants »<sup>4</sup>. Il s'investit également dans une activité de préparation des positions françaises pour des textes européens et de transcription des directives européennes en droit national. Le CSHPF permet donc de réunir les compétences scientifiques et médicales au service de l'expertise en matière de sécurité des aliments et des eaux. Il n'a dans les textes qu'un rôle consultatif : ses avis ne s'imposent pas à l'administration mais ils sont suivis dans la quasi-totalité des cas, ce qui lui donne un pouvoir important non seulement en matière d'évaluation mais aussi de gestion des risques présentés par les denrées alimentaires (DGS, 1985).

Ce n'est donc pas au travers des catégories de l'hygiène et de la santé publique qu'ont été pensés les risques liés aux aliments. Très rapidement ces derniers ont été pris en charge à travers d'autres dispositifs institutionnels mis en place par le ministère de l'Agriculture. Le ministère de la Santé n'a pu conserver une activité réglementaire que sur le contrôle des eaux et, jusque dans les années 1980-1990, la DGS n'a participé à la gestion des risques alimentaires qu'à travers la mise à disposition d'experts scientifiques réunis au sein du CSHPF.

## **b. Le processus de centralisation des services vétérinaires**

A partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, se constitue, à partir du niveau local, un ensemble de mesures et d'institutions chargées de veiller à la santé des animaux et subsidiairement à la qualité sanitaire des aliments. Jusque là, il n'existe pas au sein du ministère de l'Agriculture

---

<sup>1</sup> Le CSHPF regroupe en 1981 : 27 membres de droit (représentants des ministères, des directions du ministère de la Santé ou de l'Institut Pasteur), 9 membres titulaires (représentants des Académies de Médecine, de Pharmacie, des Sciences, des Conseils nationaux de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des pharmaciens ainsi que des syndicats des médecins et des pharmaciens), 1 directeur d'Ecole nationale vétérinaire, 4 membres désignés parmi les médecins et pharmaciens inspecteurs régionaux de la Santé, 2 membres désignés par les ingénieurs sanitaires et 120 membres désignés en fonction de leur compétence dont 36 sont désignés par différents ministères (DGS, 1985).

<sup>2</sup> En 1981, une limite d'âge de 70 ans au renouvellement est instituée.

<sup>3</sup> Reconnaisant que la plupart des avis proposés par le CSHPF sont suivis par les administrations, le secrétaire d'Etat à la Santé Edmond Hervé reconnaît, au cours d'une intervention donnée à l'occasion d'une journée d'information sur le CSHPF organisée le 5 décembre 1985, qu'« il peut arriver que pour des raisons de conjoncture politique ou économique le Gouvernement décide de ne pas suivre un avis émis » et ajoute : « C'est en ce sens que je pense que tous les avis émis par le Conseil ne sont pas diffusables » (DGS, 1985). Pourtant, le ministre encourage la diffusion des avis publiables dans les revues spécialisées et même dans les médias, et appelle au développement des relations avec les nouvelles associations d'usagers, alors en plein essor.

<sup>4</sup> En matière d'alimentation, la section Alimentation est consultée par la DGS ou le Service de répression des fraudes pour toute demande d'autorisation d'emploi de substances chimiques destinées à être introduites dans les aliments, pour l'autorisation de procédés de traitement ou de conservation, pour les réglementations en matière d'emballage, pour toute mesure de dénomination et de définition des boissons, denrées ou produits, pour des projets de réglementation et pour toute question scientifique intéressant l'administration.

de service chargé d'animer une politique en matière de santé animale, de lutte contre les épizooties et d'hygiène des aliments<sup>1</sup>. En revanche, ces préoccupations sont présentes depuis longtemps au niveau des communes qui sont chargées du contrôle des abattoirs<sup>2</sup>. Pourtant, l'augmentation de la consommation de viande et la multiplication d'épizooties de peste bovine rend cruciale la création de véritables services vétérinaires. La dynamique de leur construction part du département et des compétences des vétérinaires<sup>3</sup>. Un service des épizooties, placé sous l'autorité du préfet, chargé de l'exécution de toutes les mesures de police sanitaire des animaux est mis en place dans chaque département par la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. En 1876, un Comité consultatif des épizooties est créé au niveau central pour coordonner ces services départementaux<sup>4</sup>.

La nécessité de contrôler plus fermement non seulement la santé animale mais aussi l'hygiène des aliments s'impose lorsqu'est établie la possibilité de contamination de l'homme par des viandes malsaines et lorsqu'est démontrée la contagiosité de la tuberculose de l'animal à l'homme (Muller, 2004). Les vétérinaires, bien avant les médecins, se convertissent à la science pastorienne et appliquent sa prophylaxie contre les maladies animales (Hubscher, 1999). La loi du 21 juillet 1881, relative à la police sanitaire des animaux, définit une liste de maladies contagieuses (peste bovine, fièvre aphteuse, rage, charbon...), rend obligatoire pour tout vétérinaire la déclaration de ces maladies, édicte des mesures sanitaires (abattage), instaure le contrôle de foires, marchés et abattoirs publics, fait obligation aux communes de préposer un vétérinaire sur les lieux de transaction commerciale. Le service des épizooties du département devient le « service sanitaire » du département avec à sa tête un « vétérinaire délégué ». Au niveau central, le Comité consultatif des épizooties est remplacé en 1885 par un emploi d' « Inspecteur général des services sanitaires des animaux domestiques et des viandes à l'intérieur et à la frontière » auquel est adjointe en 1897, une Inspection centrale des services départementaux des épizooties. Dans un contexte de plein essor de l'hygiénisme, les vétérinaires investissent les questions d'inspection et de salubrité des viandes<sup>5</sup>. Des crises, comme la panique suscitée dans les années 1880 par une trichinose touchant la viande de porc importée des Etats-Unis, sensibilisent l'opinion à la qualité des denrées, obligent les autorités à prendre des mesures de protection (dans ce cas, un embargo contre le porc américain de

---

<sup>1</sup> L'administration de l'Agriculture est rattachée tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle à d'autres ministères, d'abord à l'Intérieur, puis au Commerce. C'est en 1881 que Léon Gambetta chef du Parti Républicain arrivant au pouvoir, décide la création d'un véritable ministère de l'Agriculture chargé d'une politique sociale (le « ministère de l'Intérieur des paysans ») et de développement agricole.

<sup>2</sup> Dès les lendemains de la Révolution, le maire d'une commune a sous ses ordres un « vétérinaire inspecteur », employé municipal ou vétérinaire sous contrat, pour surveiller le commerce des viandes (Vincent, 1996). Des abattoirs sont créés à Paris par Napoléon en 1810 pour remplacer les tueries particulières, par souci d'hygiène et d'ordre public et pour faciliter le travail de contrôle sanitaire (Muller, 2004). Séverin Muller décrit le mouvement de création et de municipalisation des abattoirs au XIX<sup>e</sup> siècle et la façon dont l'administration a regroupé le travail d'abattage dans un lieu clos pour surveiller le respect des règles d'hygiène et la qualité des viandes. Les vétérinaires remplacent progressivement les bouchers pour l'inspection des viandes au sein des abattoirs. La loi de 1905 sur les fraudes permet aux vétérinaires inspecteurs de saisir les denrées jugées impropres à la consommation. Ils apparaissent ainsi comme les principaux garants de la santé publique de l'abattoir. Mais ils restent sous la tutelle des maires qui décident seuls, sur leur conseil, de l'abattage des animaux malades et de la destruction des viandes corrompues, et ce jusqu'en 1965.

<sup>3</sup> Déjà un décret du 15 janvier 1813 avait mis en place un corps de vétérinaires sanitaires auquel les autorités civiles et judiciaires locales devaient faire appel en cas d'épizootie. Ce décret donnait aussi au préfet la possibilité de nommer des vétérinaires dans chaque chef-lieu de département.

<sup>4</sup> L'édification de ce dispositif national a lieu dans un contexte de concertation accrue entre pays européens, par la tenue de conférences comme la conférence internationale de Vienne en 1872 qui se penche sur la gestion de l'épidémie de peste bovine qui se propage en Europe depuis la Russie (Zylberman, 2004).

<sup>5</sup> Le 1<sup>er</sup> Congrès national vétérinaire qui se tient en 1878 assure une place importante à cette question (Hubscher, 1999, p. 194).

1881 à 1891) et à passer des accords internationaux qui incitent au développement des services étatiques d'inspection des viandes (Ferrières, 2002 ; Zylberman, 2004). Mais ces dispositions se heurtent aux résistances du monde rural et à leurs représentants, qui défendent leurs intérêts économiques, ainsi qu'à l'impuissance du contrôle vétérinaire (Hubscher, 1999, p. 191).

En 1909, une nouvelle loi vient clarifier le système vétérinaire. Elle étend à tous les départements un service vétérinaire et confie au vétérinaire délégué du département, qui devient « vétérinaire départemental », le devoir d'assurer l'application des lois et règlements sur la police sanitaire des animaux. Ce dernier, responsable « à plein temps », a autorité sur tous les vétérinaires de sa circonscription. Ses missions consistent à surveiller l'état sanitaire des animaux, signaler les maladies contagieuses au préfet, contrôler les services municipaux d'inspection des viandes dans les abattoirs et concourir à la diffusion et à la mise en pratique de l'hygiène<sup>1</sup>. Au niveau central, une Inspection générale des services sanitaires vétérinaires, comprenant six inspecteurs généraux pilotés par un chef de service et rattachée à la direction des services de répression des fraudes, est créée en 1911<sup>2</sup>. Le laboratoire central de contrôle et de recherche qui avait été créé à Alfort en 1901 suite à la réapparition de la fièvre aphteuse lui est rattaché en 1912. Les mesures de police sanitaire permettent de lutter contre plusieurs maladies animales<sup>3</sup>. Les vétérinaires inspectent les abattoirs municipaux et les établissements où sont transformés des produits d'origine animale, comme les fabriques de charcuterie et les laiteries. Les services vétérinaires étendent ainsi leur champ de compétence de la santé animale à l'hygiène des aliments (la viande, le lait) et aux problèmes d'intoxications alimentaires. Emplis de préoccupations hygiénistes, ils acquièrent une image de « gardiens de la santé publique » (Hubscher, 1999, p. 198-199).

Les services vétérinaires départementaux, un moment contestés (plusieurs sont supprimés en 1926) s'installent définitivement dans les années 1930. Plusieurs laboratoires sont créés et rattachés aux directions départementales en 1937 suite à une épizootie de fièvre aphteuse. Au niveau central, c'est sous la pression du Comité économique de la Société des Nations et des nécessités des échanges internationaux en matière d'animaux ou de produits animaux, qu'est mis en place, par décret du 12 juin 1934, un « service vétérinaire » sous autorité directe du ministre et disposant des services extérieurs départementaux<sup>4</sup>. Le laboratoire d'Alfort devient le Laboratoire national de recherche des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture. Mais les moyens restent faibles (le service central n'est composé que de 3 inspecteurs généraux des services vétérinaires et de quelques employés – pas plus de 10 jusque dans les années 1950 - techniques et administratifs) et le service est ballotté entre différentes directions d'administration centrale. Les efforts des services vétérinaires portent sur la tuberculose bovine et le « lait qui tue »<sup>5</sup> mais ce sont des mesures très souples qui sont

---

<sup>1</sup> Loi du 12 janvier 1909 ayant pour but de combattre les épizooties et les maladies contagieuses des animaux. A cette occasion, les vétérinaires essaient de pousser leur avantage et de prendre le contrôle de la répression des fraudes, sans succès (Hubscher, 1999, p. 198).

<sup>2</sup> Le Pr Leclainche, professeur de maladies contagieuses à l'École vétérinaire de Toulouse, sera le premier titulaire de ce poste, de 1912 à 1929. Il est également à l'origine de la création de l'Office International des Epizooties en 1924, et en prend la direction en 1927.

<sup>3</sup> La peste bovine disparaît en 1870, la dourine en 1898, et la péripneumonie contagieuse bovine en 1906. Après la Première Guerre mondiale, les efforts portent sur la rage, la tuberculose ou la fièvre aphteuse (Gomez, 1997, p. 124).

<sup>4</sup> Le Comité économique de la société des nations recommande : « Une des bases primordiales des échanges internationaux en matière d'animaux est l'obligation pour les Etats de posséder un service vétérinaire placé sous la direction d'un chef responsable relevant directement du ministère qualifié » (Ministère de l'Agriculture, 1981).

<sup>5</sup> En 1939, 20% du bétail, soit deux millions de têtes étaient malades et causaient 10% des tuberculoses de l'enfant (Murard et Zylberman, 1996a, p. 364).

adoptées. La loi du 7 juillet 1933 sur la tuberculose des bovidés et sur le contrôle de la salubrité des viandes limite les mesures de police sanitaire aux formes réputées contagieuses de la tuberculose et met en place une prophylaxie libre individuelle, chaque éleveur qui le désire pouvant bénéficier de mesures (tuberculation, indemnisation) financées par l'Etat. Cette prophylaxie libre et individuelle ne permet pas d'aboutir à l'assainissement escompté<sup>1</sup>. Le contrôle des aliments est peu efficace car il est éclaté entre différents services (entre services vétérinaires et services de la répression des fraudes) et entre différents niveaux (les vétérinaires en abattoirs restent sous l'autorité des maires). Le contrôle sanitaire à la production par les services vétérinaires posé en principe par circulaire en 1927 reste facultatif et à la charge de l'exploitant<sup>2</sup>.

Après la Seconde Guerre Mondiale, le développement d'une agriculture intensive, l'industrialisation de l'agroalimentaire et l'intégration croissante du secteur alimentaire français dans un marché européen voire international conduisent à la transformation de l'ensemble des institutions nationales qui prennent en charge la politique agricole et alimentaire. Les services vétérinaires sont étoffés. En 1954, le service central dispose de 3 inspecteurs généraux, et d'une douzaine de vétérinaires sanitaires répartis dans 6 bureaux<sup>3</sup>. Avec les services extérieurs, ils comptent 366 agents en 1957 (Cépède, 1965)<sup>4</sup>. Un réseau de laboratoires nationaux est constitué, à côté du laboratoire central d'Alfort et des laboratoires des services départementaux<sup>5</sup>. Leur action se développe pour prévenir l'apparition de maladies animales et organiser les actions de prophylaxie collective avec la mise en place de groupements de défense sanitaire<sup>6</sup>. Par exemple, en matière de lutte contre la tuberculose bovine, la prophylaxie libre individuelle est remplacée en 1954 par une prophylaxie à forme collective organisée dans le cadre de ces groupements. Est également mis en place un fonds de prophylaxie des maladies animales qui permet de lutter contre la tuberculose bovine, la fièvre aphteuse ou la brucellose. Ces actions traduisent des préoccupations indissociablement sanitaires et économiques, la lutte contre les maladies animales permettant de protéger l'homme de maladies transmissibles et de concourir à une meilleure productivité de l'élevage et au développement des échanges commerciaux.

Afin de l'adapter à une agriculture modernisée et industrialisée et au développement des échanges européens et internationaux, l'administration du ministère de l'Agriculture est

---

<sup>1</sup> Le responsable du service central vétérinaire Camille Boussard reconnaît d'ailleurs : « Abandonnant à peu près tout ce qui constitue une obligation, la réglementation nouvelle se borne à encourager pécuniairement les propriétaires qui consentent à faire les efforts et les sacrifices nécessaires pour libérer leurs exploitations de la tuberculose bovine » cité par (Gomez, 1997, p. 130).

<sup>2</sup> Le contrôle sanitaire obligatoire du lait ne sera organisé qu'en 1939 et ce n'est qu'en 1965 que sera légalement définie la pasteurisation comme procédé de conservation du lait (Murard et Zylberman, 1996a, p. 365).

<sup>3</sup> Administration générale ; prophylaxie des maladies non contagieuses ; prophylaxie des maladies contagieuses ; inspection sanitaire et contrôle des aliments d'origine animale ; importations, exportations et marché commun ; pharmacie vétérinaire ; sérums et vaccins (Gomez, 1997).

<sup>4</sup> Les statuts des personnels sont modifiés en 1952 puis par le décret du 26 novembre 1962 qui définit les grades de contrôleur général des services vétérinaires (au nombre de 6 en 1963, ils sont chargés de coordonner l'action des directions départementales et de leurs laboratoires), de vétérinaire inspecteur en chef, vétérinaire inspecteur principal et de vétérinaire inspecteur, grades permettant de travailler en administration centrale ou en direction départementale.

<sup>5</sup> Le laboratoire de virologie animale de Lyon créé en 1952 est consacré à la fièvre aphteuse ; le laboratoire de recherche apicole fondé à Digne en 1937 est transféré à Lyon en 1950 ; une station expérimentale d'aviculture est créée à Ploufragan en 1960

<sup>6</sup> Créés à l'initiative locale de services vétérinaires, les GDS réunissent les éleveurs et leurs partenaires (services vétérinaires, organisations agricoles, vétérinaires libéraux et laboratoires départementaux). Ils répondent au besoin de l'administration de disposer de relais pour conduire la lutte contre les principales maladies animales.

réformée par Edgar Pisani, ministre d'août 1961 à janvier 1966 (Tavernier, 1967)<sup>1</sup>. Pour répondre à l'augmentation des échanges intracommunautaires de viandes avec la mise en œuvre de la PAC et en application de la directive européenne sur les viandes de 1964, un nouveau service national d'inspection consacré à l'hygiène alimentaire prend en charge des compétences jusque là dispersées entre les vétérinaires communaux, le préfet de police de la Seine pour le cas de Paris, et les agents du ministère de l'Agriculture. La loi du 8 juillet 1965 institue le Service d'Etat d'hygiène alimentaire, avec mission d'inspecter les animaux, de procéder au contrôle sanitaire de l'abattage, d'inspecter la salubrité et la qualité des denrées animales ou d'origine animale destinées à la consommation (laits, volailles, viandes...) et de surveiller les conditions d'hygiène dans lesquelles ces denrées sont préparées, conservées, transportées et mises en vente. Le service est composé de vétérinaires et de techniciens vétérinaires, fonctionnaires ou agents contractuels du ministère de l'Agriculture, qui sont placés sous la direction du directeur des services vétérinaires départementaux<sup>2</sup>. Il dispose des laboratoires départementaux et des nouveaux laboratoires nationaux de recherche et de contrôle<sup>3</sup>.

La création de ce service marque ainsi l'aboutissement d'un processus de centralisation de l'inspection sanitaire des denrées animales et d'origine animale, jusque là dispersée entre communes et services étatiques<sup>4</sup>. Elle permet d'assurer que les règles de fonctionnement des services sont les mêmes sur l'ensemble du territoire et que les prescriptions sanitaires soient uniformisées (Gomez, 1997, p. 140). Elle consacre l'autonomisation des services chargés de l'hygiène des aliments au sein des services vétérinaires et renforce leurs prérogatives par rapport au Service de la répression des fraudes, en leur confirmant leurs pouvoirs de police administrative et de définition réglementaire dans le domaine des denrées d'origine animale. Les services vétérinaires sont restructurés en deux grands domaines, faisant apparaître clairement dans la structure institutionnelle la mission de contrôle sanitaire des aliments (à travers la notion d' « hygiène alimentaire »). Au niveau départemental, deux postes d'adjoints au directeur des services vétérinaires sont créés en 1968 : l'un se consacre à la santé animale,

---

<sup>1</sup> En 1963, le ministère de l'Agriculture compte près de 21 000 agents, dont 1 140 en administration centrale (Cépède et Weill, 1965). L'administration du ministère apparaissait comme une juxtaposition de services spécialisés à vocation sectorielle, sans liaison entre eux, institués progressivement selon les nécessités du moment (Blanc-Bonnet, 1969). Le ministère est alors réorganisé autour de trois missions essentielles : l'Homme (questions de démographie rurale, d'enseignement agricole et de formation), l'Espace (eaux et forêts, génie rural, hydraulique) et le Produit (production, distribution, marchés). Plusieurs directions générales sont créées dont une est dédiée à la production et aux marchés dans laquelle les trois services du ministère de l'Agriculture qui concourent à assurer l'hygiène des aliments - le service vétérinaire, le service de la protection des végétaux et le service de la répression des fraudes - sont intégrés. Au niveau départemental, la réforme conduit à la création en 1965 d'une Direction départementale de l'Agriculture (DDA) qui regroupe tous les services extérieurs du ministère et est chargée de l'application de la politique agricole, forestière et d'aménagement de l'espace rural. Le directeur est le correspondant unique auprès du préfet pour toutes les affaires relevant du ministère de l'Agriculture. Mais la relation de direction du DDA est purement formelle, les services vétérinaires ou la répression des fraudes restant en réalité largement responsables et autonomes, sous la tutelle directe du préfet (Blanc-Bonnet, 1969).

<sup>2</sup> Les agents des services vétérinaires communaux et intercommunaux et les vétérinaires du service sanitaire de Paris et du département de la Seine sont intégrés dans le corps de fonctionnaires relevant du ministère de l'Agriculture ou nommés en qualité d'agents contractuels de l'Etat. Le corps des vétérinaires inspecteurs a été réorganisé en 1962 (Décret n°62-1439 du 26 novembre 1962).

<sup>3</sup> Dans les années 1970, de nouveaux laboratoires nationaux sont créés, à Fougères en 1973 pour le médicament vétérinaire, à Malzéville pour l'étude de la rage en 1973, à Brest pour les pathologies des animaux aquatiques en 1974, à Niort pour les pathologies caprines en 1983.

<sup>4</sup> La création de ce service répond également à la création du Comité Vétérinaire Permanent au niveau européen en 1965, comité qui regroupe les représentants des services vétérinaires de tous les Etats membres. Le comité impose une formation homogène des vétérinaires nationaux : ces derniers doivent être des fonctionnaires d'Etat et doivent pouvoir contrôler tous les établissements susceptibles d'exporter.

l'autre à l'inspection sanitaire des denrées animales et d'origine animale. Cette organisation est consacrée également au niveau central par le décret du 6 mars 1968 qui institue une Direction des services vétérinaires comme véritable direction centrale.

Les services vétérinaires, en collaboration avec les éleveurs, obtiennent des résultats probants dans la lutte contre la tuberculose, la brucellose ou la peste porcine (Gomez, 1997). Un dispositif de réglementation du médicament vétérinaire est mis en place, comportant des dispositions en matière de résidus dans les aliments. La loi du 29 mai 1975 précise les conditions de fabrication, de mise sur le marché et de vente des médicaments vétérinaires. L'AMM, accordée pour une durée de 5 ans renouvelable, est délivrée par arrêté des ministres de l'Agriculture et de la Santé, après vérification de l'innocuité et de l'effet thérapeutique du médicament, et la garantie de l'absence dans les denrées alimentaires de résidus pouvant présenter un danger pour la santé des consommateurs. Le contrôle de l'application de la loi et l'inspection des établissements pharmaceutiques sont assurés conjointement par les inspecteurs de la pharmacie, les vétérinaires inspecteurs et les agents du service de répression des fraudes. Un laboratoire chargé d'évaluer les dossiers d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires et de conduire des travaux de recherche sur la qualité, l'efficacité et l'innocuité des médicaments vétérinaires est créé à Fougères en juin 1975. En matière d'hygiène alimentaire, le décret du 21 juillet 1971 organise les inspections et contrôles sanitaires et qualitatifs des animaux, des denrées animales ou denrées d'origine animale (lait, œufs, miel, produits transformés) destinés à la consommation et définit les conditions d'hygiène applicables aux animaux, denrées animales et établissements<sup>1</sup>. Les nombreux textes pris en application de ce décret ou par transcriptions de directives communautaires renforcent considérablement le dispositif réglementaire de sécurité des denrées animales ou d'origine animale et permettent d'améliorer la salubrité des denrées et des établissements<sup>2</sup>.

Pourtant, le manque de moyens et de personnel pour l'application de la réglementation est criant. La surveillance des établissements et les inspections sont insuffisantes : à plusieurs reprises dans les années 1970, le syndicat des vétérinaires inspecteurs du ministère de l'Agriculture proteste contre le manque d'effectifs : au milieu des années 1970, on compte 354 vétérinaires inspecteurs (et seulement 1000 préposés sanitaires pour effectuer tous les contrôles en abattoirs) contre près de 900 inspecteurs en Italie ou en Allemagne<sup>3</sup>. Alam (2007) a également montré la faiblesse relative de la direction des services vétérinaires et du corps des inspecteurs vétérinaires au sein du ministère de l'Agriculture, par rapport aux autres

---

<sup>1</sup> Décret n°71-636 du 21 juillet 1971. Ce décret s'inspire des normes du *Codex* sur l'hygiène des aliments parues en 1969. Il prévoit que des arrêtés fixeront les normes sanitaires et qualitatives auxquelles doivent satisfaire les produits pour être reconnus propres à la consommation. Il organise un contrôle sanitaire des animaux avant et après abattage ainsi que le marquage des carcasses. L'exposition, la circulation, la mise en vente de denrées animale ou d'origine animale non conformes aux normes sanitaires sont interdites et les services vétérinaires sont habilités à vérifier à tous les stades de la production, de la transformation et de la commercialisation que les denrées sont conformes aux normes. Une déclaration d'activité doit être faite par tous les établissements préparant, transformant, entreposant ou vendant les produits animaux. Le décret définit aussi les conditions d'hygiène en matière de transport des denrées et d'hygiène du personnel. Il réglemente l'importation et l'exportation des denrées (inspection à l'importation, certificats de conformité à l'exportation).

<sup>2</sup> En 1977, un arrêté précise que le service vétérinaire d'hygiène alimentaire a compétence pour l'inspection sanitaire des denrées animales et d'origine animale sur toute la chaîne alimentaire de la production à la distribution.

<sup>3</sup> Le Syndicat national des vétérinaires inspecteurs du ministère de l'Agriculture (SNVIMA) est créé peu après la naissance du corps des vétérinaires inspecteurs en 1962. En 1973, la création de l'école nationale des services vétérinaires permet la mise en place d'une filière spécifique de formation et de recrutement des vétérinaires inspecteurs, en complément des modes de recrutement direct par concours externe.

directions économiques et au corps dominant des ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et des Forêts. Le poids numérique et politique de la direction des services vétérinaires au sein d'un ministère de l'Agriculture, essentiellement tourné vers des objectifs de développement économique de l'appareil agricole et agroalimentaire, reste donc très marginal.

### **c. Protection des végétaux et contrôle phytosanitaire**

Dans le domaine de la protection des végétaux, des institutions se mettent également progressivement en place à partir du début du XXe siècle (Bouron, 1991). L'agriculture est menacée par l'arrivée de nouveaux « ennemis » qui se propagent avec le développement des moyens de communication et des relations intercontinentales<sup>1</sup>. Un Service d'inspection phytopathologique de la production horticole est créé en 1911 et ses compétences sont étendues en 1915 à l'ensemble de la production agricole, avec pour mission le contrôle phytosanitaire à l'importation et à l'exportation. Le service est étoffé à plusieurs reprises à l'occasion de différentes luttes (Fourche, 2004), p. 30-33)<sup>2</sup>. Mais c'est par la loi du 25 mars 1941 qu'est créé le Service de la protection des végétaux (SPV), formé d'une administration centrale et de 9 circonscriptions régionales, composé d'ingénieurs des services agricoles et des travaux agricole et chargé de la surveillance phytosanitaire, du contrôle des végétaux, de l'organisation des luttes collectives contre les ennemis des cultures et de la diffusion de conseils auprès des agriculteurs. La loi régleme également l'usage de produits antiparasitaires à usage agricole : elle interdit la vente et la distribution à titre gratuit des produits qui n'auraient pas fait l'objet d'une homologation<sup>3</sup>.

La lutte contre les fléaux des cultures s'intensifie au lendemain de la guerre avec l'élaboration de nouveaux moyens de lutte, développés grâce aux apports de la biologie et de la chimie, le développement des méthodes de prévision utilisées par les stations d'avertissement agricoles et la création de revues spécialisées dans la diffusion des techniques nouvelles (Bouron, 1991). La réglementation phytosanitaire doit s'intégrer dans les dispositifs internationaux et communautaires destinés à réguler les échanges de végétaux et de produits végétaux<sup>4</sup>. Le SPV organise la lutte contre les fléaux de culture, pour certains d'entre eux de façon obligatoire et permanente, pour d'autres de façon ponctuelle sur décision des préfets. Le SPV s'appuie sur ses circonscriptions régionales, un réseau de stations d'avertissements agricoles qui se multiplient dans les années 1950, sur l'expertise scientifique des départements phytosanitaires de l'INRA et sur les groupements de protection des cultures<sup>5</sup>. Un comité consultatif de la protection des végétaux, chargé de donner des avis scientifiques au SPV est créé en 1956. Le rôle assigné au service est davantage « éducatif » que répressif : son action participe au développement d'un modèle d'agriculture intensive et les préoccupations pour les

---

<sup>1</sup> C'est ainsi que sont introduits le mildiou de la pomme de terre (1840), l'oïdium de la vigne (1847), le phylloxera (1865), le mildiou de la vigne (1878) ou le doryphore de la pomme de terre (1922).

<sup>2</sup> La création d'une administration française est liée aux Conventions phytosanitaires internationales (en 1914 ou 1929) qui encouragent la mise en place dans chaque Etat d'un service gouvernemental dédié.

<sup>3</sup> Loi n°525 du 2 novembre 1943. Notons qu'à cette époque, la réglementation vise essentiellement à évaluer l'efficacité des produits et leur innocuité sur les cultures traitées et les utilisateurs (et non sur le « consommateur » ou la santé publique) et qu'elle prévoit des dérogations d'homologation et des dispositifs d'autorisation provisoire de vente. Les conséquences des maladies végétales ou des méthodes de traitement phytosanitaire sur la qualité des aliments et la santé des consommateurs ne sont pas réellement prises en compte.

<sup>4</sup> La Convention internationale de la protection des végétaux est signée à Rome en 1951 et la France y adhère en 1957. En 1977, une directive européenne vise à harmoniser les législations phytosanitaires entre les Etats membres.

<sup>5</sup> Ces groupements sont regroupés dans la Ligue nationale de lutte contre les ennemis des cultures créée en 1926, qui devient au début des années 1960 Fédération nationale des groupements de protection des cultures (FNGPC). Celle-ci sert d'interface entre les agriculteurs, les organismes scientifiques, les administrations publiques et les industriels et s'emploie à diffuser les méthodes de lutte les plus récentes (Fourche, 2004).

conséquences sanitaires ou environnementales de l'utilisation des produits phytosanitaires restent secondaires (Fourche, 2004).

Ces dernières s'accroissent pourtant avec la parution du livre de Rachel Carson, *Silent Spring*, en 1962 aux Etats-Unis (traduit et publié en France en 1963), qui dénonce les dangers des pesticides et des traitements chimiques intensifs pour la santé et l'environnement. Dans ce contexte, les conditions d'homologation et de vente des produits antiparasitaires à usage agricole fixées dans la loi de 1943 sont élargies en 1972 à de nouveaux produits. Ne peuvent être homologués que les produits ayant fait l'objet d'un examen destiné à vérifier leur efficacité et leur innocuité à l'égard des utilisateurs, des cultures et des animaux mais aussi de la santé publique (fait nouveau) dans les conditions d'emploi prescrites. Les commissions créées en 1943 sont remplacées par trois nouvelles instances. Parmi elles, une commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole (dite Com Tox), composée de scientifiques, est chargée d'examiner les risques de toxicité directe ou indirecte de ces produits pour l'homme et les animaux et de définir leurs conditions d'emploi, après examen des études biologiques et toxicologiques et des essais effectués par les industriels<sup>1</sup>. Grâce au développement des connaissances et des techniques toxicologiques, cette commission améliore les méthodes d'évaluation des risques liés aux produits antiparasitaires. Elle participe aux activités de la CEE et du *Codex* en matière de limites de résidus. (Lavour, 1988) Ces nouvelles préoccupations sanitaires et environnementales poussent au développement de la lutte « raisonnée » et de la « lutte intégrée », plus attentives aux effets environnementaux et sanitaires de l'utilisation des produits de lutte contre les ennemis des cultures. Néanmoins, jusque dans les années 1980 elles restent secondaires par rapport à des objectifs d'efficacité et de productivité et les équipements du SPV en matière de recherche des résidus dans les végétaux restent sous-développés.

#### **d. Le développement depuis le niveau central du Service de répression des fraudes**

Au XIX<sup>e</sup> siècle, alors qu'elles sont prises en compte de manière secondaire par les politiques de santé animale et végétale, les considérations d'hygiène et de sécurité des aliments sont essentiellement appréhendées au travers de la politique de répression des fraudes et des falsifications qui s'institutionnalise progressivement. Il faut en effet attendre cette période pour que soit soulevée par les hygiénistes et surtout par les acteurs économiques, producteurs et négociants, la question des falsifications et des tromperies sur les produits qui se multiplient avec le développement des procédés chimiques<sup>2</sup>. Fraudes et altérations n'étaient certes pas inconnues et de nombreuses mesures avaient été depuis longtemps prises par les métiers et les autorités municipales pour les combattre. Mais ces initiatives ne définissaient

---

<sup>1</sup> Décret n°74-682 du 1<sup>er</sup> août 1974. Aux côtés de la Com Tox, une commission des produits antiparasitaires composée de représentants administratifs, de professionnels et de scientifiques est chargée de proposer des règles générales de fonctionnement de l'homologation. Enfin, un comité d'homologation des produits, composé uniquement d'administratifs les demandes d'homologation en tenant compte des avis de la Com Tox ; elle propose un avis au ministre (homologation, autorisation provisoire, mise en étude, refus ou retrait d'homologation). Les compétences de la Com tox sont étendues en 1979 à l'évaluation des dangers présentés par la dispersion dans l'environnement des produits antiparasitaires et en 1980, aux matières fertilisantes et supports de culture. Une commission et un comité d'homologation sont également mis en place pour les matières fertilisantes et supports de culture (décret n°80-477 du 16 juin 1980).

<sup>2</sup> Une tromperie est le fait de vendre une marchandise pour ce qu'elle n'est pas réellement ; la falsification consiste à ajouter à une marchandise un produit, un ingrédient, une substance qui ne devrait pas y être ou à en retrancher ses constituants normaux, remplacés ou non par d'autres. Une falsification résulte aussi de l'emploi d'additifs illicites ou de l'utilisation de traitements non autorisés par la réglementation (Veit, 2005).



pas une politique globale en matière de répression des fraudes (Canu et Cochoy, 2004; Stanziani, 2005).

En 1851, une première loi punit les tromperies et les falsifications des denrées alimentaires et des médicaments ainsi que ceux qui vendent ces produits (à condition qu'ils sachent que ces produits étaient falsifiés ou corrompus, le ministère public devant prouver la tromperie ou le caractère nuisible de la substance). Mais elle vise moins à protéger la santé des consommateurs qu'à assurer la loyauté des transactions entre producteurs et négociants. On s'inquiète des intoxications alimentaires des enfants par le lait (4 000 décès d'enfants par an) ou des contaminations des adultes par les antiseptiques tels que le borax, le formol, la saccharine, l'acide salicylique employés pour la conservation des aliments et des boissons<sup>1</sup>. Mais c'est surtout les intérêts économiques qui sont en jeu : gains illicites des fraudeurs, concurrence déloyale, dépréciation des marchandises à l'étranger... En outre, la portée de la loi était affaiblie par les divisions administratives et la faiblesse des procédures pour attester les fraudes (Stanziani, 2005).

Dans la deuxième partie du siècle, les pratiques frauduleuses se multiplient, favorisées par le progrès des sciences physiques, chimiques et biologiques et par le contexte de liberté commerciale organisée par le pouvoir politique. Plusieurs lois spéciales sont votées pour définir la qualité et réglementer les marchés des produits comme le vin, le beurre, la viande. Mais elles parviennent mal à s'adapter aux innovations techniques de plus en plus rapides et une loi générale est réclamée par les acteurs économiques<sup>2</sup>. La loi sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles du 1<sup>er</sup> août 1905 condamne la tromperie ou la tentative de tromperie sur les qualités substantielles, la composition, et pas seulement sur la nature, l'origine ou la quantité des produits et marchandises. Elle punit les personnes coupables de falsification de denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, de boissons et de médicaments ainsi que les personnes qui mettent en vente ou vendent des denrées qu'ils savent falsifiées, corrompues (c'est-à-dire gâtées par fermentation putride) ou toxiques (nuisibles à la santé) ou des produits servant à la falsification des denrées alimentaires. La nocivité ou la toxicité des produits pour la santé de l'homme est considérée comme une circonstance aggravante des délits de falsification et de corruption<sup>3</sup>. Elle donne à l'Etat des instruments coercitifs par la mise en place d'institutions dédiées à l'attestation des fraudes (Canu et Cochoy, 2004 ; Stanziani, 2005) : elle permet l'utilisation de règlements d'administration publique par le gouvernement pour définir les mesures nécessaires aux différentes catégories de denrées et propose un cadre général qui permet d'adapter rapidement la réglementation à chaque produit particulier et à l'évolution rapide des fraudes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Paul Brouardel, professeur de médecine, membre de l'Académie et président du CSHPF de 1884 à 1904, dans une phrase restée célèbre : « Quand un homme a pris à son premier déjeuner du lait conservé dans l'aldéhyde formique, quand il a mangé à son déjeuner une tranche de jambon contenant du borax, accompagné d'épinards verdissants par du sulfate de cuivre, quand il a arrosé cela d'une demi-bouteille de vin fuchsiné ou plâtré à l'excès, et cela pendant vingt ans, comment voulez-vous que cet homme ait encore un estomac ? » cité par (Roux, 1997).

<sup>2</sup> Certaines de ces lois ont des objectifs purement économiques, comme celle qui a entravé la production et la vente de margarine bien qu'elle ne soit pas un produit nocif, afin de protéger le marché du beurre ; ou encore celle qui, sous la pression des sucriers, a interdit la production et l'importation de saccharine.

<sup>3</sup> La notion de toxicité, pour la première fois inscrite dans la loi, renvoie à la qualité non seulement physique et chimique mais aussi microbiologique des aliments, ce qui traduit bien l'influence de l'hygiénisme dans la loi (Carvais, 1986).

<sup>4</sup> De l'article 11 qui permet d'utiliser des décrets en Conseil d'Etat, sont issus 1150 décrets, 2220 arrêtés, 1350 circulaires, 2500 avis et près de 10 000 décisions administratives ! (Vincent, 1996, p. 53)

Un Service de répression des fraudes est créé en 1907 au sein du ministère de l'Agriculture, dans un premier temps associé aux services vétérinaires, et où sont détachés 15 inspecteurs des contributions indirectes. Le service est en effet constitué au niveau central sans disposer d'un corps administratif et professionnel préalable. En 1915, un corps est créé et composé d'une cinquantaine d'inspecteurs. Ils sont aidés par des agents chargés d'inspection et de prélèvement nommés par les préfets : des agents municipaux sont agréés pour opérer des prélèvements et des représentants des associations professionnelles, nommés par le ministre de l'Agriculture, peuvent participer aux actions de surveillance et de contrôle. Les laboratoires municipaux peuvent pratiquer les analyses de recherche des falsifications s'ils ont été agréés par une commission technique du ministère de l'Agriculture<sup>1</sup>.

Malgré ces avancées, l'objectif de la loi, demandée par les producteurs et les commerçants, reste la régulation du commerce et la protection des producteurs et des négociants contre la fraude, avant les considérations de santé publique et de protection du consommateur<sup>2</sup>. Dans une perspective libérale, elle vise essentiellement à réglementer la relation commerciale, à assurer les meilleures conditions de circulation de l'information sur les produits échangés et à mettre en place, par l'intermédiaire des règlements d'administration publique, susceptibles d'être modifiés sous la pression des acteurs économiques, une « politique de la production pour les producteurs » (Canu et Cochoy, 2004). Un seul de ses articles (l'article 4) traite nommément du consommateur et mentionne la protection de l'hygiène publique. La loi ne s'applique qu'à la vente, nullement à la production ou au transport, et apparaît comme une loi de « salubrité commerciale, non de santé publique » (Murard et Zylberman, 1996a, p. 364).

Pourtant, malgré son orientation économique, la loi de 1905 a fourni la base juridique permettant de condamner les atteintes à la santé publique. La définition des délits de tromperie sur les qualités substantielles des produits ou la définition de la falsification (dont la condamnation est alourdie si elle entraîne une atteinte à la santé publique) ont permis de réprimer les atteintes à l'hygiène des aliments et ont été interprétés de manière très large par la jurisprudence (Veit, 2005). Dans un premier temps, le Service accomplit de réels progrès. Dès 1908, le pouvoir réglementaire prévu dans l'article 11 de la loi est étendu à « la définition des traitements licites dont les boissons, denrées et produits pourront être l'objet en vue de leur bonne fabrication ou de leur conservation » et à la « définition des critères qui les rendent impropres à la consommation ». En 1912, les pouvoirs de police de la répression des fraudes sont renforcés dans les lieux de production et de fabrication. De nombreux textes sont pris sur la base de la loi de 1905 afin de définir les conditions que doivent satisfaire divers produits (vins, graisses et huiles, produits de la sucrerie, viandes...), textes qui doivent à terme fonder, selon les termes d'Eugène Roux un « véritable *Codex Alimentarius* français ». On retiendra par exemple le décret du 15 avril 1912, qui instaure le principe de liste positive (n'est permis que ce qui est inscrit sur la liste) pour l'emploi de produits chimiques, additifs et matières

---

<sup>1</sup> C'est dans ce cadre que le laboratoire municipal de Grenoble étudié par Lucie Paquy (2004) est séparé du bureau d'hygiène de la ville, intégré au dispositif étatique de répression des fraudes en 1908, constitué de professionnels recrutés sur concours et doté de méthodes d'analyses officielles. Ce mouvement traduit la progressive étatisation de dispositifs communaux de surveillance de la qualité des aliments.

<sup>2</sup> Le rapporteur du projet de loi déclare à la Chambre des députés : « Il est bien certain que le fait de fabriquer une liqueur nuisible à la santé publique ne constitue ni une fraude ni une falsification. C'est simplement un acte de commerce. Or nous légiférons en matière de fraude et de falsification. Si le consommateur veut boire de l'absinthe nuisible à la santé, cela n'intéresse que lui. Nous ne pouvons faire maintenant une loi sur l'hygiène publique. » Cité par (Stanziani, 2005, p. 293). De même, Eugène Roux, le premier directeur de la Répression des fraudes, dit que « la loi nouvelle avait été faite par ceux-là même qu'elle avait mission de protéger, les producteurs et les négociants » (Pumain, 1997).

colorantes dans les aliments. Ces derniers doivent être autorisés par arrêté après examen du CSHPF et de l'Académie de médecine.

En matière de contrôle, le nombre d'échantillons, prélevés par les inspecteurs ou des agents commissionnés par les préfets, passe de 30 720 en 1907 à 79 642 en 1912. Le nombre de condamnations par les tribunaux passe de 1188 en 1907 à 4193 en 1911 (Roux, 1913). Plus généralement, la loi permet de faire progressivement de la consommation et de la sécurité des aliments un enjeu politique. A travers des questions comme la qualité du lait pour les enfants ou de la viande pour les soldats, questions qui suscitent le débat public et l'action du Service de la répression des fraudes, la loi permet la prise en compte non seulement des attentes des producteurs mais également des préoccupations pour la santé des consommateurs. Elle encourage les premiers groupements de consommateurs à s'intéresser à la qualité des produits (et plus seulement à leurs prix ou aux rapports sociaux de production qu'ils révèlent comme c'était le cas des premiers mouvements de consommateurs) et les producteurs eux-mêmes à adopter une démarche davantage fondée sur la recherche de la qualité. En elle-même loi de producteurs pour les producteurs, la loi de 1905 fournit les premiers éléments pour une meilleure prise en considération des intérêts des consommateurs (Canu et Cochoy, 2004).

Mais le Service de la répression des fraudes manque de moyens et de personnels et l'application de la loi dépend de la bonne volonté des préfets<sup>1</sup>. Ainsi en 1945, trente ans après sa création, le corps d'inspecteurs, réformé en 1930, se résume à 65 agents, soit moins d'un inspecteur pour deux départements. Les laboratoires du Service sont anémiques et les laboratoires municipaux et départementaux agréés se désintéressent de leur tâche annexe des fraudes<sup>2</sup>. Les prélèvements effectués sont tombés à 40 000 en 1939 (Pumain, 1997).

Comme les services vétérinaires, le Service de la répression des fraudes connaît une évolution importante à partir des années 1960. Son activité s'accroît et son champ de compétences s'élargit, au-delà même des produits alimentaires. Il faut adapter la législation alimentaire aux nouveaux principes du marché commun et à la montée en puissance des normes internationales (Gallon, 1974). Le service prend acte de l'industrialisation accélérée de la production et met en place en 1963 un nouveau système de contrôle : celui-ci a lieu à la production, et non plus comme depuis 1907 au niveau de la vente dans le commerce. L'objectif est d'intervenir le plus en amont possible, avant que le produit non-conforme soit éparpillé dans les circuits de distribution. De moins en moins fondé sur un système répressif, le contrôle évolue vers une forme préventive, ayant pour but d'établir un dialogue et un climat de coopération entre contrôleur et contrôlé, d'être moins « répression des fraudes » que « contrôle de la qualité » et « information des entreprises » (Veit, 2005)<sup>3</sup>. Pour cela, le service doit s'étoffer : comptant 405 agents en 1957, il est augmenté avec le recrutement annuel de nouveaux inspecteurs ; un Centre de formation initiale et continue créé en 1963 à Rennes (et transféré à Montpellier en 1972) permet une adaptation continue des compétences (Pumain, 1997). Le service dispose de 6 laboratoires d'Etat polyvalents dont le laboratoire central transféré à Massy en 1968 et peut s'appuyer sur près de 40 laboratoires agréés pour des

---

<sup>1</sup> En 1908 par exemple, le Service dispose de 909 500 F de ressources budgétaires. En dehors des ressources budgétaires normales, des fonds de concours sont alloués aux préfets par les conseils généraux, les municipalités et les syndicats de production et de consommation.

<sup>2</sup> Le Service de la répression des fraudes dépend en particulier du laboratoire de la Préfecture de Police de Paris, mais devant la mauvaise volonté de ce dernier à accomplir les tâches de répression des fraudes, un laboratoire d'Etat propre au service est créé en 1913 (Pumain, 1997).

<sup>3</sup> Circulaire dite « Pisani » du 28 mars 1963. A cette occasion, le service change de nom et devient le Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité.

analyses physico-chimiques et de 75 laboratoires agréés pour les analyses bactériologiques (Veit, 2005).

Plusieurs mesures sont prises afin de réglementer les produits et les activités en plein essor avec le développement agricole et agroalimentaire. Le principe d'autorisation préalable (par inscription sur une liste positive après examen scientifique) est élargi à l'ensemble des additifs, des auxiliaires de fabrication, des matériaux au contact des aliments et des procédés de nettoyage et de désinfection des matériaux<sup>1</sup>. Les contrôles microbiologiques des aliments comme des conserves ou des produits surgelés sont développés. Les dispositions en matière de pasteurisation et de caractéristiques sanitaires du lait et des produits laitiers, ou de règles d'hygiène de fabrication des glaces et crèmes glacées sont renforcées (Veit, 2005). Le service doit s'adapter à l'utilisation de nouveaux procédés comme le traitement des denrées alimentaires par rayonnements ionisants<sup>2</sup>. Les résidus sont contrôlés : le décret du 30 juillet 1971 interdit de détenir en vue de la vente ou de vendre de denrées et des boissons destinées à l'alimentation humaine ou animale contenant une teneur en résidus de produits utilisés en agriculture et en élevage (pesticides et tout produit même thérapeutiques servant à modifier la croissance des plantes et des animaux) « présentant un danger pour la santé humaine, même si le danger n'apparaît qu'après une longue période ». Les teneurs maximales sont déterminées par arrêtés pour chaque catégorie de produits, pris après avis du CSHPF et de l'Académie de médecine.

Dans d'autres domaines, le Service doit créer de nouvelles réglementations et s'adjoindre des comités d'experts créés de façon *ad hoc*. Le développement rapide de l'industrie de l'alimentation animale pour faire face à l'augmentation de la demande de viande rend nécessaire l'établissement d'une réglementation et d'institutions chargées d'élaborer des règles de composition des aliments pour animaux, d'étiquetage ou d'utilisation des additifs. Des décrets en 1957 et 1965 donnent ainsi la possibilité aux ministres de l'Agriculture et de la Santé d'interdire la vente de certaines substances chimiques ou biologiques destinées à être incorporées à l'alimentation animale ou administrées aux animaux et pouvant représenter un danger pour la santé publique. Ils peuvent aussi interdire la fabrication et la vente d'aliments destinés à la consommation animale ou humaine contenant ces substances<sup>3</sup>. Pour aider au développement de ces réglementations, une Commission interministérielle de l'alimentation animale (CIAA) est mise en place par un arrêté du 11 mai 1956<sup>4</sup>. Son importance s'accroît encore dans les années 1970 et au début des années 1980 elle réunit près d'une cinquantaine de membres<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n°73-138 du 12 février 1973.

<sup>2</sup> Décret n°70-392 du 8 mai 1970. Le décret fixe le principe d'un arrêté pris après avis du CSHPF, de l'Académie nationale de médecine et de la commission interministérielle des radio-éléments artificiels, définissant pour tout aliment irradié ses conditions de sécurité et d'étiquetage. Il impose une obligation d'information du recours à ce traitement sur les produits.

<sup>3</sup> Les substances arsenicales, antimoniales et oestrogènes sont interdites ainsi que les aliments en contenant.

<sup>4</sup> La CIAA est composée de représentants des administrations des services vétérinaires et de la répression des fraudes et de membres du service central de la pharmacie du ministère de la Santé publique. Son secrétariat est assuré par le Service de la répression des fraudes. En 1960, conformément au système de gestion néo-corporatiste qui se met alors en place, la CIAA devient interprofessionnelle, composée de membres administratifs, scientifiques et de représentants professionnels (et se dénomme CIIAA). En 1973, les représentants des professionnels passent de 3 à 6.

<sup>5</sup> Un Arrêté du 3 octobre 1980 fixe le nombre de ses membres à 49, dont 13 représentants des administrations, 29 scientifiques et 7 représentants des professions (industries de l'alimentation animale, producteurs de compléments et d'additifs, FNSEA, chambres d'agriculture).

Le service de la répression des fraudes doit aussi encadrer le développement de nouveaux produits comme les produits diététiques pour lesquels de nombreux abus sont constatés. A partir des années 1960, les préoccupations pour les effets de l'alimentation sur la santé (maladies cardio-vasculaires, cancers) s'accroissent, la science de la diététique progresse et s'accompagne de l'essor de nouveaux produits. En 1966, un décret définit ces produits, leurs conditions de mise en vente (après déclaration) et leurs règles d'étiquetage et de publicité<sup>1</sup>. Une Commission interministérielle et interprofessionnelle d'étude des produits diététiques et de régime (CEDAP) est créée en 1971. Modifiée plusieurs fois dans les années 1970, elle est composée d'une dizaine de représentants des administrations, d'une vingtaine de scientifiques et médecins (nutritionnistes, gastro-entérologues, pédiatres...) et d'une dizaine de représentants des acteurs économiques (industries de la biscuiterie, fabricants de produits diététiques, industries pharmaceutiques, industries agroalimentaires...) présents au titre de « membres consultants ». Ses travaux contribuent à l'élaboration de la réglementation concernant les aliments destinés aux nourrissons et enfants en bas âge, les aliments lactés diététiques ou encore les additifs utilisés dans la fabrication des produits destinés à une alimentation particulière.

Ce foisonnement de dispositions réglementaires et d'instances d'expertise montre, comme le note Pierre Veit (2005), que « l'œuvre réglementaire issue de la loi de 1905 est immense ; elle a marqué le domaine de la sécurité alimentaire, avec une intensification particulière après les années 1960, mettant en place un système efficace pour sauvegarder la santé des consommateurs. » Certains parlent de la formation d'une véritable « culture » française de la sécurité des aliments (Doussin, 2005), constituée de plusieurs principes :

- Le principe de liste positive selon lequel est interdit tout ce qui est n'est pas autorisé.
- Un principe d'utilité et d'intégrité de l'aliment selon lequel on ne peut toucher à l'intégrité de l'aliment sans autorisation, et celle-ci ne peut être accordée que si la manipulation physique ou chimique envisagée est utile, même si elle n'a aucun impact sur la santé des consommateurs.
- Enfin, un principe de justification scientifique de la réglementation qui fait que la plupart des textes pris par le service de la répression dans fraudes prévoient la consultation de comités d'experts, commissions scientifiques comme le CSHPF ou l'Académie de médecine ou commissions interministérielles et interprofessionnelles instituées de façon ad hoc pour aider à l'élaboration et à l'application de la réglementation de produits spécifiques (comme la CIIAA ou la CEDAP)<sup>2</sup>.

Pourtant, malgré ces avancées, les observateurs soulignent le manque de personnels et de moyens du service pour remplir ses nouvelles missions. Ces carences sont mises en évidence dès 1958 par la Commission interministérielle Join-Lambert mise en place auprès du ministère de l'Agriculture<sup>3</sup>. Le rapport de cette commission entraîne la création d'un cadre B

---

<sup>1</sup> Le décret n°66-180 du 25 mars 1966 donne une définition de ces produits comme des « produits alimentaires non médicamenteux présentant des propriétés particulières concernant la santé humaine ou comme convenant à la pratique de certains régimes ou à l'alimentation infantile ». Cette réglementation est précisée dans le décret n°75-65 du 24 janvier 1975 qui interdit l'allégation de propriétés curatives ou préventives à l'égard de maladies humaines sauf par dérogation après examen du CSHPF. Il prévoit une déclaration par le fabricant de la composition du produit et pour certains produits, la production de résultats d'analyses, de travaux scientifiques et de contrôles.

<sup>2</sup> A ces commissions, il faut ajouter la Commission Technologie et innovation qui est créée officieusement en 1979 afin de se prononcer sur l'intérêt technologique des nouvelles substances et procédés alimentaires.

<sup>3</sup> A la fin des années 1950, on souligne dans la presse le manque de moyens et de personnel du service de la répression des fraudes, ses difficultés de recrutement dus à des statuts et des rémunérations peu attractifs. Voir

d'inspection, la rénovation du Laboratoire central et du laboratoire de Montpellier et la création de nouveaux laboratoires à Rennes, Strasbourg, Marseille et Lille (Pumain, 1997). Mais en 1972, le budget du Service est de 27,7 millions de Francs et ne représente que 0,35% du budget du ministère de l'Agriculture. Ses effectifs passent de 337 agents en 1960 à 636 en 1973, alors que pendant ce temps les effectifs globaux du ministère passent de 8 800 à 25 400<sup>1</sup>. En plus de ses personnels propres, le service doit compter sur des agents payés par un système de fonds de concours, par les organisations professionnelles et les syndicats agricoles, ce qui pose la question de l'indépendance du contrôle<sup>2</sup>. Au total, en 1973, 991 inspecteurs sont chargés d'inspecter plus de 2 millions d'établissements (Gallon, 1974).

De plus, la réglementation paraît mal adaptée : compte tenu de la lourdeur des procédures consultatives des textes pris au titre de la loi de 1905, le service a recours à de nombreuses circulaires pour préciser l'interprétation des textes réglementaires, définir les produits ou les obligations en matière de fabrication ou d'étiquetage, voire même, contrairement à la loi, autoriser l'emploi de produits additifs, de colorants ou de matériaux. Ces circulaires tolèrent *a priori* l'emploi de la substance et en fixent les modalités, en attendant un décret officiel. D'autres, prises sous la pression politique ou économique, ordonnent aux agents des fraudes de surseoir à l'application d'un texte légal ou réglementaire. De telles circulaires, très nombreuses dans les années 1970<sup>3</sup>, forment toute une réglementation parallèle et font de la répression des fraudes un système complexe voire opaque, aussi bien pour les acteurs économiques que pour les professionnels : « Quant aux professionnels soumis au contrôle des agents du Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité, ils se rendent compte qu'entre ce qui est effectivement interdit, ce qui est relativement prohibé, ce qui est tacitement toléré, ce qui généralement admis, ce qui est occasionnellement permis, ce qui est impérativement défendu... existe une infinité de gradations, de nuances, d'interprétations au milieu desquelles on ne doit pas s'étonner que lentement s'effrite tout ce qui peut ressembler à des règles, dès lors qu'elles sont des contraintes. » (Gallon, 1974, p. 330)<sup>4</sup>. Enfin, l'encombrement des tribunaux et la différence de traitement entre eux vis-à-vis des contrevenants, comme le montant souvent dérisoire des pénalités, rendent la répression quasiment inefficace.

Enfin, dès la fin des années 1960, la question de la place du Service de la répression des fraudes au sein du ministère de l'Agriculture est posée dans la mesure où sa compétence s'est étendue à l'ensemble des produits de consommation et qu'il doit agir en concertation avec de nombreux ministères. Dans le domaine alimentaire, les relations avec les services vétérinaires

---

Guy Lambert. « La Répression des Fraudes empêche l'assassin de s'asseoir à votre table », *La vie française*, 5 septembre 1958.

<sup>1</sup> En 1973, le service est composé d'un service central de 60 agents, de services territoriaux (24 circonscriptions régionales), le laboratoire central de recherches et d'analyses de Massy et des laboratoires départementaux et municipaux agréés (Gallon, 1974).

<sup>2</sup> Ainsi en 1977, le Service reçoit pour plus de 16 millions de fonds de concours dont 17% proviennent de 75 syndicats professionnels (Rapport d'activités de la Direction de la qualité 1977)

<sup>3</sup> De 1965 à 1972, le service a émis 10 à 12 décrets, 20 à 25 arrêtés et 50 à 60 circulaires internes par an (Gallon, 1974).

<sup>4</sup> Un inspecteur honoraire de la répression des fraudes déclare ainsi en 1963 : « Il suffit de regarder autour de vous pour être convaincu que les lois, les règlements, les arrêtés sont autant de coups d'épée dans l'eau... Si la répression des fraudes n'était pas un vieil épouvantail à peu près sans effet, si les moyens de dépistage et de recherches scientifiques étaient sérieusement organisés, si un réseau de laboratoires était mis en place, les effets ne tarderaient pas à se faire sentir. A condition, toutefois, que le pouvoir laisse aux juges les possibilités et les garanties susceptibles de ne pas influencer leurs sentences, et que certains gros dossiers ne soient pas évacués sur ordre vers de sombres et silencieuses oubliettes. Mais à ce compte, j'ai bien peur de passer pour un rêveur... » (cité dans *Libération* du 11 décembre 1963, « Du poison dans les aliments : Oui ou Non le consommateur est-il protégé ? »)

sont conflictuelles, en particulier au niveau local où les deux services ont des champs de compétences qui ne sont pas clairement définis et qui parfois se chevauchent (par exemple pour le contrôle des productions animales et d'origine animale ou pour la mise en œuvre d'un contrôle bactériologique des denrées<sup>1</sup>). Au début des années 1970, des tentatives de rapprochement ont lieu avec l'organisation d'actions complémentaires (par exemple, les opérations « alimentation vacances » organisées à partir de 1973 qui entraînent l'élaboration de programmes d'inspections et de contrôles communs pendant les vacances d'été et de Noël) et avec la possibilité qui est donnée aux vétérinaires inspecteurs de procéder à la recherche et à la constatation des infractions au nom de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905. Mais au cours de différentes grèves, les agents des fraudes insistent sur l'intérêt d'un rapprochement avec les agents du ministère de l'Economie qui gère la politique de concurrence et de consommation.

## **2. La sécurité des aliments : un objet politique marginal**

Le dispositif institutionnel conséquent dont nous avons retracé la construction de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin des années 1970 ne doit pas faire illusion : la sécurité des aliments est restée pendant toute cette période un objet d'action publique marginal. L'éclatement administratif et l'absence de corps spécifiquement dédié au contrôle des aliments sont révélateurs du caractère secondaire de l'enjeu par rapport aux préoccupations de développement agroalimentaire, tant au plan national qu'au niveau communautaire. Pourtant les préoccupations des consommateurs pour les risques alimentaires se développent et les politiques agroalimentaires intègrent des dispositions en matière de sécurité des aliments.

### **a. Une politique de développement intensif, intégrée au niveau communautaire**

Après la Seconde Guerre Mondiale, les politiques de l'alimentation visent surtout à répondre aux besoins des populations touchées par la guerre, à la fois par l'augmentation des quantités de nourriture (le rationnement ne disparaît qu'en 1953) et par la production et la distribution d'une nourriture suffisamment riche et nutritive. A partir de la fin des années 1950, l'agriculture devient un secteur productif intégré à l'économie nationale, un nouveau débouché pour l'industrie qui bénéficie d'un réservoir de main d'œuvre grâce à l'exode rural. Le modèle de développement agricole est alors sensiblement proche du modèle de croissance industrielle fordiste (Allaire, 1995a) : un régime d'accumulation intensive, fondé sur le progrès technique, la mécanisation et la recherche de l'augmentation des rendements, une spécialisation de la production et une demande de biens standardisés et peu différenciés. Une nouvelle « chaîne alimentaire » se constitue progressivement, articulant producteurs agricoles, industries agroalimentaires et distributeurs<sup>2</sup>. En amont, la production agricole est intensifiée sous l'influence du progrès technique, du développement du machinisme et de l'essor des

---

<sup>1</sup> Le contrôle du lait est une illustration de la difficulté d'articulation entre le service vétérinaire et le service des fraudes : le premier le contrôle après sa production pour sa qualité sanitaire, le second pour l'absence de toute fraude ou tromperie sur la marchandise au niveau de la distribution. Ainsi le service vétérinaire ne connaît que le délit de mouillage avec de l'eau polluée, tandis que les fraudes réprimeront toute forme de mouillage, même avec de l'eau potable (*Libération* du 11 décembre 1963, « Du poison dans les aliments : Oui ou Non le consommateur est-il protégé ? »)

<sup>2</sup> La chaîne alimentaire peut être définie comme « l'ensemble des activités qui contribuent à la mise à disposition de biens alimentaires pour les consommateurs finals 'de la fourche à la fourchette'. Au sens étroit du terme, elle comprend toutes les activités classées habituellement en agriculture, industrie agroalimentaire, distribution (transports, commerce, cafés-restaurants). Au sens large il faut ajouter tous les moyens de production spécifiques fabriqués par d'autres secteurs d'activités (tracteurs, engrais... à l'exclusion de l'énergie, de l'eau...) » (Audroing, 1995, p. 7).

industries de l'alimentation animale et des industries chimiques<sup>1</sup>. L'industrie agroalimentaire, regroupant les entreprises transformant des produits issus de l'agriculture et de la pêche en produits destinés à la consommation humaine, devient l'élément moteur du développement alimentaire (Nefussi, 1989)<sup>2</sup>. La recherche publique et privée dans le domaine agroalimentaire se développe. L'agriculture est progressivement intégrée au secteur industriel et son autonomie est fortement réduite<sup>3</sup>. Le secteur de la distribution connaît également de grands changements à partir du milieu des années 1960, avec le développement des grandes surfaces, la concentration très forte des points de vente, l'émergence d'une distribution de masse qui permet une réduction des coûts. La grande distribution en plein essor permet d'établir le lien entre la production et la consommation de masse qui sont au cœur du fordisme (Moati, 2001). Ce développement est permis par l'énorme augmentation du pouvoir d'achat des consommateurs dans les années 1960 et 1970 (Nefussi, 1989). Les modes de consommation se transforment avec une déstructuration croissante du repas traditionnel et le développement de la restauration hors-foyer.

Ce modèle de développement est mis en œuvre grâce à la construction d'un partenariat étroit entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles, en particulier avec leur fraction jeune et moderniste, représentée par le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA). S'installe ainsi un système de co-gestion que l'on a qualifié de néo-corporatiste (Muller, 1984 ; Keeler, 1987) où l'Etat et la profession représentée par un syndicat largement dominant (la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, dont le CNJA prend rapidement la tête), s'accordent sur les objectifs et les moyens de mise en œuvre de la politique agricole. Celle-ci s'incarne dans la loi d'orientation agricole de 1960 et sa loi d'application de 1962, qui marquent la volonté de l'Etat d'intervenir sur les structures agricoles en instituant une politique d'aide à la modernisation, à l'augmentation des tailles des exploitations, des productions et des élevages (Coleman et Chiasson, 2002). Dans le domaine scientifique, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), créé en 1946, travaille au développement des recherches pour l'amélioration de la production végétale et animale et pour la conservation et la transformation des produits agricoles. L'objectif est de mettre la science et la technologie au service de la modernisation de l'agriculture. Des centres techniques agricoles sont créés pour réaliser des recherches appliquées et diffuser les progrès techniques auprès des exploitants. Un centre de recherches est également créé en 1946 au sein du CNRS, le Centre national de coordination des études et recherches sur la nutrition et l'alimentation (CNERNA), pour orienter la recherche dans la perspective du développement des productions agricoles et agroalimentaires.

En outre, la politique agricole et alimentaire française est intégrée dans un cadre européen à travers deux dispositifs : la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC) et la construction d'un marché commun. Deux types de législations distinctes se développent : la législation agricole fondée sur l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne

---

<sup>1</sup> De 1960 à 1980, la production augmente de 70%, le nombre d'exploitants diminue de 40% et la France devient le troisième pays exportateur.

<sup>2</sup> On distingue généralement une industrie de première transformation (abattage des animaux, laiterie, sucrerie...), de 2<sup>ème</sup> transformation (charcuterie, fabrication de produits laitiers, boulangerie, fabrication de boissons,...) et de 3<sup>ème</sup> transformation (plats cuisinés, fabrication d'aliments diététiques...) en fonction du degré d'élaboration des produits (Nefussi, 1989).

<sup>3</sup> Cette industrie se dote de représentants : en 1968 est créée l'Association nationale des industries agricoles et alimentaires (ANIAA) par fusion de l'Union nationale des industries agricoles et de la Fédération des industries de l'alimentation.



(dont relève la PAC) et la législation alimentaire, fondée sur l'article 100 du Traité CE (dont relève la construction du marché unique)<sup>1</sup>.

Dans le cadre de la PAC, la législation agricole est abondante : des organisations communes de marché concernant une trentaine de produits agricoles harmonisent leurs normes de production et de commercialisation (règlements sur les vins ou les fruits et légumes en 1962 ; directive sur les viandes en 1964). La Communauté prend également des directives en matière de police sanitaire des animaux garantissant la libre circulation du bétail tout en prévoyant la possibilité pour les Etats membres d'y déroger en cas de suspicion de maladie contagieuse. Ces directives prévoient une inspection des animaux *ante mortem* et une inspection des viandes après l'abattage, et poussent à la création en France du Service d'Etat d'hygiène alimentaire<sup>2</sup>. Mais les questions de sécurité des aliments restent marginales : les réglementations prises à cet effet sont subordonnées aux objectifs quantitatifs qui consistent avant tout à développer la production, assurer la sécurité des approvisionnements et permettre la libre circulation des marchandises. Les problèmes de sécurité alimentaire n'apparaissent que subsidiairement à travers la définition de normes de production et de commercialisation associées aux organisations communes de marché mais ces normes de qualité ne portent que sur des éléments extérieurs des produits et pas sur leur qualité intrinsèque, ce qui ne permet pas une protection adéquate du consommateur (Viale, 1997). La PAC apparaît ainsi comme une politique pour les agriculteurs, et non pour les consommateurs, destinée avant tout à fournir des produits en quantité suffisante et à des prix concurrentiels.

A côté de la législation agricole relative à la PAC, la Communauté développe une législation sur les denrées alimentaires dans le cadre de la construction du marché unique. Celui-ci suppose la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges ainsi que la disparition des entraves constituées par les disparités des législations des Etats membres dans le domaine de la production, de la fabrication et de la commercialisation des produits (Blumann, 1996). L'impératif de libre circulation des marchandises restreint la possibilité pour les Etats membres d'adopter des mesures sanitaires unilatérales<sup>3</sup>. Les Etats membres s'efforcent ainsi, à partir des années 1960, d'harmoniser des réglementations disparates en matière de denrées alimentaires, élaborées en fonction de leurs habitudes et spécificités nationales et souvent mises en œuvre par les Etats de manière à protéger leurs marchés. Plusieurs directives verticales (appelées aussi « lois-recettes » du fait de leur caractère exhaustif) concernant différentes denrées (sucre, miel, cacao, chocolat, eau minérale naturelle...) et des directives horizontales sur l'ensemble des denrées et concernant les additifs (colorants, conservateurs...), les denrées destinées à une alimentation particulière (produits diététiques, produits pour bébés...), les matériaux au contact des aliments ou les

---

<sup>1</sup> Le droit alimentaire européen distingue en effet les produits agricoles primaires, qui relèvent de la PAC (produits d'origine végétale et animale et produits issus d'une première transformation), et les denrées alimentaires, produits plus transformés, qui relèvent du régime commun aux biens circulant au sein de la CEE et de la politique de construction d'un marché unique (Blumann, 1996). Cela se traduit institutionnellement par la prise en charge des questions agricoles par la DG VI (agriculture) de la Commission européenne, et des questions alimentaires par la DG III (marché intérieur).

<sup>2</sup> Ces directives de 1964 prévoient que dans chaque Etat un service ou organisme central est chargé de collecter les résultats d'analyse, d'en analyser les résultats, de les transmettre à la Commission européenne et de prendre les mesures sanitaires nécessaires.

<sup>3</sup> L'article 30 du Traité CEE interdit les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Mais l'article 36 rend possible des dérogations à la libre circulation pour des raisons d'intérêt général, par exemple des raisons de protection de la santé des personnes et des animaux. Dans ce contexte, pour éviter l'apparition d'entraves à la libre circulation, le législateur communautaire cherche à harmoniser les législations nationales en matière de denrées alimentaires, qui devaient respecter à la fois les principes de libre circulation, de protection des consommateurs, de sécurité des produits et de santé des personnes.

conditions d'étiquetage sont votées dans les années 1960 et 1970. Un système de comitologie est mis en place pour construire ces réglementations (Hankin, 1996)<sup>1</sup>. Mais l'harmonisation se fait surtout au moyen des directives verticales, ce qui pose de nombreux problèmes : ces textes sont particulièrement longs et difficiles à élaborer et leur application, très technique, s'avère complexe. De plus, là encore, les directives ont pour premier objectif la libre-circulation des marchandises et la protection de la santé, bien que présente incidemment dans ces textes, n'est pas le « moteur » de la législation communautaire (Blumann, 1996).

## **b. La création d'une expertise internationale**

Le développement de la politique agricole et alimentaire, au niveau national comme au niveau communautaire, s'inscrit également dans un cadre global de développement des échanges internationaux et de création d'instances de normalisation internationale.

L'influence d'organisations internationales dans le domaine de l'alimentation n'est pas nouvelle. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les congrès internationaux au cours desquels sont discutées les conditions de circulation des animaux et des plantes et la lutte contre les maladies animales et végétales ont un impact important sur la construction des dispositifs nationaux et plusieurs épidémies encouragent la signature d'accords internationaux ou bilatéraux (Zylberman, 2004). Dans les années 1930, les congrès de la Société des Nations ont déjà des effets importants sur les institutions françaises de gestion des risques alimentaires<sup>2</sup>. Mais c'est dans les années d'après-guerre, avec la création de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sous l'égide de l'ONU, que les questions agricoles et alimentaires font un pas décisif vers l'internationalisation<sup>3</sup>.

De nombreuses conférences internationales ont lieu tout au long des années 1950 qui appellent à la définition de standards uniformes et de « principes généraux » d'utilisation des additifs. En 1955, est créé un Comité mixte FAO/OMS d'expertise scientifique sur les additifs alimentaires (JECFA) pour évaluer les aspects chimiques et toxicologiques des aliments, les contaminants et les résidus de médicaments vétérinaires. En 1960, la première conférence régionale de la FAO pour l'Europe reconnaît le bien-fondé d'un accord international sur des normes alimentaires minimales comme un moyen important de protéger la santé des consommateurs, de veiller à la qualité des aliments et de réduire les obstacles au commerce. La FAO et l'OMS s'accordent sur la création d'une Commission du *Codex Alimentarius*, qui est mise en place en 1963. Le *Codex*<sup>4</sup> est chargé de la définition des normes alimentaires, avec

---

<sup>1</sup> Sont créés un Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine (CSAH) en 1974, chargé de donner des avis scientifiques et un Comité Permanent des Denrées Alimentaires (CPDA) en 1975, comité de réglementation regroupant les représentants des Etats membres chargé de la gestion communautaire de ces questions.

<sup>2</sup> Rappelons que c'est sous la pression du comité économique de la Société des Nations qu'est mis en place un véritable service vétérinaire au niveau central en 1934. De même, les Conventions phytosanitaires internationales poussent à la construction d'un dispositif de contrôle phytosanitaire national.

<sup>3</sup> L'Autriche pendant cette période poursuit la mise au point d'un *Codex Alimentarius Europaeus*, code alimentaire régional qui servira de base aux travaux de la FAO et de l'OMS pour la création du *Codex* international. Il s'agit d'une idée ancienne en Autriche puisque l'Empire austro-hongrois avait déjà édité de 1897 à 1911 une série de normes, sous le nom de *Codex Alimentarius Austriacus*, qui servaient de référence aux tribunaux. L'actuel *Codex* trouve également ses origines dans l'action d'associations de négociants qui, comme la Fédération internationale du Lait, au début du XX<sup>e</sup> siècle, poussent les Etats à harmoniser leurs normes alimentaires pour faciliter les échanges commerciaux (FAO - OMS, 1999).

<sup>4</sup> C'est le recueil de normes qui constitue le *Codex* mais l'habitude a été prise de désigner par le même terme l'organisation elle-même. La France joue un rôle important dans la création du *Codex*, y exporte son savoir-faire en particulier dans la façon de définir des normes de produits comme elle l'a fait en appliquant la loi de 1905. Elle préside aussi la Commission des principes généraux du *Codex*.

un double objectif : protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire. Il s'agit de mettre au point et faire accepter des normes communes aux différents pays membres, coordonner les travaux des organisations intergouvernementales (Conseil de l'Europe, OCDE) et des organisations non gouvernementales. L'activité du *Codex* est réalisée par des comités horizontaux thématiques (principes généraux, étiquetage, hygiène alimentaire...) et des comités verticaux par produits. Ses décisions se fondent sur le travail de comités scientifiques spécialisés comme le JECFA ou le JMPR, comité mixte FAO/OMS créé en 1963 pour fixer les limites de résidus de pesticides et de contaminants environnementaux dans les produits alimentaires. Les Etats membres restent libres d'accepter les normes définies par la Commission du *Codex*. Mais dès les années 1960, il existe une certaine imbrication des travaux du *Codex* et des réglementations nationales : par exemple, le code d'usage sur les principes d'hygiène alimentaire de 1969 sert de base aux textes français et européen ; en retour les idées françaises sur l'étiquetage font avancer la parution d'une directive européenne et la publication d'une norme générale du *Codex* (Vincent, 1996, p. 104-105). Pourtant, l'élaboration des normes se révèle particulièrement longue et laborieuse (du fait des procédures internes de décision au sein du *Codex*) et nombre d'entre elles ne sont pas adoptées ou respectées par les Etats membres.

### **c. Le développement des préoccupations consuméristes**

Les politiques agroalimentaires, bien que principalement tournées vers des objectifs quantitatifs, ne sont donc pas totalement dépourvues de considérations pour la santé publique. C'est que pendant les années 1950-1970, avec la complexification des procédés de transformation et des circuits de distribution des aliments, avec la multiplication des nouveaux produits et des innovations technologiques, les préoccupations pour les risques alimentaires augmentent.

Les peurs touchent l'ensemble des aliments : le pain blanc est remis en cause pour sa mauvaise qualité et son caractère « indigeste » ; les œufs sont toxiques « parce que les poules sont mal nourries, épuisées et malades » du fait des méthodes d'exploitation intensive des élevages ; le vin « est devenu un poison » à causes des substances qui y sont ajoutées pour sa conservation ; les artichauts et les choux sont devenus indigestes ; les fruits ont été rendus nocifs par les insecticides ; le lait est préparé sans hygiène et à l'origine « d'eczéma, d'entérite ou de crises d'asthme » pour les enfants<sup>1</sup>. L'essai de Robert J. Courtine, « Grand Prix de littérature gastronomique », *L'assassin est à votre table*, publié pour la première fois en 1956 et de nombreuses fois réédité, est repris par les journaux et suivi par d'autres livres aux noms évocateurs : *Défends ta peau*, *La Cuisine du Diable*, *Le poison dans votre assiette*, *Menaces sur votre vie...* Les progrès techniques utilisés pour l'amélioration de la conservation, de l'odeur, la saveur ou la présentation des aliments sont remis en cause, accusés de favoriser les fraudes et les falsifications. Les consommateurs s'inquiètent de ces nouveaux risques « invisibles », qu'on ne peut ni voir, ni sentir à l'odorat ou au goût, comme les micro-organismes, les contaminants, les résidus de pesticides ou les additifs<sup>2</sup>. Des croisades sont lancées par des associations comme l'Association française pour la recherche de l'alimentation normale contre « l'alimentation dénaturée, falsifiée par les techniques modernes qui recherchent le rendement ». Les critiques dénoncent la faiblesse des pouvoirs publics, leur absence de considération pour les objectifs de santé et leur retard à suivre les

---

<sup>1</sup> Ces exemples sont extraits de l'article d'André Calas, « Vos aliments vous empoisonnent. Le seul secret de jouvence reste une alimentation naturelle et équilibrée », *Demain*, 28 février 1957.

<sup>2</sup> Les méfaits de l'utilisation des pesticides, mis au jour par la diffusion du livre de Rachel Carson, *Silent Spring* au début des années 1960, sont étalés dans la presse.

avis scientifiques du CSHPF ou de l'Académie de médecine<sup>1</sup>. Les contrôles paraissent insuffisants par manque d'équipements et de moyens (on souligne que le budget de la répression des fraudes représente 20 centimes par consommateur). La réglementation française est accusée d'ignorer des problèmes comme les résidus de pesticides, l'utilisation des hormones ou des antibiotiques dont l'usage se développe et dont on trouve des traces dans les œufs, les viandes ou le lait...

Parallèlement, un nouvel acteur apparaît, le consommateur, dont on affirme les droits de sécurité, d'information, de représentation politique et de consultation (Pinto, 1990). Les premières organisations officielles de représentation des consommateurs étaient apparues au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale avec la création d'un Bureau de la Consommation au ministère de l'Economie, d'un Laboratoire coopératif chargé de réaliser des tests de produits<sup>2</sup>, du Centre de recherches, d'études et de la consommation (CREDOC) chargé de faire des études sur l'évolution de la consommation et de l'Union fédérale de la Consommation (UFC). Mais le mouvement s'affirme surtout dans les années 1960, et se traduit par la création du Comité national de la consommation (1960) et de l'Institut national de la Consommation (1966)<sup>3</sup>. Le mouvement dit désormais « consommériste » connaît son âge d'or dans les années 1970. En 1972 a lieu le premier salon de la consommation. Les associations prennent la défense des intérêts du public et deviennent des groupes de pression politiques. La loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat leur donne la possibilité de se porter partie civile en justice. Leurs revues (*50 Millions de Consommateurs* de l'INC et *Que choisir ?* de l'UFC) consacrent le quart de leur surface rédactionnelle aux sujets alimentaires et en appellent au développement des recherches, au renforcement de la réglementation et des contrôles et mettent en garde contre les dangers de l'industrialisation de l'alimentation<sup>4</sup>.

En avril 1976, la revue de consommateurs *Que choisir ?* appelle au boycott des aliments contenant des colorants tandis que la rumeur du « tract de Villejuif » se propage de 1976 à 1985, jetant la suspicion sur des additifs pourtant contrôlés et sans dangers<sup>5</sup>. Le dispositif de contrôle, pourtant fondé sur un principe d'inscription sur liste positive, après analyses et recherches puis avis du CSHPF et de l'Académie de médecine, est remis en cause<sup>6</sup>. L'action

---

<sup>1</sup> Par exemple, l'adjonction au beurre d'acide borique a été condamnée à plusieurs reprises par le CSHPF depuis 1916 et appliquée seulement en 1964 ; le CSHPF recommande en 1948 le contrôle hygiénique des glaces qui est mis en place en 1965... (Courtine, 1969, p. 18)

<sup>2</sup> Le laboratoire coopératif d'analyses et de recherches créé en 1955 s'est fixé pour tâche de « défendre la santé du consommateur contre les menaces pouvant résulter des progrès techniques », réalise des essais et publie ses résultats de façon bi-mensuelle (Veit, 2005).

<sup>3</sup> Le Comité national de la consommation (CNC) est chargé d'assurer « une confrontation permanente des représentants des pouvoirs publics et des représentants des intérêts collectifs des consommateurs ». Il est paritairement composé de vingt-deux personnes. L'INC est un « Centre technique de recherche d'information et d'étude » mis à la disposition du CNC, des groupements de consommateurs et des pouvoirs publics.

<sup>4</sup> « Un rôle nouveau pour les associations de consommateurs », *Le Matin*, 1<sup>er</sup> septembre 1982.

<sup>5</sup> Très largement diffusé depuis 1976, le « tract de Villejuif » dresse une liste d'additifs alimentaires dont 187 sont qualifiés de « toxiques » et 27 de « suspects », selon des informations présentées comme émanant de l'Hôpital de Villejuif. Le Secrétariat d'Etat à la Consommation est obligé de faire un démenti fin juillet 1976 (« Pas de panique sur les colorants ! », *L'aurore*, 27 juillet 1976). Le caractère mensonger du contenu est illustré par le cas de l'additif E 330, qualifié comme le plus dangereux alors que ce code désigne simplement l'acide citrique présent en quantité abondante à l'état naturel. Régulièrement démenti par les autorités publiques, le tract réapparaît régulièrement lors de situations de crises alimentaires (Kapferer, 1987).

<sup>6</sup> L'autorisation est alors accordée à un additif sans tenir compte de son mode de fabrication, qui peut produire des impuretés nocives : l'additif mis sur le marché n'est ainsi pas totalement identique à celui qui a subi les essais toxicologiques et qui a été autorisé (« Les additifs alimentaires sont-ils utiles ou nuisibles ? », *Le Monde*, 25 août 1976).

des pouvoirs publics est contestée, accusée de préférer des intérêts économiques à la protection de la santé du consommateur<sup>1</sup>. Les associations de consommateurs dénoncent aussi l'utilisation des hormones pour engraisser les veaux. Sous leur pression, la loi Ceyrac interdit en 1976 toute substance à action œstrogène. Pourtant, en 1980, l'UFC révèle la présence dans la viande de veau de diéthylstilbestrol (DES), hormone de croissance synthétique interdite dès 1973 et lance une campagne de boycott pour critiquer les insuffisances de la réglementation et de son contrôle<sup>2</sup>. Devant les inquiétudes, plusieurs rapports publics insistent sur la nécessité de développer la recherche, d'intensifier la surveillance et les contrôles, d'augmenter les moyens à disposition du service de répression des fraudes, de rendre l'expertise du CSHPF plus transparente, d'associer davantage les industriels aux objectifs de santé publique et de mieux informer le public sur la composition des denrées alimentaires<sup>3</sup>.

### **Conclusion du I : une régulation négociée des risques**

A la fin des années 1970, les risques liés aux aliments sont déjà l'objet d'une forte institutionnalisation. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des administrations, des textes et des procédures ont été créés dans trois champs d'action publique différents : les politiques de santé, les politiques de santé animale et végétale et les politiques de lutte contre les fraudes et les falsifications. Ces trois mouvements d'institutionnalisation, bien que profondément liés<sup>4</sup>, se développent pourtant de façon distincte et parallèle, chacun ayant sa propre logique.

En matière d'hygiène puis de santé publique, l'institutionnalisation se fait « par le bas », à partir de l'action des communes mais l'action de l'Etat reste faible. Cette faiblesse structurelle de l'administration de la santé se traduit dans le domaine alimentaire. Les compétences qui relevaient des bureaux d'hygiène municipaux ont été transférées aux services vétérinaires ou aux services de répression des fraudes. La Santé ne dispose de prérogatives qu'en matière de qualité de l'eau (eau potable, eaux de source et eaux minérales naturelles). Son intervention dans la gestion des risques alimentaires est essentiellement de nature consultative, dans la mesure où elle assure la gestion du CSHPF qui dispose de sections chargées de donner des avis scientifiques en matière d'hygiène des aliments et de qualité sanitaire de l'eau. En matière de santé animale, l'institutionnalisation se fait également depuis le niveau local. Les services vétérinaires ont progressivement dépossédé les communes de leurs prérogatives pour se constituer un monopole sur la lutte contre les maladies animales et le contrôle des produits

---

<sup>1</sup> Ainsi on trouve dans un éditorial de *Libération* : « Les termes de rentabilité l'emportent sur les termes de services rendus à l'homme. Il y a un décalage entre le développement de la technique, source de profits, et la protection du consommateur, coûteuse. [...] Non, nous ne sommes pas contre le progrès. Mais nous ne voulons pas, non plus, être de ceux qui disent : « tout va bien, dormez en paix, on veille sur votre santé » ; nous ne voulons pas être de ceux qui transforment l'homme en cobaye au profit de quelques grands trusts de l'alimentation. Notre système de protection alimentaire comporte de graves lacunes. Les consommateurs doivent être protégés. Les pouvoirs publics doivent donner les moyens de cette protection ; et les consommateurs et leurs associations en réclamer la réalisation. » (*Libération* du 11 décembre 1963, « Du poison dans les aliments : Oui ou Non le consommateur est-il protégé ? »)

<sup>2</sup> C'est en 1984 que, sous la pression du Bureau européen des unions de consommateurs, une directive interdit totalement l'utilisation d'hormones à des fins d'engraissement dans toute la Communauté européenne.

<sup>3</sup> Un rapport sur l'alimentation de l'avenir de la Mission à l'innovation, qui de 1979 à 1982 a préfiguré le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, propose ainsi de doubler les moyens humains et budgétaires de la répression des fraudes. Cf « Comment mangerons-nous demain ? », *Le Matin*, 1<sup>er</sup> septembre 1982.

<sup>4</sup> Ainsi le développement de l'hygiénisme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'origine de la création des institutions de santé publique, contribue à la prise de conscience du lien entre santé animale et santé humaine, entre maladies du bétail et hygiène des aliments : l'instauration de mesures de surveillance et de police sanitaire des animaux en cas d'épizootie ne vise pas seulement à protéger le bétail mais aussi à protéger les consommateurs des viandes malades. Le développement de l'hygiénisme favorise également le constat du caractère dangereux des fraudes et la création de réglementations luttant contre les tromperies, falsifications et autres altérations.

animaux. Dans les années 1960, le développement des échanges commerciaux leur a permis de parvenir à l'autonomisation d'un service central consacré à l'hygiène des aliments d'origine animale. A l'inverse, l'institutionnalisation d'une politique de répression des fraudes se fait depuis le niveau central par l'extension progressive des moyens et du champ de compétence du Service de la répression des fraudes à l'ensemble des denrées alimentaires (voire au-delà à partir des années 1950). Bien qu'à visée essentiellement économique, la loi de 1905 permet la réglementation de nombreux produits alimentaires et le développement d'un corps de fonctionnaires dédié au contrôle de denrées de plus en plus industrialisées.

Ce processus d'institutionnalisation consacre la « propriété » (Gusfield, 1981) du ministère de l'Agriculture (et la marginalisation du ministère de la Santé) sur la gestion des risques alimentaires au moyen de trois administrations distinctes qui disposent des pouvoirs réglementaires et des services d'inspection et de contrôle<sup>1</sup>. Mais la logique des processus d'institutionnalisation que nous avons décrits empêche la constitution d'un secteur d'action publique spécifique autour des risques alimentaires. Cette fragmentation institutionnelle traduit la marginalisation de la question des risques alimentaires dans l'action publique pendant toute cette période.

Les années 1960-1970 sont celles d'une intense production réglementaire en matière de sécurité des aliments. De nouvelles réglementations sont prises, qui visent à garantir la protection des consommateurs confrontés à de nouveaux risques, issus de nouvelles techniques et de nouveaux produits, créés par une structure agricole et agroalimentaire en pleine croissance ou importés dans le cadre de l'expansion des échanges. Ces réglementations ont pour objectif de faciliter la production économique et les échanges tout en garantissant la protection de la santé des consommateurs par l'établissement de normes sanitaires partagées. Elles visent également à répondre aux attentes et parfois aux craintes croissantes des consommateurs vis-à-vis des effets potentiellement nocifs de ces nouveaux produits et techniques.

La régulation des risques alimentaires s'inscrit aussi de façon croissante dans un cadre législatif et réglementaire européen, caractérisé par le développement de l'harmonisation des produits au sein de la PAC et de la construction du marché commun. Et les services français interviennent de plus en plus pour transcrire en droit national des directives communautaires. Elle s'inscrit aussi dans un cadre de régulation plus globale, qui s'élabore peu à peu au sein des instances de normalisation internationales telles que le *Codex Alimentarius*, instances qui définissent des normes de sécurité alimentaire de manière à favoriser les échanges tout en garantissant la protection de la santé du consommateur. Cependant, du fait des lenteurs de l'harmonisation européenne comme de la normalisation internationale, la régulation de la sécurité des aliments reste pendant cette période une activité et une prérogative essentiellement nationale.

Ce mode de régulation s'appuie sur un dispositif législatif et réglementaire fondé sur le recours aux commissions d'experts. De là, la création de nombreux comités *ad hoc* par le Service de la répression des fraudes et le développement de l'activité du CSHPF et de ses sections Alimentation et Nutrition. Ces comités permettent d'associer les compétences scientifiques, médicales et technologiques à l'élaboration et à l'application des textes. Ils

---

<sup>1</sup> Pour Gusfield, être propriétaire d'un problème, c'est avoir la « capacité à créer ou à orienter la définition publique d'un problème » (Gusfield, 2009, p. 11). Les propriétaires d'un problème ont le pouvoir légitime de le définir, de proposer des imputations causales pour l'expliquer et des solutions pour le résoudre. Ils acquièrent le monopole de sa définition et de sa résolution, en excluant d'éventuels concurrents, définissent des acteurs et des procédures et contrôlent la prise en charge du problème.

permettent aussi souvent d'y associer les professionnels et leurs représentants, dans un esprit de concertation propre au modèle de gestion néo-corporatiste alors développé par le ministère de l'Agriculture. Ce mode de gestion associant administrations, scientifiques et professionnels, permet une régulation des risques que l'on pourrait qualifier de « négociée » : les pouvoirs publics réglementent les produits et les activités potentiellement à risque pour la santé du consommateur, en se fondant sur les avis de commissions à la fois scientifiques, administratives et professionnelles

Pourtant, dans les années 1960-1970, ce mode de régulation ne donne pas lieu à la construction d'un dispositif unique et cohérent autour d'un objectif central de sécurité des denrées sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Les services en charge de missions de sécurité des aliments restent séparés (et en situation de concurrence) au sein du ministère de l'Agriculture : d'un côté, les services vétérinaires qui renforcent leur tutelle sur la santé animale et l'hygiène des denrées animales et d'origine animale, de l'autre le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité qui prend en charge la qualité et la sécurité des autres denrées dans une optique plus large de lutte contre les fraudes et les falsifications et de loyauté des échanges. En outre, comme nous l'avons noté pour les services vétérinaires comme pour le Service de la répression des fraudes, les moyens semblent manquer cruellement pour mettre en œuvre la réglementation et effectuer les inspections et les contrôles nécessaires. La régulation des risques alimentaires n'est pas la priorité pour un ministère et une politique encore essentiellement orientés vers des objectifs quantitatifs.

## **II. Les transformations de la politique alimentaire (de la fin des années 1970 au début des années 1990)**

A partir de la fin des années 1970, la régulation du secteur agricole et alimentaire instituée dans les décennies précédentes autour des objectifs de productivité est remise en cause par plusieurs éléments. La politique de développement agricole et alimentaire entre en crise. De plus, le développement des échanges entraîne son intégration dans un cadre de régulation communautaire, voire même dans un cadre plus global : la construction du marché unique et la régulation du commerce international par le GATT et l'OMC deviennent des éléments déterminants de la régulation agricole et alimentaire nationale.

En France, la crise du modèle de régulation des années 1960-1970 et le nouveau contexte de libéralisation des échanges entraînent des transformations profondes des différents maillons de la chaîne alimentaire. En même temps, l'industrialisation de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires amplifie les craintes des consommateurs, placés face à de nouveaux risques. Ces évolutions conduisent les pouvoirs publics à orienter la politique de l'alimentation vers la promotion de la qualité, perçue comme le moyen à la fois de répondre aux nouvelles attentes des consommateurs et de rendre les produits français compétitifs sur les marchés en expansion.

La sécurité des aliments ne constitue toujours pas un objet autonome d'action publique : nous montrerons comment sa régulation reste éclatée entre plusieurs dispositifs institutionnels, entre agriculture, consommation et santé. Le ministère de l'Agriculture voit sa propriété de la gestion des risques contestée par l'autonomisation du Service de la répression des fraudes et la volonté du ministère de la Santé d'affirmer ses compétences dans le domaine alimentaire.

## **1. Le développement d'une régulation multi-niveaux**

A partir de la fin des années 1970, la politique européenne de développement agricole et alimentaire entre en crise pour des raisons structurelles et sous la pression du développement des échanges internationaux. Le processus d'harmonisation des législations et des réglementations nationales pour la construction du marché unique est relancé et dès lors, la politique agricole et alimentaire est fortement intégrée dans un cadre européen. Comme le reste des dispositions agricoles et alimentaires, les mesures en matière de sécurité des aliments sont de plus en plus élaborées au niveau communautaire. De même, le développement des échanges internationaux et le renforcement de la régulation du commerce international dans le cadre du GATT puis de l'OMC sont à l'origine de profondes transformations dans la régulation internationale des risques alimentaires. La régulation des risques alimentaires se fait de plus en plus à « multi-niveaux », global, communautaire et national.

### **a. L'intégration croissante de la législation alimentaire dans le droit communautaire**

La politique de développement agricole entre en crise à la fin des années 1970. La PAC est remise en cause par des excédents sur de nombreux marchés et par une accumulation des stocks, ce qui a pour effet d'augmenter les dépenses communautaires tant pour la gestion de ces derniers que pour l'écoulement de la production sur les marchés extérieurs. Dans ce contexte, est mise en place une nouvelle politique limitant l'offre, par l'intermédiaire d'un système de quotas, instaurés en premier lieu sur les produits laitiers en 1984. La réforme de la PAC est rendue nécessaire non seulement pour des raisons structurelles internes, mais également à cause de pressions externes : le soutien national et communautaire aux agricultures européennes (et son effet sur le commerce international) est remis en question dans les instances internationales, dans un premier temps à l'OCDE, puis au sein du GATT où l'agriculture devient un sujet de discussion dans les années 1980 (Fouilleux, 2000). Les négociations internationales de l'Uruguay Round commencées en 1986 font d'un accord sur l'agriculture une priorité : les politiques de prix garantis et de soutien à la production, les politiques protectionnistes ainsi que les politiques de développement agricole et d'accompagnement structurel sont remises en cause au profit de mécanismes de marché.

Dans le même temps, la politique alimentaire nationale devient indissociable de la politique de marché unique européen, relancée dans les années 1980. En effet, à la fin des années 1970, la réalisation d'un marché commun par l'harmonisation verticale des législations présente un bilan pour le moins mitigé. Les lourdes procédures et les réticences des Etats membres comme des acteurs économiques ont retardé l'harmonisation. Celle-ci est relancée par les arrêts de la Cour de Justice européenne, en particulier le fameux arrêt *Cassis de Dijon* de 1979 où la Cour déclare qu'un Etat (en l'occurrence, la RFA) ne peut interdire la vente d'une boisson importée sous prétexte que sa teneur en alcool est inférieure au minimum fixé par les textes nationaux. Les arrêts successifs de la Cour permettent l'abolition de dispositifs techniques qui apparaissent comme des restrictions déguisées et non comme de véritables protections de la santé des consommateurs. Cette jurisprudence facilite la libre-circulation des marchandises en introduisant les principes d'équivalence et de reconnaissance mutuelle, selon lesquels tout produit fabriqué et commercialisé légalement dans un Etat membre peut être commercialisé dans les autres. Un tel système est fondé sur la confiance réciproque des Etats membres dans les contrôles officiels. Les Etats ne peuvent échapper à la libre circulation des marchandises que s'ils peuvent invoquer une dérogation au sens de l'article 36, par exemple



pour la protection de la santé publique, mais cette dérogation devra respecter le principe de proportionnalité (Viale, 1997).

En 1985, la nouvelle Commission, sous l'impulsion de Jacques Delors, relance le processus de construction européenne autour de l'objectif d'achèvement du marché intérieur et propose une « nouvelle approche » en matière d'harmonisation qui doit aboutir à un marché unique européen à « l'Horizon 92 »<sup>1</sup>. Les tentatives d'harmonisation verticale sont abandonnées au profit d'une procédure d'harmonisation horizontale. La Communauté limite son harmonisation à quelques « exigences essentielles » (en matière de santé publique, de protection de l'environnement ou des consommateurs), pour lesquelles des seuils et des niveaux de protection sont définis sur le fondement de l'expertise scientifique, et renvoie pour le reste des spécifications techniques des produits et des procédés aux normes édictées par les organisations professionnelles et par les organismes de normalisation. Cette nouvelle approche doit permettre un allègement de la réglementation et une facilitation des échanges : la législation et la réglementation définissent des obligations de résultats mais laissent les Etats et les acteurs économiques libres du choix des moyens pour atteindre les objectifs fixés et des procédures à mettre en place pour s'assurer de leur application.

Dans ce nouveau cadre, on assiste au développement d'un dispositif communautaire de régulation des risques liés aux aliments. Les politiques nationales et communautaires convergent vers l'achèvement d'un marché intérieur dans le domaine des denrées alimentaires avec le vote de nombreux textes dans le domaine des additifs, des contaminants, des « *novel foods* » ou en matière d'étiquetage, d'analyse ou de contrôle officiel (Blumann, 1996). La législation prévoit une harmonisation des conditions de transformation et de commercialisation des denrées alimentaires, par exemple pour l'utilisation de procédés comme la surgélation ou l'usage de matériaux en contact avec les denrées alimentaires. La Communauté intervient pour réglementer les autorisations de pesticides et de produits phytopharmaceutiques, l'utilisation des additifs en alimentation animale ou l'utilisation des médicaments vétérinaires ainsi que la présence de leurs résidus dans les aliments. La législation traite également de santé animale et s'attaque à la lutte contre les épizooties comme la peste porcine ou la maladie de Newcastle. La réalisation du marché unique bouleverse le système des contrôles vétérinaires en supprimant les contrôles aux frontières intra-communautaires (c'est désormais le pays d'origine qui garantit la sécurité du produit circulant vers un autre Etat membre). Cela implique la réorganisation des services vétérinaires nationaux censés contrôler les lieux de production et rend nécessaire l'instauration d'une inspection communautaire vérifiant l'application uniforme de la législation vétérinaire. Un nouveau corps d'inspecteurs européens – l'Office d'inspection vétérinaire et phytosanitaire – est créé en 1991 pour fournir conseil et assistance aux inspections nationales et contrôler la bonne application de la législation communautaire<sup>2</sup>.

Les préoccupations pour la santé publique se renforcent. L'Acte Unique de 1985 prévoit que les propositions en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement des consommateurs prennent pour base « un niveau de protection élevé ». En 1992, le traité de Maastricht consacre cette nouvelle préoccupation de santé publique : l'article 129 du Traité de l'Union européenne institue une politique de santé publique et précise que les exigences en

---

<sup>1</sup> COM (85) 310 final. *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur*. Un livre blanc bis est consacré à l'harmonisation des législations des denrées alimentaires.

<sup>2</sup> Cet Office reste faible du fait d'un manque de personnel (une quinzaine d'inspecteurs en 1994).

matière de santé doivent être une composante des autres politiques de la Communauté<sup>1</sup>. Le Traité assigne également à la Communauté le but de contribuer à un niveau élevé de protection du consommateur et lui offre la possibilité de développer des actions propres, en complément des politiques nationales en vue d'assurer la sécurité, l'information et le respect des intérêts économiques des consommateurs. Des directives horizontales instituent ainsi des règles d'étiquetage, des procédures de contrôle des aliments (méthodes d'analyse, inspections à tous les stades de la production à de la commercialisation des produits et non plus seulement au stade de la consommation). Une directive cadre relative à la sécurité générale des produits met en place un système d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation<sup>2</sup>.

Ce nouveau cadre de régulation donne un rôle essentiel aux comités d'experts scientifiques qui sont consultés sur toutes les propositions de directives. La Commission européenne développe l'activité de son système de comitologie dans les années 1980 (Hankin, 1996)<sup>3</sup>. Pour renforcer leurs moyens, la création d'une agence dédiée à la production d'expertise scientifique en matière alimentaire (comme il en est prévu une pour l'expertise des médicaments) est envisagée au début des années 1990 mais c'est finalement un réseau de coopération scientifique, avec des correspondants du CSAH dans tous les Etats membres qui est instauré en 1993, de manière à favoriser le partage de l'expertise scientifique en matière de risques alimentaires et nutritionnels<sup>4</sup>.

Ce mode traditionnel de régulation par le recours aux comités d'experts s'accompagne d'une délégation croissante de responsabilités aux acteurs privés. Ainsi, en 1993, une directive cadre regroupe tous les textes existants sur l'hygiène des denrées animales et végétales<sup>5</sup>. Elle fixe une obligation générale de prise en charge des risques sanitaires par les opérateurs économiques<sup>6</sup>. Cohérente avec la « nouvelle approche », elle définit les exigences essentielles - critères microbiologiques et règles d'hygiène - à respecter. Mais elle laisse aux producteurs la liberté du choix des moyens pour respecter ces critères et ces règles. Elle encourage les entreprises à utiliser le système HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*), méthode d'analyse des risques et de contrôle des points critiques, mise au point dans l'industrie chimique à la fin des années 1960 et promue par les normes du *Codex* sur les principes généraux d'hygiène alimentaire<sup>7</sup>. La directive promeut aussi l'élaboration de guides de

---

<sup>1</sup> Pourtant, selon cette nouvelle disposition, la Communauté n'a pas de véritable politique commune en matière de santé : elle peut mener des « actions communes », c'est-à-dire promouvoir et coordonner l'action des Etats membres, en matière de prévention des maladies, en favorisant la recherche, l'information et l'éducation en matière de santé. La responsabilité principale en matière de santé publique appartient aux Etats membres.

<sup>2</sup> Directive 92/59 du 29 juin 1992

<sup>3</sup> Les questions vétérinaires et phytosanitaires sont prises en charge par la DG VI et par un processus de comitologie comprenant un Comité Scientifique Vétérinaire (CSV) créé en 1981 et composé de personnalités scientifiques, et un Comité Vétérinaire Permanent (CVP), comité de réglementation composé des chefs des services vétérinaires des Etats membres.

<sup>4</sup> Directive 93/5 du 4 mars 1993. Cette directive prévoit la désignation par chaque Etat membre d'une organisation chargée de coopérer avec le CSAH et la Commission. Cette autorité, qui sera en France le CNERNA, a pour mission d'élaborer des protocoles pour l'évaluation des risques, d'examiner les études présentées à la Commission et au CSAH, réaliser des enquêtes de consommation alimentaire, donner des avis en matière de nutrition, aider la Commission à respecter les engagements internationaux de la Communauté.

<sup>5</sup> Directive Hygiène 93/43 du 14 juin 1993

<sup>6</sup> Cette directive s'inspire de l'approche développée en France dès la loi Lalumière de 1983 qui attribue aux producteurs la responsabilité première de la sécurité et rend obligatoire les procédés d'auto-contrôle par les opérateurs économiques.

<sup>7</sup> Selon cette méthode, les entreprises du secteur alimentaire doivent identifier les points critiques de la chaîne de production où les risques peuvent se présenter, analyser ces risques, déterminer les points déterminants pour la

bonnes pratiques sous l'égide d'instituts de normalisation, ensuite évalués par les Etats nationaux. Elle institue ainsi un nouveau mode de régulation, fondé sur le recours à l'auto-régulation, à la *soft law* et aux démarches volontaires des industriels.

Signe de l'intégration progressive des législations alimentaires nationales dans un cadre de régulation communautaire, un projet de *Livre vert* et de directive générale en matière de droit alimentaire est lancé au début des années 1990 afin d'établir une cohérence entre tous les textes communautaires, de consolider les principes directeurs, d'affirmer la base scientifique de ce droit et d'instaurer des obligations de vigilance de la part des professionnels articulées avec des contrôles officiels harmonisés. Ce projet traduit l'idée de l'élaboration progressive, certes de manière éparpillée et fragmentaire, d'un véritable « droit de l'alimentation » au niveau communautaire (Viale, 1997). Le Parlement européen soutient même le projet de constitution d'une grande Agence de l'alimentation qui serait responsable de la production de l'expertise scientifique, de l'élaboration et de la mise en œuvre de tout le droit alimentaire (Vincent, 1996). Mais ces projets ne portent que sur la législation alimentaire adoptée dans le cadre du marché unique et laisse de côté les dispositions sur les produits agricoles adoptées dans le cadre de la PAC. Malgré son importance croissante, la législation communautaire sur l'alimentation reste éclatée entre le droit agricole et le droit alimentaire, ce qui réduit son efficacité pour la protection de la santé des consommateurs. Et l'élaboration et la mise en œuvre de cette réglementation relèvent toujours de multiples services de la Commission (DG III pour la législation alimentaire et DG VI pour la législation agricole)<sup>1</sup>.

## **b. Libéralisation des échanges et normalisation sanitaire internationale**

A partir du milieu des années 1980 et de façon simultanée à la poursuite de l'intégration européenne, les échanges internationaux s'accroissent et la régulation internationale du commerce est renforcée. Les négociations de l'*Uruguay Round* dans le cadre du GATT poussent à la suppression des entraves aux échanges commerciaux. Ce mouvement amène également les organisations de normalisation internationales, comme le *Codex Alimentarius* ou l'Office international des épizooties (OIE), à jouer un rôle grandissant dans la définition et la reconnaissance partagée des normes sanitaires, susceptibles de favoriser la libre-circulation des produits tout en protégeant la santé des consommateurs. Le *Codex*, jusqu'alors enlisé dans un processus d'élaboration de ses normes lent et compliqué, est réformé en 1991 : comme au niveau communautaire, la définition de normes horizontales est privilégiée et le rôle de l'expertise scientifique est renforcée<sup>2</sup>.

Le *Codex* prend une importance essentielle lorsque les accords concluant la fin de l'*Uruguay Round* en 1994 et instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) intègrent pleinement les questions agricoles et alimentaires dans le droit du commerce international (Doussin, 2000). Ces accords font des normes du *Codex* les éléments de référence de l'OMC

---

sécurité alimentaire, définir et mettre en œuvre des procédures de vérification et de suivi de ces points critiques. Sur l'origine de l'HACCP et sa diffusion : (Demortain, 2007)

<sup>1</sup> La direction générale en charge de la protection des consommateurs ne joue qu'un faible rôle tandis qu'à l'époque, la santé publique ne relève pas d'une Direction générale spécifique.

<sup>2</sup> La conférence FAO/OMS/GATT sur les normes alimentaires, les substances chimiques dans les aliments et le commerce des denrées alimentaires de 1991 affirme « l'urgence de l'harmonisation des réglementations alimentaires nationales sur les normes internationales » et reconnaît que « les dispositions essentielles pour la protection des consommateurs (santé, sécurité des aliments...) devraient occuper une place prépondérante dans les normes *Codex*. » (FAO et OMS, 1999). La participation accrue des consommateurs à l'élaboration des normes est encouragée. Au début des années 1990, on compte plus de 200 normes, 32 codes d'usage et un code de déontologie pour le commerce international des denrées alimentaires.

pour lutter contre les entraves au commerce. L'accord TBT (*Technical Barriers to Trade*), signé en 1979 et élargi en 1994, stipule que les normes et réglementations techniques (prescriptions en matière de définitions des produits, qualité, étiquetage...) ne doivent pas créer d'obstacles injustifiés ou même seulement disproportionnés aux échanges et insiste sur l'importance des normes internationales. L'accord SPS (*Sanitary and Phytosanitary measures*) s'applique spécifiquement aux mesures sanitaires et phytosanitaires visant à protéger la santé et la vie des hommes, des animaux et des végétaux des risques découlant des substances chimiques (additifs, contaminants, résidus) et biologiques (toxines, organismes pathogènes). Il insiste sur la nécessité de fonder scientifiquement sur la base des normes définies par les organismes internationaux - le *Codex*, l'OIE et la Convention internationale pour la protection des végétaux<sup>1</sup>. Ces normes ne sont pas d'application obligatoire, un Etat pouvant choisir un niveau de protection moins élevé que la norme. En revanche, l'application d'un niveau de protection plus élevé qu'une norme internationale, donc plus restrictif pour le commerce exige que cette protection soit fondée sur des éléments objectifs et une analyse scientifique du risque<sup>2</sup>. Fondées sur des normes internationales scientifiquement établies, les mesures sanitaires et phytosanitaires des Etats membres sont présumées ne pas créer de discrimination arbitraire entre les Etats ni apparaître comme des restrictions déguisées au commerce international.

Les normes sanitaires et phytosanitaires internationales sont ainsi intégrées au cadre juridique qui facilite le commerce international : en cas de litige opposant deux ou plusieurs membres, un Organe de règlement des différends (ORD) est chargé d'émettre une décision, qui peut obliger un Etat membre à modifier sa réglementation et ses procédures internes, ou, en cas de refus, à verser des compensations ou subir des mesures de rétorsion<sup>3</sup>. C'est dire que même si elles ne sont pas obligatoires, les normes internationales deviennent, à partir du milieu des années 1990 fortement contraignantes. Elles obligent les Etats membres à réviser leurs normes, à adapter leurs législations et leurs dispositifs institutionnels de gestion des risques alimentaires de manière à s'intégrer dans le système de régulation des aliments qui se dessine alors au niveau international.

### **c. Vers une régulation multi-niveaux des risques alimentaires**

L'évolution de la régulation du commerce international et la construction du marché unique européen sont deux processus parallèles et simultanés qui, dans le domaine de la sécurité des aliments s'influencent mutuellement et conduisent à des transformations de la gestion des risques alimentaires. La construction du marché unique par la « nouvelle approche » en matière d'harmonisation des réglementations communautaires comme la libéralisation des marchés internationaux pilotée par l'OMC encouragent la suppression des entraves aux

---

<sup>1</sup> En cas d'absence d'harmonisation, l'accord prévoit un principe d'équivalence selon lequel un Etat importateur accepte les mesures sanitaires ou phytosanitaires d'un autre Etat exportateur, même si ces mesures sont différentes des siennes, si l'Etat exportateur démontre objectivement à l'Etat importateur qu'avec ses mesures, le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire dans l'Etat importateur est atteint.

<sup>2</sup> En vertu de l'Article 2.2 de l'accord SPS : « Les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire et phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes. » Les Etats doivent démontrer le fondement scientifique de la mesure et la procédure d'évaluation des risques qu'elle a nécessité ; ils doivent montrer que la mesure est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection visé, qu'elle constitue la mesure la moins entravante pour parvenir à ce but et qu'elle n'est pas discriminatoire vis-à-vis d'Etats où les conditions sanitaires et phytosanitaires seraient équivalentes.

<sup>3</sup> Ainsi l'ORD a-t-il condamné l'Union européenne dans le contentieux sur les hormones, dans la mesure où l'UE exigeait un niveau de protection supérieur aux normes *Codex* adoptées.

échanges et la définition de normes sanitaires partagées. La réglementation en matière de risques alimentaires est de plus en plus élaborée au niveau communautaire et à partir des années 1990, celle-ci devient plus dépendante des normes élaborées dans les instances internationales.

On voit ainsi se dessiner au cours des années 1990 une forme de régulation multi-niveaux de la sécurité des aliments, fondée sur plusieurs principes (Skogstad, 2001) :

- l'accord SPS rend nécessaire pour la Communauté européenne comme pour les Etats nationaux de pouvoir disposer de capacités d'expertise suffisantes pour élaborer les réglementations et justifier ces dernières en cas de différend commercial. Il renforce la nécessité de développer la coopération scientifique entre pays européens et encourage les autorités françaises, bien avant la crise de la vache folle, à consolider les moyens accordés à l'expertise scientifique. L'intégration progressive de la régulation nationale des aliments dans un dispositif de régulation à multi-niveaux soutient donc le principe d'une régulation fondée sur la science (science-based regulation), propre à définir des normes sanitaires sur une base scientifique partagée.
- un deuxième principe est affirmé aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau global : les acteurs privés doivent jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'accomplissement des objectifs de sécurité alimentaire. C'est le cas dans le cadre de la « nouvelle approche » et des principes énoncés dans la directive sur l'hygiène des denrées en 1993 qui articulent responsabilité des opérateurs économiques et rôle des autorités publiques (par le développement de l'auto-contrôle, des procédures d'assurance-qualité et de certification). C'est le cas également dans le cadre de la régulation globale des risques alimentaires où les normes des organisations internationales, élaborées dans des enceintes réunissant acteurs privés et publics, donnent aux acteurs économiques un rôle essentiel pour leur application.

Ces principes de régulation se diffusent ainsi progressivement et « travaillent » les systèmes de régulation nationaux. Mais au milieu des années 1990, des systèmes de régulation cohérents de la sécurité des aliments, tant au niveau communautaire qu'au niveau global, ne sont encore qu'en gestation. Malgré le projet de constitution d'un droit alimentaire plus intégré, la législation communautaire en matière alimentaire reste éclatée et ne dispose pas des institutions spécifiques à son élaboration et à son application. De plus, les accords SPS ne sont signés qu'en 1994 : les Etats membres commencent seulement à en transposer les dispositions tandis que le *Codex* entame sa réforme pour remplir ses nouvelles responsabilités. Enfin, la sécurité des aliments ne constitue pas encore l'objectif principal autour duquel s'élaborent des systèmes institutionnels de régulation : les considérations de sécurité des aliments sont intégrées dans des systèmes de régulation économique qui visent avant tout à favoriser la libre circulation des produits.

## **2. La réorientation de la politique alimentaire vers la qualité**

Dans ce contexte de crise de la PAC et de développement des échanges au niveau communautaire et international, le modèle productiviste d'agriculture promu en France dans les années 1960-1970 entre en crise. Face à une situation de surproduction et de saturation de la demande interne, l'Etat cherche à développer les exportations et à adapter le secteur agroalimentaire à la construction du marché unique et à la mondialisation des échanges. La chaîne agroalimentaire, elle aussi touchée par la crise, doit s'adapter aux nouvelles contraintes

des marchés. Mais ces transformations économiques font apparaître de nouveaux risques et suscitent de nouvelles craintes.

#### **a. La crise du modèle de développement agroalimentaire**

La politique d'agriculture intensive et de développement agroalimentaire des années 1960-1970 entre en crise structurelle (Allaire et Boyer, 1995). Certains marchés souffrent de surproduction et d'endettement. La demande sature et la recherche de différenciation est peu adaptée à la spécialisation et à l'intensification du modèle fordiste de production. L'intégration croissante des échanges au niveau européen voire international, en même temps que l'instabilité de la conjoncture économique mondiale rendent les politiques nationales inefficaces. Le secteur agricole et alimentaire est non seulement confronté à une crise technique mais aussi à une crise de légitimité. Dès la fin des années 1970, des modèles d'agriculture alternatifs se développent (agriculture biologique, agriculture paysanne) qui remettent en question les choix opérés dans les décennies précédentes. Les pratiques agricoles intensives sont de plus en plus contestées pour leurs conséquences sur la santé humaine, animale ou végétale et leurs méfaits sur l'environnement.

Une nouvelle politique agricole et alimentaire est initiée avec la loi d'orientation agricole de 1980 qui définit de nouveaux objectifs pour l'agriculture : il s'agit d'orienter les marchés pour une meilleure adaptation de la production nationale à la demande mondiale et de favoriser les exportations. Une politique de « flexibilisation par les contraintes marchandes » (Allaire, 1995a) est mise en œuvre avec la réduction progressive des incitations à la production, la mise en place de quotas et le développement des aides directes. Les objectifs du développement agricole sont orientés vers la recherche de la qualité des produits et la protection de l'environnement comme vers le développement des zones rurales. Les réformes s'orientent vers la reconnaissance de deux formes d'agriculture : une agriculture à finalité essentiellement commerciale où peuvent prévaloir les mécanismes de marché d'une part, une agriculture faite de petites exploitations produisant des denrées diversifiées et de qualité, à la composante environnementale et aux objectifs sociaux affirmés d'autre part (Coleman et Chiasson, 2002). Un nouveau modèle professionnel de l'agriculteur est construit par la diversification de ses activités, autour des notions de qualité et de valorisation des territoires. L'agriculteur passe d'une identité professionnelle de technicien à celle de gestionnaire (Muller, 1987; Allaire, 1995a).

Dans ce nouveau contexte, les arrangements politiques et institutionnels construits dans les années 1960, perdent leur légitimité et sont remis en cause. L'Etat, en particulier sous les gouvernements socialistes, tente de sortir du système de gestion néo-corporatiste en remettant en question la position d'interlocuteur privilégié de la FNSEA. Il met en place un système que l'on a pu qualifier de « corporatisme multipartite » (Coleman et Chiasson, 2002) basé sur le partenariat avec les filières verticales organisées en interprofessions, qui représentent la chaîne d'acteurs pour les différents produits alimentaires, des exploitants agricoles aux associations de consommateurs en passant par l'ensemble des industries agroalimentaires. Cette politique est institutionnalisée au niveau local en 1995 avec le vote de la loi de modernisation de l'agriculture qui remplace toutes les institutions néo-corporatistes créées dans les années 1960 par une seule commission départementale d'orientation de l'agriculture où sont représentés, à côté des producteurs, l'ensemble des acteurs du secteur agroalimentaire. Dans ce nouveau cadre de relations Etat/interprofessions, l'Etat s'efforce d'orienter la production et les marchés par des mesures en matière de marketing et de prix et des mesures en faveur de la qualité et de la promotion des produits.

Le modèle de développement productiviste de l'agroalimentaire s'essouffle lui aussi à la fin des années 1980 avec la stagnation de la consommation de produits transformés et la réduction des gains de productivité du secteur agroalimentaire. La recherche d'un nouveau modèle de développement passe alors par l'extension du commerce extérieur dans la perspective d'unification du marché commun et du développement des échanges internationaux et par la recherche d'une plus grande compétitivité. Celle-ci oblige les entreprises du secteur agroalimentaire à se réorganiser et à élever la qualité de leurs produits et services. De grands groupes industriels français à vocation européenne voire internationale se constituent<sup>1</sup>. L'internationalisation est significative dans les années 1990 par le développement des exportations, les implantations françaises à l'étranger et les prises de contrôle de PME françaises par des multinationales étrangères<sup>2</sup>. L'industrie agroalimentaire devient à la fin des années 1990 le premier secteur industriel français, avec un chiffre d'affaire de 792 milliards de Francs en 1997. Elle transforme 70% de la production agricole, occupe 398 000 emplois et devient le premier exportateur mondial de produits alimentaires transformés (Deneux *et al.*, 1999). La grande distribution poursuit également son développement : en 1997, elle commercialise 60% de la production de l'industrie agroalimentaire et couvre 75% des achats alimentaires des ménages. Sa forte concentration entraîne une pression accrue sur les prix, sur la qualité et la diversité des produits et accélère la restructuration des industries agroalimentaires. Les rapports de force dans la chaîne alimentaire deviennent de plus en plus favorables à la distribution, qui revendique sa position d'interlocuteur privilégié du consommateur et se montre de plus en plus à même de définir les produits, leurs qualités (à travers les marques de distributeurs par exemple) et leurs conditions de production et de vente (Valceschini, 1995). La consommation alimentaire est en effet profondément transformée. La part alimentaire dans la consommation des ménages baisse encore pour atteindre environ 20% au début des années 1990 (Moati, 2001). Avec l'évolution des modes de vie, la salarisation et l'urbanisation, la consommation des ménages évolue vers la prépondérance des produits industriels (qui représentent 75% de leur alimentation), l'éclatement de leurs comportements (essor de la restauration hors foyer, changements dans le rythme et la nature des prises alimentaires) et l'affirmation de nouveaux critères d'achat comme l'effet de l'alimentation sur la santé, le plaisir, la sécurité ou la commodité liés aux aliments. Les modes de consommation évoluent : on parle du passage d'un consommateur de masse, captif et passif, à un consommateur individualiste, actif et libre de ses choix, évolution entretenue par les stratégies des industries agroalimentaires et de la distribution qui visent à différencier les produits et segmenter les clientèles (Valceschini, 1995).

Au milieu des années 1990, le mode de développement agroalimentaire mis en place dans les années 1960 et 1970 connaît donc une transformation radicale de ses techniques, de son organisation productive, de ses modèles professionnels et de ses dispositifs de régulation politique.

## **b. De nouveaux risques alimentaires**

Ces transformations aux différents stades de la chaîne alimentaire accroissent les inquiétudes des consommateurs sur les risques représentés par l'alimentation. L'aliment consommé

---

<sup>1</sup> Au milieu des années 1990, une trentaine de groupes industriels français figurent parmi les 100 premiers européens (Danone, Beghin Say, LVMH, Lacatalis, Pernod-Ricard...)

<sup>2</sup> A partir des années 1980, les excédents de la balance commerciale agroalimentaire s'imposent durablement pour atteindre plus de 65 milliards de Francs en 1997 et sont dus pour 70% aux produits des industries agroalimentaires (et non plus majoritairement aux produits agricoles). Les exportations vers les autres pays européens en représentent plus des trois-quarts.

apparaît de plus en plus éloigné de ses conditions de production, fabriqué et distribué au travers d'une chaîne de plus en plus longue, complexe et opaque, qui accroît les risques et leur ampleur. L'industrialisation des systèmes de production et de distribution transforme l'aliment en « OCNI », objet comestible non identifié, par là susceptible de développer toutes les interrogations et les inquiétudes du consommateur qui doit l'incorporer (Fischler, 1990)<sup>1</sup>. Les quotidiens dénoncent la « sale bouffe » que le boycottage du veau aux hormones lancé par les associations de consommateur a révélé<sup>2</sup>. Des fraudes marquent fortement l'esprit des consommateurs comme l'intoxication en 1981 en Espagne par des huiles d'olive (en réalité huiles de colza mélangées avec de l'aniline, substance toxique utilisée dans l'industrie métallurgique), intoxication qui fait plus de 350 morts. Au milieu des années 1980, ce sont des vins autrichiens contenant de l'antigel ou des vins italiens frelatés au méthanol qui provoquent l'émoi des consommateurs français<sup>3</sup>.

Alors que dans les décennies précédentes, les craintes portaient surtout sur les risques physiques et chimiques, ce sont les inquiétudes vis-à-vis des risques microbiologiques qui se développent particulièrement dans les années 1980. Ces risques sont dus à des bactéries, levures ou moisissures qui se développent dans les aliments et ils nécessitent le respect de pratiques d'hygiène tout au long du processus de production et de distribution. D'autres sont dus à des mycotoxines, toxines élaborées par des champignons microscopiques qui peuvent se développer dans tous les aliments (particulièrement les céréales, plantes oléagineuses, fruits). Ces risques peuvent provoquer des maladies regroupées sous le terme de Toxi-Infections Alimentaires Collectives (TIAC)<sup>4</sup>. Du fait de la sensibilisation croissante des consommateurs et de la meilleure efficacité des réseaux de surveillance, le nombre de déclarations de TIAC augmente fortement<sup>5</sup>. L'opinion française est sensibilisée par des affaires comme celle de la

---

<sup>1</sup> Voir le dossier : « Faut-il se méfier de ce que l'on mange ? », *Le Matin*, 30 août 1982, qui fait un catalogue des risques alimentaires. L'article cite une enquête de la SOFRES sur 2000 personnes : en 1976, 50% d'entre elles estiment que les aliments sont plus dangereux pour la santé, 48% associent « cancer » et « colorants », 45% se sentent mal protégés, 59% doutent de la mise en œuvre de la réglementation et des contrôles, 77% estiment les additifs dangereux pour leur santé.

<sup>2</sup> Voir le dossier du *Point* : « A quelle sauce nous mange-t-on ? » du 20 septembre 1980. « Un jour, ce sont des petits pots pour bébés italiens que l'on juge suspects ; un autre, des éclaires au chocolat se révèlent bourrés de staphylocoques ; un autre encore, c'est un trop-plein d'étain dans les boîtes de conserve qui inquiète – quand ce n'est pas la présence d'un colorant jaune, la tartrazine, dans les biscuits ou les bon bons, ou de quinine dans certaines boissons. Aujourd'hui, le veau. Demain, le bœuf ? C'est la valse à mille temps des colorants, gélifiants, conservateurs, anabolisants, hormones, antibiotiques et autres fongicides. Les consommateurs en ont le tournis. La nausée n'est pas loin. » Pour le journaliste, les risques sont amplifiés par les trous de la réglementation (plus ou moins volontaires) au profit des intérêts économiques, le manque de moyens et en effectifs des services de contrôle et par la complexité des filières agricoles et agroalimentaires.

<sup>3</sup> Voir « Les fraudes auxquelles vous n'avez pas échappé », *60 millions de consommateurs*, n°396, juillet-août 2005.

<sup>4</sup> Un foyer de toxi-infection alimentaire collective est défini par l'apparition d'au moins 2 cas groupés similaires d'une symptomatologie, en général digestive, dont on peut rapporter la cause à une même origine alimentaire. Les TIAC sont soumises à déclaration obligatoire depuis 1960. Les médecins inspecteurs de santé publique et les services vétérinaires réalisent une enquête épidémiologique pour identifier le micro-organisme responsable, l'aliment vecteur, les facteurs ayant favorisé la multiplication bactérienne et l'origine de la contamination (lots éventuels et circuits commerciaux). De 1970 à 1982, la moyenne de foyers déclarés chaque année a été de 63 foyers, avec 2408 malades et 1 décès pour 1000. Les agents microbiens le plus en cause étaient *Salmonella*, *Staphylococcus Aureus*, *Clostridium Perfringens*. Mais du fait des faiblesses du système de surveillance de l'époque, le nombre réel de cas était largement sous-estimé (Souverain, 1991).

<sup>5</sup> « Les toxi-infections alimentaires en 1994 », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n°21, 1996. Cette augmentation montre une stabilité dans l'origine des intoxications (les TIAC en milieu scolaire sont dues principalement à *Clostridium perfringens* et *Staphylococcus aureus* et touchent un nombre de personnes important ; en milieu familial, elles sont principalement dues à *Salmonella enteritidis* et génèrent relativement peu de malades)



salmonelle touchant les volailles et les œufs de Grande-Bretagne à la fin des années 1980<sup>1</sup>. De même plusieurs épidémies de salmonellose ont lieu en France dans les années 1990, provoquant plus de 700 cas et plusieurs décès : elles mettent en évidence un respect insuffisant des règles d'hygiène alimentaire au niveau de la production et de la distribution des aliments (Desenclos, 1996). Les risques présentés par une autre bactérie, la *Listeria monocytogenes*, sont confirmés scientifiquement et exposés médiatiquement à la fin des années 1980 : la preuve de la possibilité de la contamination par voie alimentaire est apportée en 1987, et à la fin de l'année, après une succession d'épisodes épidémiques aux Etats-Unis, une crise éclate en Europe avec l'interdiction par les autorités suisses de fromages de type Vacherin Mont d'Or, jugés responsable de 122 cas de listériose humaine et de 22 décès (Drucker, 2002)<sup>2</sup>. Ces épisodes de listériose de 1986-1987 semblent avoir eu une influence déterminante dans la prise de conscience de l'opinion publique de l'existence de nouveaux risques alimentaires : « En montrant que la contamination par des aliments était possible, [ils] ont généré une modification profonde des comportements et des approches des pathologies alimentaires de tous les acteurs intervenant dans le domaine de la santé publique. Les réflexions menées ultérieurement en la matière ont visé à développer des logiques de réseaux d'épidémiologie-surveillance des aliments et des cas humains, et à favoriser le croisement des connaissances acquises. » (Leseur, 1998, p. 42).

En dehors des risques microbiologiques, les consommateurs sont aussi de plus en plus sensibles aux risques posés par les additifs, arômes ou auxiliaires technologiques, les compléments nutritionnels, les migrants de matériaux ou les résidus de produits phytosanitaires. L'utilisation de produits vétérinaires pour l'intensification de l'élevage est remise en cause dans des affaires comme celle de l'utilisation des hormones de croissance qui continue d'opposer l'UE et les Etats-Unis au sein du GATT<sup>3</sup>. Les contaminants issus d'opération de fumaison ou de traitement thermique (qui peuvent provoquer l'apparition d'Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), ou les contaminants provenant de souillures involontaires de l'aliment ou des eaux d'alimentation en provenance d'un environnement contaminé font régulièrement l'objet de l'attention des journaux (Apfelbaum, 1998). Un inventaire national de la qualité des aliments (INQA) est réalisé sous l'égide du ministère de l'Environnement et du comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement au début des années 1980<sup>4</sup>. Il permet d'estimer l'impact des pollutions environnementales sur la qualité des aliments et les teneurs moyennes en contaminants présents dans les aliments. Cet inventaire constitue la première évaluation des risques des contaminants physico-chimiques des aliments. Le rapport souligne ainsi les problèmes posés

---

<sup>1</sup> L'affaire conduit à la démission de la vice-ministre de la Santé, accusée par le ministère de l'Agriculture et les producteurs d'œufs de faire des accusations erronées sur la contamination des œufs par une nouvelle souche de *Salmonella*, à une réforme de la loi de sécurité alimentaire et à la création d'une direction spécialisée au sein du ministère de l'Agriculture, chargée des questions de sécurité alimentaire et distincte des départements en charge des questions de production économique (Reilly, 1998).

<sup>2</sup> La crise est gérée au niveau européen par la tenue de comités vétérinaires permanents spécifiques. Elle entraîne une transformation profonde des industries laitières et fromagères, le renforcement des procédures d'auto-contrôle de la qualité microbiologique du lait et des fromages, l'élaboration de guides de bonnes pratiques par les professionnels, la consolidation de la réglementation européenne et nationale et le renforcement du contrôle officiel de ces produits. Elle suscite aussi des controverses au niveau international (*Codex*, OMC) au sujet de la sécurité des fromages au lait cru, qui durent jusque dans les années 1990.

<sup>3</sup> Les Etats-Unis s'opposent à l'UE au sein du GATT suite à plusieurs directives européennes de 1981 et 1988 interdisant l'administration d'hormones naturelles ou de synthèse à des animaux d'exploitation – sauf utilisation de trois hormones à des fins thérapeutiques – et interdisant la mise sur le marché ou l'importation de viandes et de produits carnés traités avec ces substances (Blin, 1999).

<sup>4</sup> Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques. *Inventaire national de la qualité des aliments*. 1982.

par le mercure, rejeté par l'industrie à raison de 10 000 tonnes par an, parfois présent en quantité anormale en particulier dans les poissons<sup>1</sup>, du plomb, des pesticides ou encore des mycotoxines (par exemple l'aflatoxine, retrouvée dans les pistaches et cacahuètes). Des quantités importantes de nitrates sont aussi présentes dans certains aliments et les eaux du fait de l'utilisation des engrais azotés<sup>2</sup>. La question du lien entre alimentation et cancer est posée. Le problème est moins celui de l'intoxication alimentaire que de l'ingestion de faibles doses de ces substances dont l'effet à long terme est toujours difficile à évaluer.

Par ailleurs, avec le développement des maladies cardio-vasculaires et des maladies de surconsommation, les préoccupations nutritionnelles s'accroissent. L'alimentation apparaît désormais comme un facteur essentiel de l'état de santé. Le lien entre une alimentation riche en matière grasse et les maladies cardio-vasculaires est précisé dans les années 1980. L'attention porte aussi sur les troubles alimentaires comme l'obésité, la boulimie ou l'anorexie, qui apparaissent comme les conséquences de la « modernité alimentaire » caractérisée par la « déstructuration de l'alimentation moderne » - transformation de la composition des repas, grignotage, repas sautés ou repas imposés par la restauration collective – et la nature industrielle des produits consommés - progression de la consommation de produits gras ou sucré, développement de la *junk food*... (Poulain, 2002). Cette prise de conscience des relations entre alimentation et santé contribue à une médicalisation de l'alimentation et suscite l'essor de nouveaux produits de régime, produits allégés ou produits alléguant des effets spécifiques sur la santé. Ces produits pouvant à leur tour présenter des risques pour le consommateur.

Enfin, dans les années 1990, de nouveaux aliments (*novel foods*) ou ingrédients apparaissent sans cesse. L'emploi de nouvelles technologies comme le génie génétique suscite inquiétudes et mobilisations des scientifiques et des associations de consommateurs, qui réclament l'approfondissement des recherches, une meilleure fiabilité de l'information sur les produits et des efforts des industriels en matière d'étiquetage<sup>3</sup>.

### **c. La réorientation de la politique alimentaire autour de la notion de qualité**

Dans ce contexte de transformation des conditions de production, de distribution et de consommation et de développement des peurs alimentaires, la recherche de la qualité apparaît comme un élément central des nouveaux modes de consommation et, de ce fait, comme une stratégie essentielle des acteurs économiques comme des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Une contamination par le mercure est la cause de la catastrophe de Minamata au Japon où plusieurs centaines de personnes meurent ou restent handicapées à vie à cause de la pollution des eaux et des poissons par les rejets illégaux de mercure d'une industrie. Cette affaire qui dure plusieurs décennies (la responsabilité de la compagnie n'est définitivement reconnue qu'en 1988 alors que les premières intoxications sont observées en 1968) a fortement sensibilisé l'opinion internationale aux dangers du mercure.

<sup>2</sup> A la même époque, une étude de la DGS révèle que près de 2 millions de personnes consomment une eau dont la teneur en nitrate dépasse le taux maximum de 50 mg/L, du fait du développement de l'agriculture intensive et de l'utilisation des engrais azotés.

<sup>3</sup> La première plante transgénique est créée en Belgique au début des années 1980 et les premières plantes transgéniques sont commercialisées en 1995. La communauté scientifique sensibilise l'opinion publique sur les problèmes posés par le développement des plantes OGM en 1995-1996 (Roy, 2001). L'autorisation des disséminations expérimentales et commerciales d'OGM est réglementée par des directives européennes de 1990 (Directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990) et une loi du 13 juillet 1992 qui rend obligatoire la consultation de la Commission du génie biomoléculaire pour évaluer les risques des OGM pour l'homme et l'environnement avant toute dissémination et mise sur le marché des produits OGM.

Pendant les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, les questions de *sécurité* des aliments sont en fait englobées dans les enjeux de *qualité*<sup>1</sup>. Cette notion intègre les enjeux de sécurité sanitaire, la promotion de la qualité nutritionnelle, les dispositifs de valorisation par l'usage de signes distinctifs et de labels, la mise en place de processus organisationnels d'amélioration des conditions de production, transformation et de distribution, ainsi que les questions de loyauté des échanges à travers la qualité de l'information. Pouvoirs publics, acteurs économiques et consommateurs se retrouvent autour de cette notion, permettant de garantir le développement du secteur agroalimentaire comme la protection de la santé et des intérêts du consommateur.

La qualité, sous toutes ses formes, devient un objet majeur de l'intervention des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'eupéen. Dès les années 1970, des propositions sont faites pour développer des standards de qualité<sup>2</sup>. Mais c'est surtout à la fin des années 1980 et sous la pression des changements communautaires que cette politique prend forme. Plusieurs rapports officiels recommandent la mise en œuvre d'une politique de valorisation de la qualité des produits par l'utilisation de signes officiels et la mise en place d'un système de certification de la qualité dans le secteur agroalimentaire<sup>3</sup>. Un tel système doit permettre de défendre les standards de qualité nationaux au niveau communautaire, de faire prendre en compte dans le cadre de l'harmonisation européenne, au-delà de leur qualité sanitaire, la qualité spécifique des produits, et de garantir la compétitivité du secteur agroalimentaire français sur les marchés mondiaux (Valceschini *et al.*, 1995).

---

<sup>1</sup> Plusieurs significations peuvent être associées au terme de « qualité » pour les produits alimentaires (Valceschini et Nicolas, 1995; Guilhemsans et Lalande, 1998). Il renvoie d'abord aux propriétés des produits, à leurs caractéristiques objectives : leur qualité sanitaire, c'est-à-dire leur sécurité intrinsèque (respect des normes microbiologiques, absence de risque physico-chimique...), leur qualité nutritionnelle (teneur en vitamines, minéraux...), leur qualité organoleptique et la qualité de service pour le consommateur (conservation, facilité de préparation...). Dans ce premier sens, le terme de qualité peut désigner pour un produit un niveau de performance supérieur, un niveau de gamme élevé : il s'emploie ainsi pour les produits bénéficiant de signes distinctifs (appellations, labels, marques de prestige...). Mais à partir des années 1980, le terme de qualité prend un deuxième sens, issu de la qualité industrielle, indissociable du premier mais insistant davantage sur des propriétés subjectives. Il se rapporte moins au produit lui-même qu'à sa fonction : la qualité est définie par l'Association française de normalisation (AFNOR) comme « l'aptitude d'un bien ou d'un service à satisfaire les besoins (exprimés ou potentiels) des utilisateurs ». La qualité concerne alors non seulement les caractéristiques intrinsèques mais aussi, dans une perspective plus large, l'organisation des processus de conception, de production et de vente des produits. Prise en ce sens, la qualité engage l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire dans de nouvelles formes de coordination et de régulation (Valceschini et Nicolas, 1995).

<sup>2</sup> En 1971, un rapport d'A. François pour le ministère de l'Agriculture, *Réflexions et propositions en vue de renforcer la politique de « qualité » en matière de produits agricoles et alimentaires*, constate que les changements techniques ont augmenté sensiblement les risques liés à la sécurité et à l'hygiène des aliments, ainsi que les incertitudes autour de l'identification des produits et de l'information des consommateurs. Il propose une rénovation des structures du ministère de l'Agriculture pour augmenter les capacités d'expertise de l'administration et bénéficier des connaissances des milieux scientifiques et professionnels. Des commissions d'experts placées sous la tutelle de l'administration devraient permettre d'élaborer des standards de qualité pour les produits agricoles et agroalimentaires et l'Etat, par le contrôle de ses services administratifs, resterait le garant de la pertinence et de la crédibilité des standards (Valceschini *et al.*, 1995)

<sup>3</sup> Creyssel Pierre (1987). *La modernisation du droit alimentaire*. Paris, ministère de l'Agriculture. Creyssel Pierre (1989). *La certification des systèmes qualité dans le secteur des industries agroalimentaires*. Paris, ministère de l'Agriculture. Mainguy Pierre (1989). *La qualité dans le domaine agroalimentaire*. Paris, ministère de l'Agriculture, secrétariat d'Etat à la Consommation. Jolivet G. (1989), *Les appellations d'origine autres que viticoles*, Ministère de l'Agriculture, Paris. Ces rapports sont analysés dans (Valceschini *et alii*, 1995) : la qualité ne relève plus uniquement des prérogatives des pouvoirs publics mais aussi des actions des acteurs économiques qui sont encouragés à développer leurs activités d'assurance-qualité, de normalisation et de certification. L'administration devrait voir son rôle évoluer vers le contrôle des procédures d'assurance-qualité, et devrait se former aux audits et à la définition des référentiels de certification. Les recommandations de ces rapports sont relayées par le Conseil national de l'alimentation (dans ses avis n°8 et n°9).

Ces recommandations aboutissent à la rénovation des appellations d'origine contrôlées dont la reconnaissance et le contrôle sont effectués par l'Institut national des appellations d'origine (INAO)<sup>1</sup>. La loi du 2 juillet 1990 élargit le concept d'AOC à l'ensemble des produits agricoles et alimentaires et deux nouveaux comités de l'INAO sont créés pour examiner les AOC des produits laitiers et des produits agroalimentaires. La politique de labels et de certification est également relancée avec la création de certifications de conformité en 1988 et la rénovation de la Commission nationale des labels et des certifications en 1994<sup>2</sup>. La France défend cette politique au sein de l'Union européenne. Elle est parfaitement adaptée à l'esprit de la « nouvelle approche » proposée par la Commission, limitant l'obligatoire au respect des exigences essentielles et laissant le champ libre aux producteurs pour la reconnaissance volontaire d'un signe de qualité, certifié par une tierce partie. A partir du milieu des années 1980, de nombreux textes européens définissent et organisent les démarches de certification volontaire : en 1992, un règlement instaure un système de protection des noms géographiques comportant deux notions : l'Appellation d'Origine Protégée (AOP) et l'Indication Géographique Protégée (IGP)<sup>3</sup>. Ce règlement permet de faire reconnaître les AOC (qui peuvent devenir des AOP) et les labels et certificats de conformité français (qui rentrent dans la catégorie IGP) au niveau européen.

La politique de la qualité, dans son sens organisationnel, encourage la mise en place par les industriels d'outils d'assurance-qualité et de dispositifs d'auto-contrôle ainsi que le recours à la normalisation et à la certification<sup>4</sup>. Cet aspect a des conséquences directes sur la gestion des risques alimentaires. La responsabilisation des professionnels est pour la première fois affirmée dans la Loi Lalumière sur la sécurité générale des produits de 1983<sup>5</sup>. Cette loi introduit un nouvel article dans la loi de 1905 qui pose le principe d'une obligation générale de sécurité pour tous les produits et services, érigé au même rang que le principe de liberté de commerce et d'industrie (Chatriot, 2004 ; Veit, 2005). Pour la première fois est reconnue la responsabilité première des producteurs : le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est tenu de vérifier que ce dernier est conforme aux règles de sécurité et doit pouvoir le justifier à la demande des autorités publiques. Les opérateurs ont une obligation d'auto-contrôle préalable, les pouvoirs publics devant vérifier que cette obligation est bien respectée. La loi introduit ainsi une responsabilité partagée entre professionnels et autorités

---

<sup>1</sup> Les AOC sont instituées par la loi du 30 juillet 1935. Cette loi confie à un établissement public, l'Institut national des appellations d'origine (INAO), la mission de proposer la reconnaissance des AOC et d'assurer le contrôle et l'agrément des produits. L'AOC identifie un produit à son milieu géographique, à ses facteurs naturels et humains, et garantit un lien entre produit et terroir.

<sup>2</sup> Celle-ci est chargée de proposer des avis sur la délivrance des labels, des certifications de conformité, des certifications du mode de production biologique et de la dénomination "montagne", et de veiller à la valorisation de ces dénominations.

<sup>3</sup> Selon le règlement européen, l'AOP se caractérise par une relation forte (marquée par des facteurs naturels et humains) entre le produit et son origine et des phases de production, de transformation et d'élaboration effectuées dans la même aire géographique. L'IGP se caractérise par une relation du produit à son origine moins forte et une aire géographique à l'intérieur de laquelle seules certaines phases de production, transformation et élaboration doivent avoir lieu. En France, la gestion des IGP est confiée à l'INAO.

<sup>4</sup> La normalisation permet d'élaborer en concertation avec l'ensemble des partenaires intéressés sous l'égide d'un organisme reconnu, des spécifications techniques volontaires (règles de qualité sanitaire, pratiques, procédés de fabrication). La certification permet de faire attester par un organisme-tiers la conformité d'un produit à ces spécifications techniques ou la mise en œuvre dans une entreprise de systèmes d'assurance-qualité. Egizio Valceschini et François Nicolas (1995) signalent que la normalisation n'est pas un phénomène nouveau dans le domaine alimentaire, l'administration ayant l'habitude d'agréer des codes d'usage et des normes élaborées par des organismes professionnels. Mais son utilisation devient quasi-systématique dans les années 1990.

<sup>5</sup> Loi n°83-660 relative à la sécurité des consommateurs et modifiant diverses dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905.

publiques en matière de contrôle. Ce changement en matière de contrôle ouvre la voie à une évolution de la réglementation vers la fixation d'objectifs de résultats et non de moyens<sup>1</sup>.

Cette orientation est confirmée par un décret de 1991 fixant les prescriptions en matière d'hygiène concernant les aliments autres que les denrées animales et les eaux<sup>2</sup> qui oblige les professionnels de la chaîne agroalimentaire à mettre en place des auto-contrôles pour assurer le respect des règles d'hygiène. L'emploi de la méthode HACCP par les entreprises du secteur alimentaire est par la suite rendu obligatoire par la directive européenne de 1993 sur l'hygiène des denrées alimentaires. Celle-ci encourage par ailleurs l'élaboration de guides de bonnes pratiques par les professionnels sous l'égide d'organismes de normalisation et évalués par les pouvoirs publics. Ces guides peuvent être aussi élaborés au niveau européen dans le cadre d'instituts de normalisation européens. Ils doivent être conformes aux codes d'usages internationaux élaborés au sein du *Codex*.

Dans ce contexte, le rôle des autorités publiques évolue : elles interviennent moins dans la définition des produits et des procédés et procèdent moins à un contrôle des produits *ex post*. Elles jouent de plus en plus un rôle de conseil, d'évaluation et de validation des référentiels et des normes élaborées par les professionnels, et un rôle de vérification des auto-contrôles des acteurs économiques. Le partage des responsabilités entre la puissance publique et les professionnels évolue : les acteurs économiques gagnent une certaine marge de liberté mais l'Etat reste le garant de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation, en particulier dans le domaine des « exigences essentielles » de la santé, de la sécurité et de la protection des consommateurs. C'est à lui de mettre en place les institutions de recherche et d'expertise afin de définir les normes de qualité et de sécurité des produits. A lui d'inciter les entreprises à mettre en œuvre des dispositifs d'auto-contrôle et à encourager l'utilisation de dispositifs de normalisation et de certification. A lui également de transformer ses services administratifs pour répondre aux nouveaux enjeux de la surveillance et du contrôle.

Ainsi, dans les années 1980-1990, la politique agroalimentaire est-elle orientée autour de la notion de qualité : promotion de la qualité des produits et incitation à la mise en œuvre de démarches qualité dans les entreprises du secteur agroalimentaire. Cette politique permet d'associer objectifs sanitaires, nutritionnels et économiques. Elle s'intègre parfaitement dans le cadre de régulation instituée avec la « nouvelle approche » au niveau européen et utilise les outils promus au sein des instances de normalisation internationales (comme l'HACCP). Les questions de sécurité des aliments sont ainsi prises en charge dans un dispositif d'action publique constitué autour de la notion de qualité et à travers une nouvelle forme de régulation, faisant intervenir différents niveaux de régulation (international, européen, national) et articulant acteurs privés et pouvoirs publics.

### **3. La propriété du ministère de l'Agriculture sur les risques alimentaires contestée**

Quelles sont, dans ce cadre, les évolutions du dispositif institutionnel en matière de sécurité des aliments ? Les années 1980-1990 sont celles d'une augmentation de la fragmentation institutionnelle : le statut de propriétaire des risques alimentaires que le ministère de l'Agriculture était parvenu à s'attribuer est contesté par l'autonomisation du Service de

---

<sup>1</sup>Au début des années 1990, une expérimentation, dans le cadre du programme de recherche et de développement technologique dans les industries agroalimentaires Aliment 2000 lancé en 1985, concerne une vingtaine d'entreprises agroalimentaires. En septembre 1991, la première usine agroalimentaire est certifiée par un Comité agroalimentaire au sein de l'Association française pour l'assurance-qualité (BIMA, 1991, 21-22).

<sup>2</sup>Décret n°91-409 du 28 avril 1991.

répression des fraudes et son intégration au sein du ministère de l'Economie et des Finances tandis que le ministère de la Santé développe son action dans le domaine alimentaire.

#### **a. L'échec de la Direction de la qualité et la création de la DGCCRF**

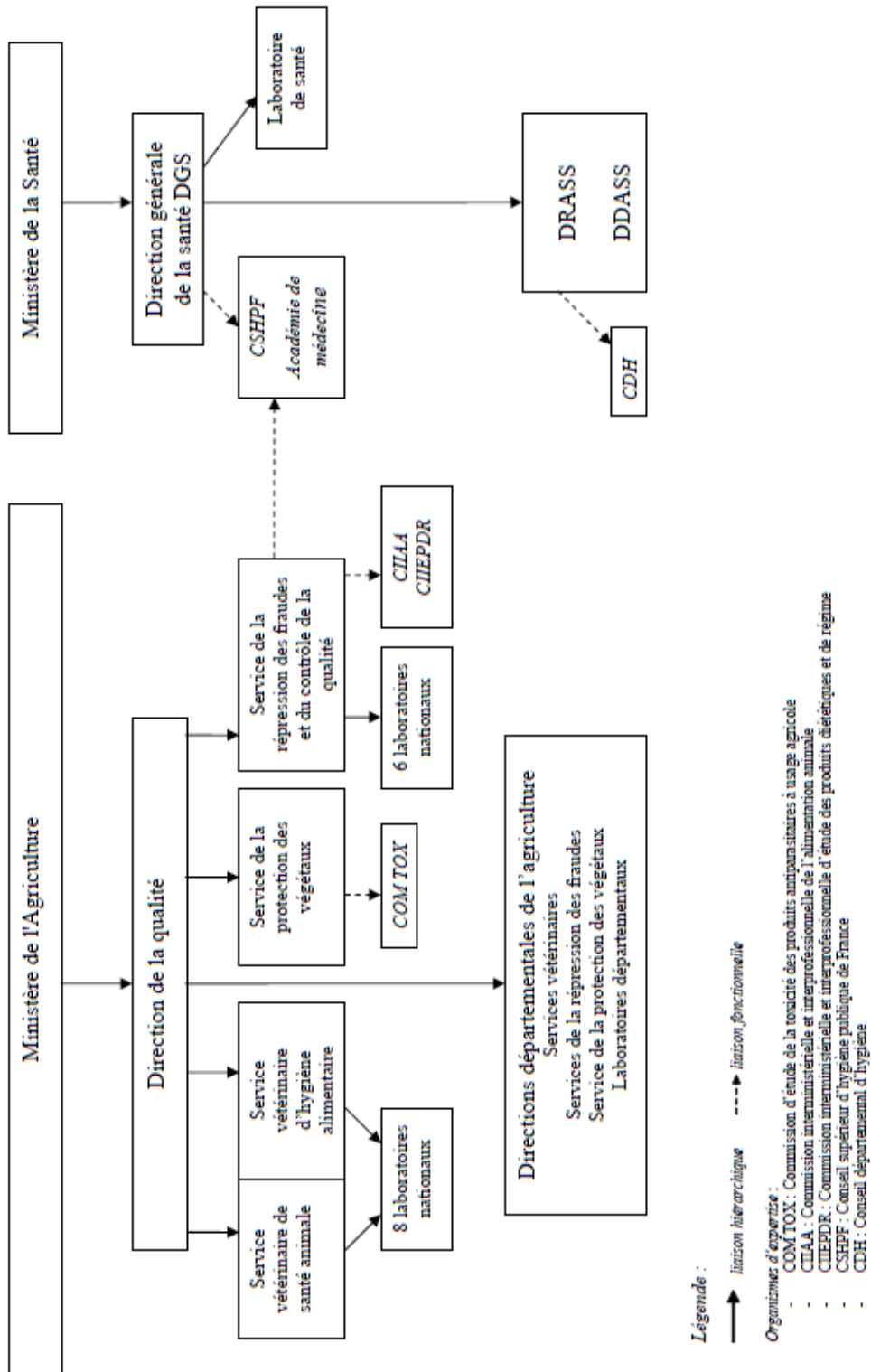
Nous avons montré comment la politique en matière de gestion des risques alimentaires a été monopolisée par le ministère de l'Agriculture, au sein de deux services principaux, le Service d'Etat d'hygiène alimentaire et le Service de la répression des fraudes, dont les compétences se sont parallèlement développées. Les deux services sont largement concurrents et leurs territoires respectifs sont mal définis. En 1976, la situation paraît évoluer : une tentative de rapprochement a lieu avec la création de la « Direction de la qualité » chargée de « l'ensemble des questions relatives au contrôle de la qualité des marchandises, à l'inspection de la salubrité et de la qualité des denrées destinées à la consommation humaine et animale, à la protection sanitaire et humanitaire des animaux ainsi qu'à la protection sanitaire des végétaux »<sup>1</sup>. Pour la première fois, sont réunis l'ensemble des services du ministère qui concourent à la santé animale et végétale ainsi qu'à la protection de la qualité et de la sécurité des aliments<sup>2</sup>. La création de cette nouvelle direction marque la tentative de regrouper des services fortement marqués par des origines, des histoires et des cultures administratives spécifiques, dont les relations sont conflictuelles, autour d'un même objectif de développement de la qualité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

---

<sup>1</sup> Décret n° 76-487 du 2 juin 76. La direction est également chargée de la définition et de la promotion des denrées qualitatives. Fin 1977, la Direction (administration centrale + services extérieurs) regroupe 5 358 agents (soit 18% des effectifs du ministère de l'Agriculture) dont 467 au SPV, 3 652 dans les services vétérinaires et 1 170 au service de la répression des fraudes et de la qualité. Il faut ajouter 1900 agents vacataires à temps partiel qui apportent leur collaboration au service vétérinaire d'hygiène alimentaire. Le budget de la direction de la qualité est de 563 millions de Francs soit 3,5% du budget du ministère de l'Agriculture (316 millions pour le service vétérinaire de la santé animale, 159 pour le service d'hygiène alimentaire, 58 pour la répression des fraudes et 30,4 millions pour le SPV). (Rapport d'activité 1977)

<sup>2</sup> Le directeur de la qualité a donc sous son autorité les contrôleurs généraux des services vétérinaires, les inspecteurs généraux de la répression des fraudes, les ingénieurs généraux d'agronomie de la protection des végétaux et l'ensemble des personnels des directions départementales des services vétérinaires, des circonscriptions de la protection des végétaux et des services régionaux ou départementaux de la répression des fraudes. C'est le directeur des services vétérinaires d'alors, Edouard Mathieu, qui est nommé directeur de la qualité.

## Le système français de régulation risques alimentaires à la fin des années 1970



Pourtant, la lecture des rapports d'activité de la Direction à la fin des années 1970 suffit à montrer l'orientation économique qui est donnée à la Direction. Elle a pour objectifs l'animation et la coordination des actions de contrôle des différents services et le développement des relations entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs. Mais il est bien précisé qu'elle joue un rôle « tant pour l'amélioration de la productivité et du revenu de l'agriculture par la protection des cultures et de la santé du cheptel, que pour l'équilibre de la balance commerciale par le contrôle de la qualité des produits exportés et la surveillance des produits importés » (Rapport d'activité 1977). La qualité et de la sécurité sont développées non seulement pour la protection de la santé du consommateur mais aussi (surtout ?) dans le but d'adapter le système de production agricole et agroalimentaire au nouveau contexte créé par la crise économique de la fin des années 1970 et de créer un appareil d'exportation plus efficace, dans les perspectives du VIII<sup>e</sup> plan et de la future loi d'orientation agricole alors en préparation. Les actions en matière de santé animale ou de salubrité des denrées doivent permettre « l'amélioration de ce capital que constitue notre élevage » et les actions pour une meilleure qualité de l'alimentation de « défendre les légitimes intérêts des producteurs nationaux contre une concurrence déloyale et contribuer aux efforts tournés vers l'exportation... » (Rapport d'activité 1978, p. 157-158).

La nouvelle Direction associe donc de façon très étroite des objectifs sanitaires et des objectifs économiques. Elle ne permet pas de constituer à proprement parler un dispositif institutionnel de sécurité des aliments intégré et cohérent. A travers elle, le ministère de l'Agriculture peut seulement prétendre au pilotage d'une politique de l'alimentation qu'il tente de constituer autour de la promotion de la qualité des aliments. En outre, les différents services qui la composent gardent une forte autonomie d'organisation et de fonctionnement, qui laisse présager de futurs remaniements organisationnels.

En effet, le développement du mouvement consumériste aboutit à la mise en place d'un système institutionnel autour des enjeux de consommation. Un secrétariat d'Etat à la consommation est créé en 1976 sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances et mène une politique de renforcement de la protection et de l'information du consommateur et dispose aussi du Service de répression des fraudes (Chatriot, 2004). Malgré la suppression du Secrétariat d'Etat, la loi Scrivener de 1978 renforce la loi de 1905 pour une meilleure protection du consommateur (Veit, 2005)<sup>1</sup>. Elle élargit ses dispositions à toutes les prestations de services et confie au Service de la répression des fraudes un rôle accru de surveillance de la sécurité de toutes les marchandises, alimentaires ou non, tout en clarifiant le partage des compétences entre les Fraudes et les services vétérinaires<sup>2</sup>. Elle fait de l'atteinte à la santé et à la sécurité une circonstance aggravante du délit de tromperie ou de tentative de tromperie (et plus seulement du délit de falsification). Elle institue une procédure administrative de retrait de marché de tout produit présentant un danger grave et immédiat pour le consommateur. Elle organise la saisie des produits reconnus falsifiés, corrompus ou toxiques et renforce les possibilités d'intervention réglementaire en matière d'information commerciale. Ainsi la loi Scrivener marque-t-elle le développement législatif et institutionnel d'une politique de la

---

<sup>1</sup> Loi n°78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services.

<sup>2</sup> La loi exclut des prérogatives de la Répression des fraudes toute la réglementation concernant les denrées animales ou d'origine animale, qui est désormais clairement réservée aux services vétérinaires. Notons que ce partage ne se vérifie pas dans le domaine des contrôles : les agents du service d'Etat d'hygiène alimentaire sont qualifiés pour rechercher et constater les infractions à la loi de 1905 et en retour, les agents de la répression des fraudes peuvent faire appliquer les dispositions du Code rural en matière d'hygiène des denrées animales et d'origine animale.



consommation sur l'ensemble des produits et services, dont le Service de la répression des fraudes est le bras armé<sup>1</sup>.

Ces pouvoirs administratifs renforcés autour des enjeux de consommation avivent les désirs d'autonomie des agents des Fraudes. Ils cherchent à quitter le ministère de l'Agriculture et la tutelle des vétérinaires qui dirigent la Direction de la qualité et à se rapprocher du ministère des Finances<sup>2</sup>. En janvier-février 1979, ils réclament une revalorisation de leur statut et son alignement sur celui de leurs confrères de la Direction de la concurrence et de la consommation du ministère de l'Economie, ainsi qu'une augmentation des effectifs du service<sup>3</sup>. En 1981, les syndicats des Fraudes réussissent, à la faveur du changement de majorité, à s'affranchir du ministère de l'Agriculture en invoquant leur rôle dans la « défense du consommateur » (Alam, 2007, p. 245-251). Le Service de la répression des fraudes est rattaché à un ministère puis à un secrétariat d'Etat à la Consommation associé au ministère de l'Economie et des Finances.

Les administrations en charge de la sécurité des aliments paraissent au début des années 1980 encore plus éclatées que dans les années 1970 : ce sont désormais trois ministères qui ont la charge de la gestion des risques alimentaires et le leadership du ministère de l'Agriculture est fortement contesté, tant par le Service de la répression des fraudes qui s'autonomise et s'intègre dans une puissante Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) créée en 1985 au sein du ministère des Finances, que par le ministère de la Santé qui cherche à développer ses compétences en matière alimentaire.

## **b. La politique de l'alimentation du ministère de l'Agriculture**

Au ministère de l'Agriculture, la politique de la qualité est prise en charge par la Direction de la qualité amputée des Fraudes, transformée en 1987 en Direction générale de l'alimentation (DGAI) par fusion avec la Direction des industries agroalimentaires<sup>4</sup>. Cette nouvelle direction a un champ de compétences élargi : il couvre à la fois la promotion et le contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires, la protection des animaux et végétaux mais également le développement des industries agricoles et agroalimentaires<sup>5</sup>. Elle se voit donc confier des missions très larges, regroupant des activités dans une certaine mesure contradictoires : soutien réglementaire et économique et promotion commerciale d'une part et définition des normes et police sanitaire d'autre part. Pourtant la création d'une telle direction révèle l'affaiblissement relatif des services vétérinaires et leur difficulté de positionnement après le

---

<sup>1</sup> Dans ce cadre, le service doit collaborer avec les services du ministère de l'Economie et des Finances qui gèrent la politique de la concurrence et de la consommation.

<sup>2</sup> La Direction était dirigée par Edouard Mathieu, contrôleur général des services vétérinaires, entouré d'autres vétérinaires. (Alam, 2007, p. 247-248)

<sup>3</sup> « Les agents de la répression des fraudes mettent en évidence de nombreuses anomalies », *Le Monde*, 2 février 1979. Les agents décident d'exercer un contrôle minutieux en appliquant rigoureusement la réglementation et en passant au-delà des dérogations écrites ou tacites consenties jusque là, y compris « dans des points ou secteurs politiquement sensibles » (c'est-à-dire où les contrevenants sont des « notables liés à la majorité gouvernementale ») Les grévistes demandent aussi la suppression des fonds de concours qui permettent, grâce aux contributions versées par les professionnels, de payer des agents supplémentaires : par ce système, les contrôlés rémunèrent presque directement leurs contrôleurs ! Cette grève est l'occasion de mettre en évidence le nombre de fraudes plus ou moins ouvertement tolérées, les dérogations consenties sans fondement ou encore le peu de respect des cahiers des charges pour l'attribution des labels. Elle démontre ainsi toutes les faiblesses du système de répression des fraudes et du contrôle de la qualité. Et la grande difficulté du service à faire respecter les réglementations qu'il édicte.

<sup>4</sup> Décret n°87-86 du 10 février 1987.

<sup>5</sup> A ce dernier titre, la DGAI définit les politiques de transformation et de commercialisation des produits d'origine animale et végétale, met en œuvre des actions de soutien et de financement des industries agroalimentaires, anime une politique de valorisation, de promotion des produits et d'innovation.

départ du Service de répression des fraudes<sup>1</sup>. Gilbert Jolivet, qui remplace Edouard Mathieu à la Direction de la qualité en 1981, témoigne de cet affaiblissement :

« Trois mois après mon arrivée, le nouveau gouvernement crée un Ministère de la consommation (juillet 1981), qui intègre le service de la répression des fraudes. Il serait trop long d'épiloguer sur les circonstances et le bien fondé de cette décision dont la brutalité n'a pas ému outre mesure le cabinet ministériel de l'époque. La politique du Ministère de l'Agriculture et de sa Direction de la Qualité s'en trouvait pourtant singulièrement affaiblie ! Deux ministères occupant certains domaines identiques de contrôles ne manqueraient pas de superposer bon nombre de leurs interventions, de se jalouser, comme savent si bien le faire les fonctionnaires qui occupent des chapelles voisines. C'est bien ce qui s'est produit et qui n'a guère cessé à ce jour maintenant que le service des fraudes est intégré au Ministère de l'économie et des finances. »<sup>2</sup>

La création de la DGAl s'inscrit dans la ligne de l'intégration en 1984 des services vétérinaires départementaux et des services régionaux de protection des végétaux au sein des nouvelles Directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt (DDAF et DRAF) en application de la nouvelle politique de renforcement des services déconcentrés de l'Etat. Ces nouveaux services extérieurs sont chargés de la mise en œuvre des politiques agricoles, des politiques de développement des industries agricoles et agroalimentaires et des politiques de développement rural. Et ils prennent également en charge l'alimentation et l'hygiène alimentaire ainsi que la protection de la santé animale et végétale<sup>3</sup>. Ainsi les services centraux et déconcentrés regroupent désormais les missions de développement économique et les missions de sécurité et de qualité des aliments, ce qui traduit bien l'esprit de la politique de qualité alimentaire ainsi que la perte d'autonomie des services sanitaires dont le corps est placé sous la dépendance de celui des IGRF (Alam, 2007)<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, l'activité de la DGAl se concentre sur la préparation et la réalisation du marché unique européen en matière agricole et alimentaire. Dans le domaine des contrôles vétérinaires, la création du marché unique entraîne la suppression des contrôles pour les animaux et les produits animaux aux frontières internes de la Communauté : ils sont remplacés par des contrôles renforcés des produits exportés (ce qui permet la délivrance d'un certificat sanitaire) et des contrôles par sondage des produits importés. Des postes d'inspection vétérinaire frontaliers à l'entrée de l'Union sont définis par la Commission en 1992 (pour la France, 21 postes sont retenus). Une brigade nationale d'enquêtes et de coordination vétérinaires est mise en place le 1<sup>er</sup> juillet 1992 pour apporter un soutien technique aux services départementaux pour la prévention et la lutte contre les zoonoses et pour les enquêtes relatives au respect de la réglementation animale et alimentaire.

---

<sup>1</sup> Les services vétérinaires sont d'autant plus affaiblis que les lois de décentralisation ont fait perdre aux services départementaux la tutelle des laboratoires, transférés aux conseils généraux.

<sup>2</sup> Gilbert Jolivet, responsable de la Direction de la qualité de 1981 à 1987. Extrait d'un entretien réalisé le 20 mai 1996. Archorales INRA – Cassettes DAT N° 97-1 ET 97-2. Propos recueillis par D. Poupardin

<sup>3</sup> Décrets n°84-1191 et n° 84-1193 du 28 décembre 1984. Au sein des DRAF, un chef de service est spécifiquement chargé de la protection des végétaux, tandis qu'au sein des DDAF un chef de service est chargé de l'alimentation, de l'hygiène alimentaire et de la santé et de la protection des animaux. Ce directeur des services vétérinaires exerce les attributions de police sanitaire, de contrôle et d'inspection des denrées alimentaires, sous l'autorité directe du « commissaire de la République » (préfet), gardant ainsi son autonomie par rapport au DDAF.

<sup>4</sup> Cette intégration est vécue comme un traumatisme par les vétérinaires inspecteurs, qui sont placés sous la dépendance matérielle et budgétaire des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt, et qui développent le sentiment que « les intérêts en matière de protection de la santé publique sont bradés sur l'autel de la production économique à tout prix » (Site Internet du Syndicat national des inspecteurs de santé publique vétérinaire). Au niveau central, les vétérinaires sont également placés en situation de dépendance : la direction de la DGAl est confiée à des IGRF, ce qui alimente les rancœurs des vétérinaires qui pensent un moment rejoindre les inspecteurs des Fraudes au sein de la DGCCRF (Alam, 2007, p. 259-260)

En matière de produits végétaux, la perspective du marché unique renforce la nécessité d'éviter tout risque de dissémination, d'améliorer la surveillance épidémiologique et la lutte contre les ennemis des cultures. Les effectifs du SPV augmentent fortement au début des années 1980 pour répondre au développement des échanges commerciaux et de l'industrie phytosanitaire. En 1983, il compte 600 agents, dont 250 ingénieurs, et est fortement décentralisé (seulement 25 agents en administration centrale). A partir de 1981, sont créés des groupements régionaux d'intérêt scientifique phytosanitaire (GRISP) associant des laboratoires de l'INRA et les services régionaux du SPV, pour améliorer les diagnostics, mettre au point de nouvelles techniques et conseiller la mise en œuvre de méthodes harmonisées de lutte contre les maladies et insectes<sup>1</sup>. Dans le même temps, les préoccupations environnementales et sanitaires remettent en cause les pratiques agricoles et en particulier l'utilisation des pesticides. Le SPV oriente davantage son action vers le contrôle de la qualité hygiénique et sanitaire des productions végétales et vers la surveillance des contaminations de denrées alimentaires ou des eaux par des résidus de produits phytopharmaceutiques. La mission de protection des consommateurs et de l'environnement est mise en avant par la création de nouveaux laboratoires d'analyse des résidus associant le SPV, l'INRA, des instituts techniques et les professionnels. Une directive européenne concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est retranscrite et transforme le dispositif d'homologation des produits de manière à accroître les essais et à mieux analyser leurs résidus dans les aliments<sup>2</sup>.

Enfin, les services vétérinaires contrôlent la qualité sanitaire des denrées animales ou d'origine animale dans les abattoirs, les entreprises de transformation, les entrepôts frigorifiques, les postes frontières, les lieux de distribution et les lieux de restauration. Des plans de surveillance (plans d'échantillonnage et d'analyse aléatoire statistiquement significatifs) permettent de suivre les contaminations des aliments par les anabolisants ou les résidus de pesticides, de PCB, de radionucléides, de métaux lourds ou de dioxine. D'autres plans sont destinés à évaluer la contamination microbiologique des aliments par exemple par la listéria<sup>3</sup>. La DGAI cherche à développer les démarches d'assurance-qualité dans les entreprises de l'ensemble des filières et à favoriser l'accréditation des laboratoires d'analyse<sup>4</sup>. Cette démarche est confirmée par la directive 93/43/CEE qui fixe un cadre pour développer l'hygiène de toutes les denrées alimentaires et à tous les stades de leur préparation, transport et mise en vente. Un comité de pilotage, comprenant professionnels et administrations, sur le développement et l'utilisation de l'HACCP est mis en place en 1992 et en 1994, plusieurs guides de bonnes pratiques sont rédigés ou en cours de rédaction<sup>5</sup>.

Pour se donner les moyens de sa politique, le ministère de l'Agriculture renforce ses capacités de recherche et d'analyse. En 1985 est créé à l'INRA le Centre informatique sur la qualité des aliments (CIQUAL) pour collecter et organiser une banque de données relatives à la composition des aliments<sup>6</sup>. En 1988, les laboratoires du ministère sont regroupés dans un établissement public à caractère administratif : le Centre national d'études vétérinaires et

---

<sup>1</sup> Sept GRISP sont créés en 1981, spécialisés dans différentes pathologies et espèces végétales. Des laboratoires polyvalents sont également installés dans chaque service régional de la protection des végétaux.

<sup>2</sup> Directive 91/414/CEE. Décret n°94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques

<sup>3</sup> Une épidémie ayant fait en 1992 plusieurs dizaines de morts, la DGAI met en place en 1993 un plan de surveillance de ce germe et encourage les professionnels à élaborer des guides de bonnes pratiques basés sur la méthode HACCP (par exemple dans des filières sensibles comme celle du lait cru).

<sup>4</sup> 90 laboratoires sont agréés par le ministère de l'Agriculture pour effectuer des recherches microbiologiques et de contaminants.

<sup>5</sup> « Les services vétérinaires mettent en place 'l'après 93' », *BIMA* n°1424, juin 1994, p. 24-28.

<sup>6</sup> A la fin des années 1980, le CIQUAL est intégré au CNEVA.

alimentaires (CNEVA) a pour mission d'assurer un soutien scientifique et technique au ministère de l'Agriculture dans les domaines de la santé animale, du bien-être des animaux et de la sécurité des aliments<sup>1</sup>. Il développe des programmes de recherche à la demande des administrations et des collectivités territoriales, mais aussi des organismes professionnels. Il assure une mission de veille sanitaire dans le domaine de la santé animale (à ce titre il gère divers réseaux d'épidémiologie-surveillance) et de l'hygiène des produits d'origine animales<sup>2</sup>. Le CNEVA intègre également le Laboratoire du médicament vétérinaire (LMV) de Fougères<sup>3</sup> chargé de l'évaluation des dossiers d'AMM des médicaments vétérinaires. L'augmentation rapide et régulière de sa quantité de travail et la mise en place d'un système européen d'AMM (intégré dans l'Agence européenne du médicament créée en 1993), entraîne la mise en place en 1994 de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV, placée sous tutelle des ministres de l'Agriculture et de la Santé, chargée au sein du CNEVA d'examiner les demandes d'AMM des médicaments vétérinaires, d'accorder aux industriels des autorisations de fabrication, d'importation et d'exploitation et d'inspecter les établissements pharmaceutiques.

Le ministère de l'Agriculture organise également la concertation avec les autres ministères, les acteurs économiques et les consommateurs sur la politique de l'alimentation. Dès 1978, un groupe interministériel de politique alimentaire est institué auprès du ministre<sup>4</sup>. Il est remplacé en 1981 par un Conseil national de l'Alimentation (CNA) placé auprès du ministre de l'Agriculture mais aussi du ministre de la Santé<sup>5</sup>. Mais il faut attendre 1985 pour que le Conseil fonctionne pleinement<sup>6</sup>. Sa tutelle est alors élargie au ministère chargé de la Consommation. Outre la politique nutritionnelle, la qualité des denrées, l'information des consommateurs, le conseil est également chargé de donner des avis sur la « sécurité alimentaire des consommateurs ». Le nombre de ses membres est augmenté, en particulier les représentants des acteurs de la chaîne alimentaire, des producteurs agricoles aux associations de consommateurs<sup>7</sup>. Le secrétariat est placé sous l'autorité des trois ministères mais dans les faits principalement assuré par la DGAI.

A travers l'action de la DGAI et la mise en place d'instances de recherche, d'expertise et de concertation, le ministère de l'Agriculture cherche à se présenter comme le principal

---

<sup>1</sup> Décret n°88-478 du 29 avril 1988.

<sup>2</sup> Au milieu des années 1990 le CNEVA regroupe environ 600 personnes (dont 200 scientifiques) réparties dans 12 laboratoires ou centres de recherches, spécialisés par filières : le laboratoire central de recherches vétérinaires et le laboratoire d'études et de recherches pour l'alimentation collective d'Alfort, le laboratoire central d'hygiène alimentaire de Paris, le Centre informatique sur la qualité des aliments, le laboratoire de pathologie bovine de Lyon, le laboratoire de pathologie des petits ruminants et des abeilles de Sophia-Antipolis, le laboratoire central de recherche avicole et porcine de Ploufragan, le laboratoire d'études sur la rage et la pathologie des animaux sauvages de Nancy, le laboratoire de pathologie des animaux aquatiques de Brest, le laboratoire d'études des produits de la pêche de Boulogne-sur-Mer, l'Institut de pathologie du cheval de Dozulé et la Station régionale de pathologie caprine de Niort.

<sup>3</sup> Les études réalisées sur la toxicité et la pharmacocinétique des résidus ont permis au LMV d'être nommé en 1990 laboratoire national de référence pour le contrôle des résidus médicamenteux dans les aliments et en 1991 laboratoire communautaire de référence chargé des résidus de médicaments vétérinaires à propriétés antimicrobiennes.

<sup>4</sup> Décret n°78-279 du 10 mars 1978. Le groupe comprend deux représentants du ministre de la Santé, deux représentants du ministre de l'Agriculture et deux représentants du ministre de l'Economie (dont un au titre du secrétariat à la Consommation), ainsi qu'un représentant de plusieurs autres ministères.

<sup>5</sup> Décret n° 81-424 du 28 avril 1981.

<sup>6</sup> Décret n°85-1282 du 27 novembre 1985.

<sup>7</sup> Le CNA est composé de 9 représentants des administrations concernées, 9 représentants des producteurs agricoles, 9 représentants du secteur de la transformation, 3 représentants du secteur de la distribution, 6 représentants de la restauration collective, 5 représentants des syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution de produits alimentaires, 6 personnalités scientifiques qualifiées.

animateur d'une politique de l'alimentation. Pourtant, il doit composer avec un nouvel acteur, le ministère en charge de la Consommation, qui développe son activité en s'appuyant sur le Service de la répression des fraudes.

### **c. La DGCCRF et la politique de la consommation**

Dans les années 1980, le mouvement consumériste aboutit à la reconnaissance institutionnelle des questions de protection des consommateurs au plus haut niveau de l'Etat. François Mitterrand qui s'était engagé pendant sa campagne à renforcer les droits des consommateurs crée un ministère de la Consommation à part entière en 1981. Le Service de la répression des fraudes lui est rattaché ainsi qu'une sous-direction chargée de la consommation au ministère de l'Economie et des Finances. Au sein du nouveau ministère, une Direction de la consommation et de la répression des fraudes (DCRF) est ainsi créée pour « élaborer et mettre en œuvre les mesures destinées à promouvoir la vie associative, la protection et la sécurité des consommateurs et usagers »<sup>1</sup>. Elle est chargée entre autres de veiller à la loyauté des transactions, à la qualité et à la sécurité des denrées, produits et services par l'élaboration et l'application des textes relatifs aux fraudes et falsifications, à la publicité trompeuse, à la protection et l'information des consommateurs, à la promotion et la certification de la qualité et aux appellations d'origine. La nouvelle direction a pour champ de compétences l'ensemble des produits et des services et doit veiller à la sécurité globale du consommateur.

La DCRF devient le bras armé de la politique de consommation et de protection des consommateurs du nouveau ministère. En 1983, la loi Lalumière de sécurité générale renforce ses pouvoirs d'inspection et de contrôle et introduit la possibilité d'un plus grand recours à des mesures de police administrative, immédiatement applicables (à la différence des mesures de police judiciaire) par les services d'inspection<sup>2</sup>. La loi crée un ensemble d'institutions, commission d'expertise ou comité de concertation pour aider le ministère dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique de consommation<sup>3</sup>. La DCRF est ainsi intégrée dans un ensemble politique constitué autour des enjeux de consommation, qui contiennent les questions de sécurité, mais qui les débordent aussi dans la mesure où cet ensemble tient compte de tous les aspects liés à la protection du consommateur et de tous les produits.

Cet ensemble est encore élargi lorsque le ministère de la Consommation redevient secrétariat d'Etat sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances en 1983, puis lorsqu'en 1985, est créée la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) par fusion de la DCRF et de la Direction générale de la concurrence et de la consommation du ministère de l'Economie et des Finances. La DGCCRF exerce désormais des missions générales de régulation des marchés : à ce titre, elle veille au fonctionnement équilibré des marchés (régulation de la concurrence et surveillance des prix), à la protection économique du consommateur (par le contrôle de l'étiquetage et de la

---

<sup>1</sup> Décret n°82-2 du 5 janvier 1982. La nouvelle ministre, Catherine Lalumière, obtient également la direction du Groupe interministériel de la consommation chargé d'assurer la coordination de la politique de consommation entre les différentes administrations.

<sup>2</sup> En cas de danger grave ou immédiat, des mesures d'urgence peuvent être prises par arrêté pour suspendre la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché de produits ou services, ordonner leur retrait ou leur rappel. Elle permet également de faire des mises en garde aux professionnels et des demandes de mise en conformité.

<sup>3</sup> Outre la Commission de sécurité des consommateurs (CSC) qui intervient peu dans le domaine alimentaire, la loi crée le Conseil national de la Consommation, composé des représentants des consommateurs et des acteurs économiques et administratifs et consulté sur les politiques concernant la qualité et la sécurité des produits et la protection économique du consommateur (prix, information, publicité...). En matière alimentaire, ce conseil émet des avis portant essentiellement sur les problèmes de publicité, étiquetage, traçabilité des produits.

composition des produits, le contrôle des falsifications et des tromperies) et à la préservation de la sécurité physique et de la santé du consommateur (en intervenant sur les produits alimentaires et industriels et sur les services). La question de la sécurité des aliments est donc intégrée dans un ensemble beaucoup plus vaste visant à assurer le bon fonctionnement des marchés par la régulation de la concurrence et la garantie de la qualité et de la sécurité des produits et services. Mais son premier directeur, Christian Babusiaux, n'aura de cesse de renforcer les pouvoirs et l'autonomie de la DGCCRF tout en valorisant l'activité des inspecteurs de la Répression des fraudes (Alam, 2007, p. 249-251)<sup>1</sup>.

En matière de sécurité des aliments, la DGCCRF révisé la réglementation en s'inspirant du mode de régulation déjà proposé dans la loi Scrivener de 1983 et développé au niveau communautaire. Le décret du 26 avril 1991 définit les prescriptions en matière d'hygiène pour tous les aliments destinés à l'homme (à l'exception des denrées animales et d'origine animale qui relèvent du Code Rural et de la DGAI) : il fixe des principes généraux et des exigences essentielles et laisse aux professionnels la possibilité d'adapter de façon différenciée les dispositifs de maîtrise et de contrôle de l'hygiène, en ayant recours à des normes ou des guides de bonnes pratiques. La DGCCRF incite au développement des auto-contrôles à tous les stades de la production et de la distribution des produits et développe ses contrôles de second niveau. Elle élabore par ailleurs de nombreux textes de transcription de directives européennes et représente le point de contact du réseau d'alerte européen en France. Elle participe aux travaux du *Codex Alimentarius* (elle assure au début des années 1990 la présidence du Comité des principes généraux qui vise à élaborer les modes de fonctionnement et d'élaboration des normes du *Codex*). Elle développe enfin une politique de concertation avec les professionnels (incitation à l'autocontrôle et l'assurance-qualité, consultation et information sur la réglementation) et avec les associations de consommateurs.

La DGCCRF, comme la DGAI, réorganise ses capacités de recherche et d'expertise. Elle dispose de 8 laboratoires spécialisés dont les moyens sont renforcés<sup>2</sup>, qui effectuent des analyses à la demande des directions départementales, assurent un appui technique aux services et mettent au point de nouvelles méthodes d'analyse. Les nombreux comités interministériels et interprofessionnels créés de façon *ad hoc* dans les années 1960-1970 sont réformés. Une nouvelle commission est instituée en 1989 auprès des ministres chargés de l'Agriculture et de la Consommation afin d'évaluer sur le plan technologique les pratiques et procédés dans la fabrication et la conservation des denrées alimentaires : composée de scientifiques, certains nommés par les acteurs économiques, la Commission de technologie alimentaire (CTA) remplace la commission « Technologie et innovation » qui existait officieusement depuis 1980<sup>3</sup>. La CIIAA est transformée en 1993 : les représentants des associations de consommateurs et des industries de l'alimentation animale et des syndicats

---

<sup>1</sup> Les inspecteurs des Fraudes ont largement bénéficié de leur transfert au sein du Ministère des Finances, tant en terme de prestige administratif que de moyens.

<sup>2</sup> Les effectifs des laboratoires passent de 283 agents en 1986 à 341 en 1994. (Rapport d'activités DGCCRF 1994)

<sup>3</sup> Décret n°89-530 du 28 juillet 1989. Elle est composée de 11 membres, dont 9 personnalités scientifiques. Il faut noter que parmi ces dernières, outre 5 personnes qui sont nommées par l'administration, 4 sont nommées par l'Association de coordination des centres techniques des industries alimentaires, l'Association nationale des industries agroalimentaires, la Confédération française des coopératives agricoles et le Syndicat national des producteurs d'additifs alimentaires. Ces derniers peuvent comme les autres membres, présider la commission. Le secrétariat de la CTA est assuré par la DGCCRF et la DGAI. La CTA évalue l'intérêt technologique des pratiques et procédés utilisés pour la fabrication et la conservation des denrées, en particulier de l'emploi d'additifs, d'auxiliaires technologiques, et procédés de traitements nouveaux. Elle complète donc les avis du CSHPF et de l'Académie de médecine qui ne portent que sur la sécurité de ces substances.

agricoles ne sont plus associés aux délibérations de la Commission que sur les questions d'ordre général (et non pour l'examen des dossiers d'autorisation d'emplois d'additifs par exemple)<sup>1</sup>. La CEDAP devient en 1985 la Commission interministérielle et interprofessionnelle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière, selon l'expression utilisée au niveau européen, à laquelle participent comme « membres consultants », au même titre que les représentants des syndicats professionnels de diététiciens et des industries et commerces intéressés, trois représentants des associations de consommateurs et le directeur de l'Institut national de la consommation. Elle est à nouveau transformée au début des années 1990, suite à de nouvelles réglementations européenne et française<sup>2</sup>. Les « membres consultants » ne sont plus membres à part entière de la Commission : ils sont consultés en tant que de besoin et « lorsqu'il s'agit de dossiers de déclaration de produits destinés à une alimentation particulière, le professionnel concerné est entendu s'il le désire ». Mais l'ordre du jour est systématiquement envoyé aux organisations professionnelles concernées et celles-ci restent membres des groupes de travail de la commission<sup>3</sup>. Professionnels et consommateurs sont donc toujours étroitement associés à l'expertise scientifique pour l'examen de dossiers dans une perspective où les enjeux scientifiques et économiques sont étroitement mêlés<sup>4</sup>.

Ainsi les comités interprofessionnels et interministériels sont réformés, souvent sous l'effet des directives européennes, de manière à réorganiser la participation des représentants des acteurs économiques au sein des commissions. Mais ces derniers sont toujours fortement présents (en groupes de travail ou consultés sur des questions d'ordre général) et les comités restent des sortes de « comités de réglementation » associant étroitement scientifiques, administrations, professionnels et dans certains cas consommateurs, dans un cadre de régulation qui vise à la fois à assurer les objectifs de santé publique, d'information des consommateurs et de développement économique du secteur agroalimentaire.

La DGCCRF renforce ainsi ses compétences, regroupées autour de sa mission principale de régulation et de surveillance des marchés. Elle prend en charge les questions de sécurité des

---

<sup>1</sup> Arrêté du 5 mars 1993.

<sup>2</sup> Elle est chargée de donner son avis sur la réglementation et sur les dossiers de demande de classement en produit diététique. Son champ d'action est étendu à toute question relative aux allégations nutritionnelles posée par les pouvoirs publics. De 1992 à 1998, la CEDAP a ainsi évalué 129 dossiers soumis par l'administration en matière de classement des produits en produits diététiques, d'emploi de substances à but nutritionnel ou d'utilisation d'allégations. La CEDAP est articulée avec le CSHPF : tous ses avis de portée générale sont soumis au Conseil supérieur.

<sup>3</sup> Dans les années 1990, la CEDAP comprend 7 groupes de travail : Troubles métaboliques et maladies nutritionnelles (obésité, diabète...), Substances à but nutritionnel, Alimentation du sportif, Allégations nutritionnelles, Alimentation du sportif, Nutrition des personnes âgées, Alimentation entérale. Les groupes de travail sont à l'origine de rapports qui sont examinés en séance plénière, au cours de laquelle la CEDAP émet ses avis. Notons qu'un système de déclarations d'intérêts des experts est prévu et les membres de la commission en situation de conflits d'intérêts ne participent pas aux délibérations. Mais les déclarations d'intérêts ne sont faites qu'à l'administration et restent confidentielles. De même, il n'existe pas d'obligation de publication des avis : ces derniers « peuvent » être publiés au *Bulletin officiel* de la DGCCRF.

<sup>4</sup> Il est d'ailleurs intéressant de noter la philosophie de la CEDAP telle qu'elle apparaît dans les propos de son président. Elle associe les enjeux de sécurité, d'information des consommateur et de promotion de l'innovation : « En matière de produits diététiques et d'allégations, les avis de la CEDAP peuvent favoriser l'évolution des données réglementaires dans le cadre du marché unique afin de préserver la sécurité du consommateur ainsi que son information loyale, mais ils doivent aussi être de nature à permettre l'innovation sur ce marché ». Et plus loin : « Cette instance dont la composition affirme hautement une solide compétence scientifique crée les conditions nécessaires à l'adéquation entre les exigences légitimes de protection de la santé et de l'information des consommateurs et le souci d'aider au développement de l'industrie agroalimentaire dans le contexte du grand marché européen » (Jean Navarro, président de la CEDAP dans le Rapport d'activité de la CEDAP de mars 1992 à décembre 1998).

aliments en l'insérant dans l'ensemble des enjeux de consommation. Elle défend une conception globale des marchés et des produits, des liens entre régulation économique, questions de qualité et problème de sécurité et politique de protection des consommateurs<sup>1</sup>. Les frontières avec les services vétérinaires et de la protection des végétaux se durcissent, chaque administration revendiquant la prise en charge de la sécurité des aliments, les uns autour de la notion de qualité, les autres autour de celle de consommation, à travers des dispositifs réglementaires et administratifs à la fois complémentaires et concurrents.

#### **d. Le développement des compétences du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire**

Les services du ministère de la Santé apparaissent toujours dans les années 1980 comme les « parents pauvres » de l'administration, souffrant d'une insuffisance évidente de moyens et d'un manque criant de personnel<sup>2</sup>. La DGS peine à développer une politique de prévention (Morelle, 1996). Des effectifs en baisse, un turn-over important et la domination relative du corps des médecins inspecteurs de santé publique au sein de la hiérarchie administrative consacrent la faiblesse structurelle de la direction (Alam, 2007, p. 275-289).

Dans le domaine alimentaire, la DGS intervient toujours essentiellement dans le domaine des eaux et à travers l'action du CSHPF<sup>3</sup>. Ce dernier, dans la mesure où sa consultation est prévue par la plupart des textes pris par la DGCCRF en application de la loi de 1905 et par les textes pris par la DGS sur les eaux d'alimentation voit son activité fortement augmenter avec le développement de l'activité réglementaire. De 1981 à 1985, le Conseil examine 1082 dossiers (soit en moyenne plus de 200 par an), la plus grosse partie ayant trait à l'alimentation (373 dossiers) et aux eaux (369) (DGS, 1985). La section Alimentation est divisée en deux en 1981<sup>4</sup> : d'un côté, la section de la Nutrition et de l'hygiène de vie est chargée des problèmes généraux de prévention et de politique nutritionnelle ; de l'autre, la section Alimentation est chargée des problèmes liés à la composition et à la qualité des denrées alimentaires. A partir de 1983, devant l'augmentation importante du nombre de dossiers, une dizaine de groupes de travail sont mis en place concernant les additifs alimentaires et auxiliaires technologiques, les matériaux et emballages au contact des aliments, les produits de nettoyage et de désinfection, les sucres et les édulcorants ou encore l'enrichissement des aliments. Le Conseil encourage par exemple la mise en place d'une politique de prévention nutritionnelle, par exemple par la diffusion à la fin des années 1980 de recommandations pour la prévention nutritionnelle des maladies cardio-vasculaires (dans un avis intitulé « Bien manger pour mieux se porter »)<sup>5</sup>. La section des Eaux, quant à elle, donne des avis et propose des mesures en matière de collecte, traitement et évacuation des eaux, et se prononce sur les normes de qualité. Des paramètres de qualité sont fixés par le décret du 3 janvier 1989 sur la base d'une directive européenne de 1980.

---

<sup>1</sup> Voir l'audition de Christian Babusiaux, directeur de la DGCCRF de 1985 à 1997, lors de la mission Huriet (Huriet, 1997)

<sup>2</sup> Entre 1983 et 1992, les services déconcentrés ont subi une baisse de 20% des emplois budgétaires de cadres administratifs de catégorie A, et plus de la moitié des DDASS disposaient en 1994 d'un nombre de cadres inférieur ou égal à 5.

<sup>3</sup> Au sein de la DGS, un bureau se consacre à « l'hygiène du milieu, l'hygiène alimentaire et la toxicologie » (Alam, 2007, p. 273).

<sup>4</sup> Décret 81-345 du 10 avril 1981 modifiant le décret n°75-1290 du 29 décembre 1975 relatif à la composition et au fonctionnement du CSHPF.

<sup>5</sup> Voir les avis n°5, 6 et 7 du CNA du 23 février 1989 sur la prévention nutritionnelle des maladies cardio-vasculaires. Le CNA diffuse les recommandations du CSHPF et propose également des modalités d'étiquetage nutritionnel des denrées avant la publication d'une directive européenne.



Dans les années 1980, le CSHPF tend à devenir un lieu de consultation qui traite de problèmes scientifiques tout en tenant compte des aspects économiques des questions d'alimentation, et à ce titre, implique les représentants des professionnels concernés. Le CSHPF joue plus qu'un simple rôle d'expertise scientifique et ses membres sont d'ailleurs conscients du rôle à la fois sanitaire et économique qu'il joue : « Le Conseil joue donc un rôle fondamental dans la prise de décision sanitaire. A ce titre ses avis ont des conséquences importantes non seulement pour la santé publique mais également pour l'industrie et l'économie du pays. » déclare son président<sup>1</sup>. Le secrétaire d'Etat à la Santé Edmond Hervé, au cours d'une journée consacrée au CSHPF en 1985, assure les industriels que les autorités sanitaires « ont saisi les enjeux économiques qui sont liés aux décisions administratives nationales et internationales », que les professionnels seront « associés étroitement et le plus précocement possible aux réflexions qui sont menées au sein de cette enceinte ». Les experts eux-mêmes ne rejettent pas les objectifs économiques ou politiques de leur fonction : « Nous n'avons pas seulement à prendre en compte des considérations toxicologiques, microbiologiques ou nutritionnelles mais aussi les aspects technologiques, économiques et politiques des dossiers qui nous sont soumis » déclare le président des sections de Nutrition et de Sécurité alimentaire (DGS, 1985). Et de regretter les faibles moyens accordés au Conseil, l'insuffisance de la recherche dans le domaine agroalimentaire et le manque de laboratoires d'évaluation toxicologique dans la mesure où « ces manques sont dommageables à l'innovation et nuisibles aux exportations ». Les nouveaux groupes de travail de la section permettent ainsi de convier des représentants de l'industrie, des centres techniques et des chambres syndicales : « Le rôle de ces différentes organisations ne doit, en effet, pas se limiter à des critiques, aussi justifiées soient-elles. On ne peut que les encourager à joindre leurs capacités d'expertise à celle du Conseil et à améliorer son image de marque », affirme le président du CSHPF (DGS, 1985). La participation des acteurs économiques est saluée car elle permet d'améliorer la qualité des dossiers soumis pour avis et d'améliorer l'image du Conseil auprès des industriels. Le Conseil évolue ainsi vers un mode de fonctionnement identique aux commissions *ad hoc* créées par le Service de la répression des fraudes : associant les administrations, les scientifiques et les représentants des professionnels, son expertise est davantage réglementaire que purement scientifique et tient compte à la fois de paramètres sanitaires et de critères économiques<sup>2</sup>.

Outre le CSHPF, le ministère de la Santé peut s'appuyer sur les nouvelles agences sanitaires qu'il met en place pour retrouver une légitimité, bien entamée avec l'affaire du sang contaminé. Au début des années 1990, l'épidémie de Sida et le scandale de la transfusion sanguine font apparaître de façon évidente les faiblesses de la santé publique en France, les carences de la prévention collective (sacrifiée au nom d'une approche curative et individuelle de la maladie et de la médecine), le manque de moyens et de personnels du ministère pour la recherche, la surveillance de l'état de santé de la population et pour la mise en œuvre d'une véritable politique de santé publique (Setbon, 1993 ; Tabuteau, 1994 ; Morelle, 1996). Pour faire face à cette crise, le ministère renforce ses moyens et se dote de nouveaux outils de veille et d'expertise, par la constitution d'un ensemble d'agences sanitaires, sous forme

---

<sup>1</sup> Pr Jean-Charles Sournia, membre de l'Académie de médecine, Directeur général de la santé de 1978 à 1980 et président du CSHPF in (DGS, 1985)

<sup>2</sup> La structure du CSHPF est modifiée à la marge en 1988 ( il comporte désormais 5 sections : Prophylaxie des maladies, eaux, évaluation des risques de l'environnement sur la santé, habitat et alimentation et la limite d'âge à l'entrée en fonctions est abaissée à 68 ans) et en 1992 (la section de l'Habitat est supprimée).

d'associations, GIP ou établissements publics placés sous sa tutelle (Besançon, 2004a)<sup>1</sup>. Ainsi, s'inspirant du modèle des CDC américains, le Réseau national de santé publique (RNSP) est créé en 1992 sous la forme d'un groupement d'intérêt public associant la DGS, la direction des Hôpitaux, l'INSERM et l'Ecole nationale de santé publique (Drucker, 1997)<sup>2</sup>. Il doit coordonner et renforcer les activités d'épidémiologie d'intervention en France dans deux domaines : les maladies infectieuses et les effets des pollutions environnementales sur la santé. Le RNSP surveille ainsi les maladies infectieuses à déclaration obligatoire : à ce titre, il surveille les TIAC et intervient en cas d'épidémie d'origine alimentaire, en mobilisant ses outils épidémiologiques. Il marque la reconnaissance institutionnelle de l'épidémiologie d'intervention et renforce les capacités scientifiques de la DGS<sup>3</sup>.

Le ministère de la Santé se donne donc les moyens pour s'investir dans la surveillance des manifestations des risques alimentaires<sup>4</sup>. Même si les TIAC font l'objet d'une déclaration obligatoire depuis 1960, c'est à partir de la création du RNSP que le ministère de la Santé devient un acteur légitime et compétent pour intervenir en cas d'épidémie d'origine alimentaire. Le réseau s'installe dans le paysage sanitaire de l'alimentation au cours des épidémies de listériose que connaît la France en 1992 et 1993 (Drucker, 2002 ; Grandclément-Chaffy, 2004). La première a lieu entre mars et décembre 1992 et touche 279 personnes, fait 63 décès et provoque 22 avortements, sans que l'on puisse identifier avec certitude la source de l'intoxication. Elle est gérée par les ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation, à partir des études épidémiologiques du RNSP et des analyses bactériologiques du CNEVA. Il fait ses preuves l'année suivante lors d'une nouvelle épidémie qui touche 39 personnes (dont 5 décès et 7 avortements) : l'enquête épidémiologique permet d'identifier rapidement l'aliment à l'origine de la contamination. Elle entraîne une décision de retrait par le distributeur des produits incriminés. Elle permet surtout une gestion active de la crise par la DGS et le RNSP et la reconnaissance de la légitimité de l'épidémiologie d'intervention dans la gestion des crises alimentaires face à d'autres approches scientifiques, bactériologiques en particulier, utilisées par la DGAL et la Répression des fraudes<sup>5</sup>. Le RNSP est alors présenté à cette occasion au grand public<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Une première série d'agences est créée à la fin des années 1980 pour la gestion de l'épidémie de Sida (Agence française de lutte contre le Sida, Agence nationale de recherche sur le Sida) et pour le développement de la qualité des soins et la régulation des dépenses de santé (Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale).

<sup>2</sup> La création du RNSP est le fruit d'un projet piloté par le Directeur général de la Santé Jean-François Girard qui, dès 1987, visite les CDC. Elle est portée par un groupe de professionnels de santé formés à l'épidémiologie aux Etats-Unis. Elle voit le jour en juin 1992 à l'arrivée de Bernard Kouchner au ministère de la Santé, ce dernier voyant dans le réseau une réponse aux crises sanitaires (Drucker, 1997 ; Buton, 2006).

<sup>3</sup> Sur l'institutionnalisation de l'épidémiologie et de la veille sanitaire, autour de personnalités comme Daniel Schwartz, William Dab ou Jacques Drucker, voir (Buton, 2006)

<sup>4</sup> Nous nous opposons sur ce point aux analyses d'Alam (2007) qui relativise le rôle du RNSP dans le développement de l'investissement du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire.

<sup>5</sup> Selon Jacques Drucker, alors directeur du RNSP, « l'épidémie de listériose a marqué un tournant dans la façon de concevoir la sécurité alimentaire en France. Elle a provoqué un déclic et introduit l'expertise épidémiologique dans le processus de décision en matière de santé publique. Cette crise a confirmé la pertinence et l'efficacité de notre démarche et de nos méthodes. Elle a permis à nos collègues des services vétérinaires, de la Consommation et de l'Institut Pasteur de mieux prendre conscience de l'intérêt et de la validité de l'investigation épidémiologique. Elle a inculqué aux administrations le « principe de précaution » en matière de risque alimentaire. [...] Les politiques, enfin, mesurèrent l'intérêt de la veille sanitaire comme outil d'aide à la décision. Ils comprirent l'importance d'une communication transparente dans la gestion des crises de santé publique. » (Drucker, 2002, p. 54-55)

<sup>6</sup> A la fin de cette épidémie, le journal *Le Monde* publie le 17 février 1993 un article intitulé " Des sentinelles contre les épidémies. Un 'réseau national de santé publique' vient - enfin - d'être constitué " dans lequel on peut lire : « Une politique de santé publique est en train de naître en France. Amorcée par l'action du groupe dit des

La création du RNSP et le développement de nouveaux outils épidémiologiques au service des politiques de santé publique permettent ainsi au ministère de la Santé d'asseoir davantage la légitimité de son intervention face aux deux administrations en charge des risques alimentaires. En outre, pour retrouver une crédibilité et une légitimité entamées par l'affaire du sang contaminé, le ministère de la Santé se lance dans une réforme du dispositif de santé publique autour de la notion de « sécurité sanitaire », qui apparaît au cours des discussions parlementaires sur la loi réformant le système de transfusion sanguine. Cette notion est théorisée par Didier Tabuteau, alors directeur de cabinet du ministre de la Santé Bernard Kouchner comme : « *la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention de diagnostic ou de soins, à l'usage des biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires* » (Tabuteau, 1994, p. 11). Tabuteau voit dans la sécurité sanitaire une nouvelle fonction régaliennne de l'Etat et en définit les principes : décision fondée sur l'évaluation scientifique des bénéfices et des risques, surveillance des risques sanitaires, séparation des fonctions et des responsabilités entre experts, gestionnaires et décideurs, transparence dans les procédures de décision et dans la communication sur les risques... Le principe de précaution qui se développe comme principe d'action dans le domaine environnemental est également évoqué en matière de santé publique. La sécurité sanitaire donne ainsi un nouveau cadre d'action au ministère de la Santé et la première « loi de sécurité sanitaire » de 1993 crée deux nouvelles agences - l'Agence française du sang et l'Agence du médicament<sup>1</sup>. Pourtant, l'alimentation ne rentre pas encore directement dans le champ de la sécurité sanitaire. Le risque alimentaire n'est pas encore qualifié comme risque sanitaire : dans la première moitié des années 1990, cette notion ne concerne que les actes thérapeutiques ou certains produits de santé<sup>2</sup>.

Des années 1980 au milieu des années 1990, poussé par le développement de nouvelles épidémies et grâce à une conjoncture politique favorable, le ministère de la Santé développe donc sa politique de prévention et de santé publique. A travers la mise en place de nouvelles institutions de veille et d'expertise sanitaire comme le RNSP, il renforce son action en matière de gestion des risques alimentaires : il n'est plus cantonné à la réglementation et au contrôle des eaux d'alimentation ou à la gestion de l'expertise du CSHPF, mais intervient aussi, grâce à de nouveaux outils épidémiologiques, en situation de crise. Pourtant l'alimentation n'entre pas encore dans le champ de la sécurité sanitaire et le ministère de la Santé ne peut prétendre empiéter sur les prérogatives de la DGAI ou de la DGCCRF. La DGS reste structurellement faible et illégitime aux yeux des autres administrations, ne bénéficiant ni des compétences techniques ni des moyens humains lui assurant un accès aux acteurs de l'agroalimentaire.

---

cinq 'sages', ce mouvement s'est accéléré avec les différentes 'affaires' qui, ces dernières années ont mis en lumière, souvent de manière dramatique, les graves insuffisances de pans entiers du système médical français. [...] Profitant du résultat obtenu dans l'identification des causes alimentaires de la récente épidémie nationale de listériose, il convient d'exposer les raisons d'être et les modalités de fonctionnement du tout jeune 'réseau national de santé publique' qui vient d'être mis en place dans notre pays. [...]. Annoncée au Journal officiel du 18 juin 1992, cette création - sous forme d'un GIP (groupement d'intérêt public) - était demeurée largement méconnue. La structure pourrait, demain, jouer un rôle essentiel dans la détection, la surveillance et le contrôle des phénomènes épidémiques, quelle qu'en soit l'origine. » (cité par Grandclément-Chaffy, 2004, p. 147.)

<sup>1</sup> Si l'agence du médicament est créée dans le cadre de la première loi de sécurité sanitaire, elle a été pensée dès la fin des années 1980 pour améliorer le système d'évaluation et d'AMM des médicaments, dans la perspective de l'eupéanisation du marché des médicaments et de la création d'une agence européenne d'évaluation. Comme le RNSP, elle est ensuite réintégrée dans le cadre de la sécurité sanitaire (Urfalino, 2000).

<sup>2</sup> Le livre de Didier Tabuteau (1994) constate seulement que le ministère de l'Economie, au travers de la DGCCRF et le ministère de l'Agriculture, à travers l'action de la DGAI, contribuent à assurer des missions de sécurité sanitaire en matière d'alimentation.

## **Conclusion du II : une impossible politique interministérielle de l'alimentation**

Au début des années 1990, la gestion des risques alimentaires est partagée entre les trois ministères en charge de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé et entre trois administrations : DGAI, DGCCRF et DGS. Pour chacune de ces administrations, la sécurité des aliments n'est qu'une mission parmi d'autres. Outre ses missions en matière de sécurité des denrées animales et d'origine animale, la DGAI est en charge de la politique globale de l'alimentation, qui s'articule autour de la promotion de la qualité, et doit veiller au développement des industries agroalimentaires, à la promotion de la qualité des produits, à la santé des animaux et des végétaux. La DGCCRF est le bras armé du ministère en charge de la Consommation pour la régulation des marchés, la loyauté des échanges et la sécurité de l'ensemble des produits. Enfin, la DGS s'occupe des risques liés à l'eau et développe une politique de santé publique par une politique de prévention des risques liés au système de santé, dans laquelle l'alimentation a pour l'instant une place marginale : à côté des deux services qui disposent de pouvoirs réglementaires et policiers importants, le ministère de la Santé ne joue encore essentiellement qu'un rôle d'expertise scientifique. La gestion des risques alimentaires incombe donc aux trois services et dès lors, n'est pas constituée comme un objet de politique autonome, dont la mise en œuvre incomberait à une seule institution ayant compétence sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Chaque administration dispose de ses prérogatives, de ses laboratoires et services de contrôle et de ses instances d'expertise.

Pourtant, des tentatives sont faites pour rapprocher les trois administrations et faire de la politique de l'alimentation une politique plus interministérielle. Dès les années 1980, plusieurs avis et rapports recommandent la mise en place de structures interministérielles. Dès son premier avis sur le contrôle des denrées alimentaires du 9 octobre 1986, le CNA souligne les difficultés de la coordination des différentes institutions et propose la création d'un Observatoire sur l'alimentation et d'une structure de coordination des laboratoires de contrôle « afin de créer un réseau cohérent d'expertises toxicologiques de renommée internationale ». Ces recommandations sont répétées à la fin des années 1980 dans plusieurs rapports comme le rapport Mainguy sur la qualité dans le domaine agroalimentaire<sup>1</sup>.

Dans les années 1990, les principales transformations ont lieu par la mise en place de nouvelles structures d'expertise communes aux trois ministères. Suivant les avis répétés du CNA, un Observatoire des consommations alimentaires (OCA) est créé au sein du CNERNA, laboratoire du CNRS, afin d'améliorer la connaissance de la consommation et des risques alimentaire et de mettre en place un système d'alerte, en cohérence avec les autres pays de l'Union européenne<sup>2</sup>. Pendant ses premières années, l'OCA constitue une base de données par un codage des aliments et des consommations alimentaires à partir de différentes sources statistiques. Il publie plusieurs rapports sur la consommation d'édulcorants de synthèse, les

---

<sup>1</sup> Pierre Mainguy (1989). *La qualité dans le domaine agroalimentaire*. Paris, ministère de l'Agriculture, secrétariat d'Etat à la Consommation. Ces recommandations sont reprises par le CNA dans son avis n°9 du 29 mars 1990.

<sup>2</sup> Arrêté du 8 juin 1990. L'OCA est piloté par un directoire, chargé de définir les programmes d'études et de veiller à leur exécution, formé par les représentants des administrations concernées (Economie, Agriculture, Santé et Recherche), le directeur du CNERNA et les présidents du CNA et de la section alimentation du CSHPF. Ses orientations générales sont déterminées par un comité d'orientation composé, outre les membres du directoire, des représentants des grands organismes de recherches, des consommateurs et des acteurs économiques. Les enquêtes et études sont confiées à deux équipes de chercheurs : le département Prospective de la consommation du CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) et le Laboratoire de recherche sur la consommation de l'INRA. Elles sont financées par des conventions passées entre les ministères et les laboratoires.

résidus de pesticides ou les pratiques de consommation alimentaire. Il cherche également à développer des travaux plus permanents de surveillance de la consommation des additifs, colorants ou édulcorants dans le cadre de directives communautaires prises au début des années 1990 (Chambolle, 1995). L'OCA présente donc les prémisses d'une institution interministérielle dédiée à l'évaluation scientifique des risques présentés par les aliments.

Cette expertise interministérielle de la sécurité des aliments est renforcée sous l'effet de l'intégration européenne. En 1993, la directive européenne sur le renforcement de la coopération scientifique entre Etats membres, demande à ces derniers la mise en place de correspondants nationaux du CSAH, comité d'experts européen en charge des questions d'alimentation. En France, les pouvoirs publics désignent le CNERNA, qui est transformé en Groupement d'intérêt scientifique (GIS) associant le CNRS, l'INRA, l'INSERM, le CNEVA et l'ACTIA et les trois administrations concernées et devient ainsi « l'interface entre les organismes de recherche concernés par les problèmes d'alimentation et de santé, et les départements ministériels qui ont à réglementer en matière de qualité de l'alimentation : la Santé, l'Agriculture et la Répression des fraudes »<sup>1</sup>. Le CNERNA devient ainsi un comité d'expertise interministériel, en relation avec ses correspondants européens et avec le CSAH<sup>2</sup>.

Pourtant, malgré ces tentatives pour renforcer l'interministérialité de la régulation des risques alimentaires, la sécurité des aliments ne parvient pas à devenir l'objet d'une politique cohérente et intégrée. Les trois ministères se disputent la propriété (Gusfield, 1981) du problème public des risques alimentaires. Les concurrences administratives et les conflits entre les administrations responsables de la gestion des risques alimentaires n'ont pas diminué.

Le ministère de l'Agriculture revendique son autorité sur la sécurité des aliments, intégrée dans le concept de qualité, propre à assimiler objectifs économiques et sanitaires, et sur l'ensemble de la chaîne alimentaire dont il contrôle pourtant surtout l'amont (production, première transformation) et le secteur des denrées animales et d'origine animale en s'appuyant sur les dispositions du Code rural<sup>3</sup>. Le ministère et la DGAl s'engagent ainsi en 1995-1996 dans la préparation d'un projet de loi sur la qualité et la salubrité des denrées alimentaires, qui vise à étendre leurs prérogatives sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et à renforcer leurs pouvoirs de police administrative (Petit, 1997). Le projet s'applique à toute la chaîne alimentaire. Il unifie le dispositif de réglementation et de contrôle de la qualité et de la salubrité des aliments en étendant à l'ensemble des denrées les dispositions réglementaires et les contrôles prévus dans le code Rural, limités jusque-là aux seules denrées animales et d'origine animale. Les pouvoirs de police administrative des services vétérinaires et de la protection des végétaux sont étendus : ils auraient la possibilité de consigner, saisir, détruire et rappeler les produits. Les prérogatives des services vétérinaires et des services de la répression des fraudes deviendraient ainsi identiques, les deux administrations pouvant intervenir sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Une première version du projet de loi prévoyait même la réintégration de la DGCCRF au ministère de l'Agriculture !<sup>4</sup> Ce projet

---

<sup>1</sup> Audition de Gérard Pascal in (Huriet, 1997). Gérard Pascal a fondé le département de sécurité alimentaire de l'INRA en 1989 et l'a dirigé jusqu'en 1992. De 1993 à 1998, il a dirigé le CNERNA. Il a également présidé la section de nutrition et d'alimentation du CSHPF de 1988 à 1992.

<sup>2</sup> Il prend alors le nom de Centre national d'études et de *recommandations* sur la nutrition et l'alimentation, qui symbolise bien le renforcement de l'expertise dans son activité. Il se lance par exemple à cette période dans la détermination des apports nutritionnels conseillés, ou dans l'examen des liens entre alimentation et cancer.

<sup>3</sup> Cette volonté se traduit symboliquement par la création en 1995 d'un ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation. Pour la première fois, l'Alimentation est explicitement attribuée au ministère.

<sup>4</sup> Audition d'Hervé Gaymard devant la Commission Discours-Huriet.

conteste ainsi clairement les prérogatives de la DGCCRF et montre la volonté du ministère de l'Agriculture de développer sa tutelle sur la sécurité des aliments<sup>1</sup>.

Le ministère de l'Economie et des Finances, par l'action de la DGCCRF, développe son activité en matière d'alimentation en l'intégrant dans une politique plus large autour des enjeux de consommation. Les tentatives menées dans les années 1980 pour moderniser le droit alimentaire dans la perspective de la réalisation du marché unique européen et pour créer une véritable loi alimentaire (comme il en existe dans d'autres pays européens) ayant échoué<sup>2</sup>, c'est finalement autour des enjeux de consommation que sont regroupés l'ensemble des textes : la loi du 26 juillet 1993 entraîne la création d'un Code de la Consommation qui intègre la loi de 1905 et l'ensemble de ses textes d'application. La sécurité des aliments est donc intégrée dans l'ensemble plus vaste de la politique de consommation<sup>3</sup>.

Quant au ministère de la Santé, s'il ne dispose pas des prérogatives réglementaires ni de la capacité, en termes de moyens ou de personnels, pour devenir un véritable gestionnaire des risques alimentaires, au même titre que les ministères de l'Agriculture et de l'Economie, il continue de réglementer et contrôler le secteur des eaux d'alimentation, accroît l'expertise du CSHPF et développe son action en matière de surveillance des risques liés aux aliments et de gestion des épisodes de crise à travers le nouveau RNSP. Et au milieu des années 1990, il élabore sa doctrine en matière de sécurité sanitaire qui pourrait bientôt concerner à l'alimentation.

Au milieu des années 1990, l'aliment ne donne pas lieu à une définition juridique cohérente et la régulation des risques alimentaires est éclatée entre trois ministères – Agriculture, Consommation, Santé – légiférant selon trois codes différents – Code Rural, Code de la Consommation et Code de la Santé publique – chacun cherchant à renforcer ses prérogatives sur la question de l'alimentation, dans une perspective spécifique : la qualité, la consommation ou la santé publique. Les spécialistes de droit alimentaire ressentent toujours le besoin d'une structure nationale de coordination « afin de réduire les conflits (hérités du passé) entre les différents ministères de tutelle »<sup>4</sup>. La position du ministère de l'Agriculture dans la régulation des risques alimentaires ne semble plus aussi dominante que dans les

---

<sup>1</sup> Philippe Vasseur, ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation attribue une spécificité de l'alimentation par rapport aux autres produits de consommation. Lors de l'inauguration du nouveau CNA en 1995, il déclare : « L'alimentation ne peut pas être traitée comme d'autres secteurs de la consommation, car les enjeux ne sont pas seulement économiques, mais concernent aussi la santé et l'hygiène publique. C'est pourquoi il est indispensable d'avoir une véritable politique de l'alimentation cohérente, mise en œuvre par des spécialistes, qui puisse garantir aux consommateurs une alimentation de qualité, sûre et adaptée à leurs besoins et à leurs attentes. »

<sup>2</sup> Pierre Creyssel (1987). *La modernisation du droit alimentaire*. Paris, ministère de l'Agriculture.

<sup>3</sup> L'émergence de ce droit à la consommation illustre le fait que « L'intervention publique n'a plus simplement comme objet de veiller à la santé des consommateurs et à la loyauté des transactions. Elle vise à rétablir un équilibre contractuel et à restaurer la confiance des consommateurs en édictant des mesures de redistribution d'information au profit des acheteurs (réglementation sur l'étiquetage par exemple). La recherche d'une plus grande symétrie d'information entre les protagonistes de l'échange se traduit aussi par l'extension de la notion d'intérêt du consommateur : elle se déplace de la décision d'achat vers les conséquences de l'achat du produit et de son utilisation ; elle est élargie à de nouveaux domaines, notamment à l'environnement. » (Valceschini et Nicolas, 1995, p. 22).

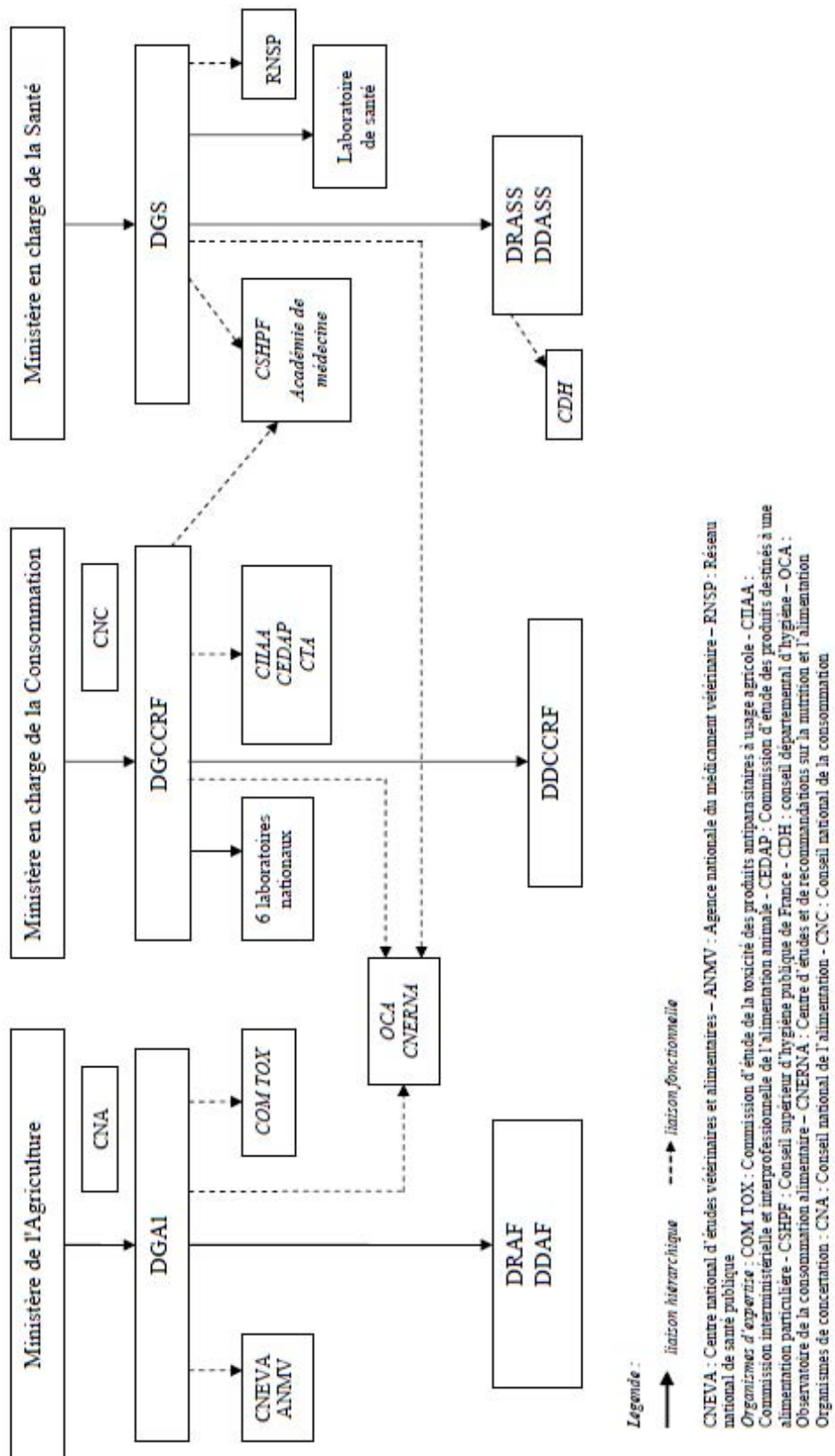
<sup>4</sup> Anticipant la forme que prendra l'Afssa, un spécialiste du droit alimentaire propose ainsi la création « d'un réseau national d'experts de haut niveau afin d'assumer ses tâches propres et celles confiées par les autorités européennes dans le cadre de la coopération scientifique. [...] Tout ce travail de coordination pourrait idéalement déboucher sur une véritable Agence nationale intégrant, sous une seule autorité, l'ensemble des maillons de l'expertise et fournissant ainsi aux autorités des éléments scientifiques solides et consensuels pour faire avancer la modernisation du droit de l'alimentation, en tenant compte de la politique nutritionnelle et de la sociologie du consommateur. » Vincent (1996, p. 70)

années 1970 : fragilisé en interne par la relégation des services vétérinaires au sein de la DGAI, il est concurrencé de l'extérieur par les deux autres départements ministériels<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nous voulons nuancer ici l'analyse d'Alam qui fait du ministère de l'Agriculture dans les années 1990 le « dépositaire légitime de l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments » puis qui affirme que la domination relative du ministère de l'Agriculture est de plus en plus contestée à la veille de la crise de la vache folle, sans toutefois le montrer clairement (Alam, 2007, p. 310). Pour démontrer cet affaiblissement relatif, il faut faire ressortir les transformations de la période 1980-1990, et la contestation croissante de la propriété des risques alimentaires par le ministère de l'Agriculture, avec le développement d'une politique de la consommation autour de la DGCCRF et de l'affirmation des compétences du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire. Cela permet de mieux comprendre « comment la crise de l'ESB s'inscrit dans la continuité des échanges de coups » entre administrations pour reprendre la terminologie tirée de Michel Dobry qu'emploie Alam.

Le système français de régulation des risques alimentaires au milieu des années 1990





## **Conclusion du chapitre 1 : la fragilité institutionnelle de la régulation des risques alimentaires**

L'étude menée dans ce chapitre nous permet de mettre en évidence plusieurs tendances d'évolution de la régulation de la sécurité des aliments sur le long terme.

En premier lieu, la sécurité des aliments n'est pas prise en charge dans un dispositif de régulation intégré et cohérent. L'aliment n'apparaît pas comme un objet de politique publique spécifique. La gestion des risques alimentaires est éclatée entre plusieurs systèmes législatifs et réglementaires et entre plusieurs administrations constituées autour d'enjeux propres où les questions de sécurité des aliments restent marginales par rapport à d'autres enjeux. Cette fragmentation institutionnelle trouve ses origines, nous l'avons vu, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle et va en s'accroissant lorsque la propriété que s'était constitué le ministère de l'Agriculture sur les risques alimentaires est contestée. La cohabitation entre services vétérinaires et service de la répression des fraudes, même lorsqu'ils étaient regroupés au sein du ministère de l'Agriculture, ne s'est jamais développée. Les concurrences administratives sont exacerbées par l'affaiblissement relatif du ministère de l'Agriculture, l'autonomisation des Fraudes et la montée en puissance du ministère de la Santé dans la surveillance des maladies d'origine alimentaire. Au milieu des années 1990, les tentatives d'élaboration d'une loi alimentaire ont échoué et le système de régulation des risques alimentaires paraît d'autant plus fragile qu'il est institutionnellement fragmenté, ce qui réduit son efficacité.

Cette fragilité propre au système d'action publique national est accentuée par une autre tendance de long terme : l'affaiblissement de la capacité de régulation nationale au profit de nouvelles instances de régulation au niveau communautaire et au niveau global. En même temps que les échanges mondiaux se développent, la régulation des risques est de plus en plus intégrée dans un système de régulation à multi-niveaux qui se met progressivement en place dans les années 1990 et qui déstabilise les formes d'action traditionnelles. L'intégration de la politique agricole et alimentaire nationale dans un cadre communautaire date des années 1960 mais est amplifiée par la construction du marché unique et le développement des échanges intra-communautaires. Au milieu des années 1990, le droit alimentaire est essentiellement d'origine communautaire et la réglementation de la sécurité des aliments relève des exigences essentielles devant faire l'objet d'une harmonisation. Son application relève cependant des Etats membres, qui gardent la capacité de prendre des mesures visant à protéger la santé de leurs ressortissants. Par ailleurs, la régulation communautaire comme la régulation nationale doivent s'intégrer dans un nouveau dispositif de régulation globale des échanges et de la sécurité des denrées qui donne un rôle essentiel aux normes sanitaires construites dans les instances internationales. Dans la mesure où cette intégration dans un système de régulation à multi-niveaux ne se fait pas sans crispations ni conflits<sup>1</sup>, elle constitue un autre élément de fragilisation du dispositif de régulation national.

Une troisième tendance de long terme est le développement du rôle des acteurs privés en matière de régulation des risques. Du fait des transformations de la chaîne alimentaire, de la complexification des procédés de production, de transformation et de distribution, de la diversification des produits, du développement des innovations mais aussi des risques liés aux aliments, il est vite apparu impossible de définir de façon précise et exhaustive les caractéristiques des denrées et de vérifier l'application de textes toujours plus nombreux. La régulation publique de la sécurité des aliments a donc évolué de manière à renforcer la

---

<sup>1</sup> Comme le montre le conflit sur les hormones dans la viande de bœuf.

responsabilité des acteurs économiques. Elle est passée de la définition d'obligations de conformité à la définition d'obligations de résultat, laissant la liberté aux entreprises de choisir les moyens appropriés pour aboutir à ces résultats. Les réglementations techniques détaillées ont été remplacées par des mesures volontaires de la part des acteurs économiques. Les pouvoirs publics ont encouragé l'usage de codes de bonnes pratiques et de normes. Ils ont favorisé la mise en place de dispositifs d'auto-contrôle, le développement de l'assurance-qualité et de la certification. Les contrôles des administrations sont passés d'un contrôle en bout de chaîne, au stade de la vente, à un contrôle au stade de la production, visant à vérifier non seulement la qualité et la sécurité des produits mais aussi la mise en œuvre de démarches qualité et d'auto-contrôle par les entreprises. Les acteurs privés sont toujours fortement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation à travers leur participation à de multiples comités d'experts spécialisés. La régulation des risques apparaît toujours comme une régulation « négociée » dans la mesure où elle associe étroitement scientifiques, administrations et professionnels, même si, au début des années 1990 et sous la pression de directives européennes, les acteurs économiques sont quelque peu éloignés des comités d'experts. Cette régulation est intégrée à une politique alimentaire orientée autour de la notion de qualité, qui permet de concilier les objectifs économiques, sanitaires et nutritionnels de l'alimentation.

Enfin, la fragilité institutionnelle du système de régulation est encore accentuée par la montée des inquiétudes autour des questions d'alimentation. Depuis la fin des années 1970, le consensus autour d'un système agricole et agroalimentaire ayant pour objectifs le développement de la sécurité alimentaire au sens quantitatif du terme et l'approvisionnement en denrées toujours plus abondantes et moins coûteuses, s'est effrité. Les pratiques agricoles productivistes et l'alimentation industrielle proposée par le secteur agroalimentaire sont remises en cause pour leurs effets sur la santé et l'environnement. L'opinion se montre de plus en plus sensible aux risques liés à son alimentation, exige de la qualité et le renforcement de la sécurité des produits.

Ces caractéristiques de la régulation des risques alimentaires – fragmentation cognitive et institutionnelle, intégration croissante dans une régulation multi-niveaux, privatisation grandissante et régulation négociée, montée des inquiétudes alimentaires - sont des facteurs de fragilité qui permettent de mieux comprendre la crise de la vache folle : elles constituent à la fois les origines profondes du développement de la crise et les tendances de long terme que la crise va accentuer.



## Chapitre 2 - Crise de la régulation des risques alimentaires et création de l'Afssa

La régulation des risques alimentaires, déjà en profonde transformation dans les années 1990 sous la pression de la libéralisation des échanges et de la construction du marché unique est bouleversée par ce que l'on appelle désormais la « crise de la vache folle ».

Il n'est pas utile de rappeler ici dans le détail la façon dont la crise a éclaté<sup>1</sup>. Contentons nous de nous remémorer que l'élément déclencheur a été l'annonce, le 20 mars 1996, du ministre de la Santé britannique faisant état d'un lien éventuel entre la maladie animale de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB), qui décime le cheptel bovin anglais depuis 1986, et une nouvelle variante de la Maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) qui touche alors une dizaine de personnes. Cette annonce, en elle-même prudente dans la mesure où elle insiste sur l'éventualité de ce lien, produit une onde de choc en Europe. Elle contredit le discours tenu depuis des années par les experts et les pouvoirs publics anglais selon lequel l'ESB, proche de la tremblante du mouton, ne peut franchir la barrière d'espèces. Elle met en lumière le manque de précaution de la part des autorités britanniques (qui n'ont pas su ou voulu tenir compte de l'hypothèse de la transmission à l'homme de la maladie et des avertissements donnés par plusieurs scientifiques). Comme en 1990, où plusieurs pays européens avaient déjà suspendu leurs importations de viande anglaise suite à l'annonce de la contamination d'un chat par l'ESB, plusieurs pays européens, dont la France, suivis de peu par la Commission européenne elle-même, instaurent un embargo sur la viande bovine anglaise.

En quelques jours, le problème de santé animale est requalifié en un problème de santé humaine pouvant potentiellement toucher un nombre important de consommateurs du fait des incertitudes sur le prion, son mode de transmission à l'homme, la durée d'incubation de la maladie chez l'animal, l'ampleur de l'exposition par la viande de bœuf... La crise devient rapidement économique : la consommation de bœuf diminue de 15%. Après les mesures nationales puis communautaires d'embargo qui remettent en question le principe de libre circulation sur le marché unique, la crise devient politique, la Grande-Bretagne dénonçant ces mesures mais se montrant par ailleurs peu transparente pour communiquer ses données.

Des mesures sont rapidement prises pour contenir la crise économique et relancer la consommation (par la mise en place d'un logo Viande bovine française dès le 25 mars et de mesures d'intervention sur le marché par exemple), pour développer les connaissances scientifiques sur le prion (création du comité interministériel sur les ESST présidé par Dominique Dormont, chargé de l'animation de la recherche sur les prions et de l'expertise à destination des pouvoirs publics) et renforcer les mesures de précaution (Lorvellec, 1997). Néanmoins, la crise est relancée en juin 1996 lorsque est révélé par le journal *Nature* que la Grande-Bretagne a continué à exporter des farines animales potentiellement contaminantes en Europe alors qu'elle les avait interdites sur son territoire dès la fin du mois de juillet 1988. La France aurait continué à importer des farines, même après l'interdiction d'importation d'août

---

<sup>1</sup> Sur la genèse de la crise de l'ESB et la manière dont a été donnée l'alerte : (Hirsch *et al.*, 1996 ; Chateauraynaud et Torny, 1999). Pour le développement de la crise en Grande-Bretagne : (Alam, 2007; Lagadec, 2001 ; Seguin, 2002).

1989 et l'interdiction de distribution des farines animales aux bovins prise en juillet 1990. Ces révélations font rechuter la consommation de bœuf de plus de 25%. Par ailleurs, des journaux français révèlent que la Commission européenne, au début des années 1990, avait tout fait pour minimiser le problème de l'ESB afin de ne pas perturber la construction du marché unique. Ces révélations suscitent dans l'opinion publique le sentiment d'une faillite des autorités publiques dans leur mission de santé publique voire d'une conspiration au profit des intérêts économiques. La crise sanitaire, économique et politique devient une crise institutionnelle : les parlements, au niveau français comme au niveau communautaire, s'emparent du problème de la « crise de la vache folle » et mettent en place des missions d'information ou des commissions d'enquête<sup>1</sup>.

Dans ce chapitre, nous n'analyserons pas la crise de la vache folle dans tous ses développements. Il s'agit plutôt de montrer comment la crise a fourni une opportunité à un groupe d'acteurs pour contester la légitimité des propriétaires de la gestion des risques alimentaires, inscrire l'aliment dans le cadre de la sécurité sanitaire et créer une nouvelle agence de « sécurité sanitaire des aliments ».

## **I. Deux analyses de la crise de la vache folle et de la création de l'Afssa**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut prendre position par rapport à deux analyses de la crise de la vache folle en France et de la création de l'Afssa.

### **1. Une analyse de la crise de la vache folle**

Thomas Alam compare le déroulement de la crise de la vache folle en Grande-Bretagne et en France (Alam, 2007). Reprenant les concepts de Michel Dobry, il envisage la crise comme un label imposé par des acteurs engagés à long terme dans les luttes intra et intersectorielles pour la domination de la gestion des risques alimentaires :

« Plutôt qu'un « choc exogène », l'ESB n'est « mise en crise » qu'à la suite d'un processus de construction sociale et l'imposition de ce label est un aboutissement de luttes sectorielles en même temps qu'elle en est une des armes principales. Plus que des leçons de crise qui s'imposeraient d'elles-mêmes, ce sont aussi des luttes politiques et administratives qui structurent le processus de réforme. Plutôt qu'un changement radical, définissant un « avant » et un « après » vache folle, ce sont des activités de rhétorique et de mise en scène qui célèbrent la rupture et ce sont encore des usages sociaux qui domestiquent les principes réformateurs sur le terrain » (Alam, 2007, p. 319-320).

La crise est analysée comme une nouvelle phase dans les échanges de coups entre des acteurs « dépositaires » des risques alimentaires et des challengers appartenant à une « nébuleuse » composée différemment selon l'espace dans lequel la crise se développe. La mise en crise apparaît d'abord comme une « mise en récit », sans auteurs clairement identifiés, mais structurée tant par des acteurs politico-administratifs jusque là marginalisés, les médias, les experts et les chercheurs en sciences sociales : selon ce récit, les propriétaires de la gestion des risques alimentaires (ministères de l'agriculture en France et en Grande-Bretagne, Directions générales de l'agriculture et du marché intérieur de la Commission européenne)

---

<sup>1</sup> En France, c'est le 18 juin 1996 qu'est constituée une mission d'information commune aux six commissions permanentes de l'Assemblée Nationale sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB. La mission est présidée par Evelyne Guilhem et a pour rapporteur Jean-François Mattei. Le rapport est présenté à l'Assemblée nationale le 15 janvier 1997 (Mattei, 1997). Au niveau européen, la mise en place d'une commission d'enquête temporaire est décidée le 17 juillet 1996, fondée sur les pouvoirs du Parlement depuis le Traité de Maastricht de lancer une commission d'enquête lorsqu'un quart de ses membres se prononce en ce sens. La commission a pour mission de déterminer les causes de la crise et de rechercher les éventuelles erreurs commises par les institutions communautaires. Le rapport, réalisé par Manuel Medina Ortega, est présenté au Parlement le 6 février 1997 (Medina Ortega, 1997).

ont sacrifié (délibérément ou par un biais cognitif et culturel) la santé publique sur l'autel du productivisme agricole. Ce cadrage de la crise est en particulier rapidement imposé par les médias, qui, tout en n'étant pas les seuls auteurs du récit, participent fortement à la mise en forme du problème sous la forme du scandale et à la diffusion de cette histoire causale dominante dans toute l'Europe qui conduit à mettre le problème à l'agenda politique et à délégitimer les administrations en charge de la gestion des risques alimentaires<sup>1</sup>.

Cette histoire naturalisée est à la fois construite et instrumentalisée par des acteurs jusque là marginalisés dans la gestion des risques alimentaires afin de subvertir l'état des rapports de force existants : en Grande-Bretagne, un ensemble d'associations et de scientifiques dissidents regroupés au sein de la *National Food Alliance* et autour du département de la Santé qui depuis le début des années 1990, proposent la création d'une agence indépendante de la sécurité des aliments ; au niveau communautaire, un ensemble composé de la DG XXIV en charge de la protection des consommateurs et de certaines commissions du Parlement européen qui profite de la crise pour affirmer ses nouveaux pouvoirs face à la Commission ; en France, une nébuleuse d'acteurs politico-administratifs regroupés autour du ministère de la Santé qui s'opposent à la domination institutionnelle du ministère de l'Agriculture.

Pour Alam, ce travail d'imputation et de mise en cause est achevé au cours des travaux parlementaires communautaires et nationaux qui valident le récit causal (en dénonçant les dysfonctionnements des services de contrôle, les conflits d'intérêts au sein des administrations de l'agriculture et de la Commission européenne et la manipulation de l'expertise scientifique à des fins politiques) et orientent la sortie de crise vers des solutions proposées par les acteurs *outsiders*. Ces derniers sont ainsi parvenus à mettre en crise la gestion des risques alimentaires en instrumentalisant un récit qu'ils ont partiellement contribué à construire et à diffuser et à recycler des solutions institutionnelles déjà là leur permettant d'imposer un nouvel ordre politico-administratif :

« Dans chaque configuration, [...] des acteurs relativement dominés du domaine de la sécurité sanitaire des aliments ont pu tirer profit de la déssectorisation conjoncturelle de cet espace social pour subvertir l'état des rapports de force antérieurs, notamment à travers l'entretien et la circulation transnationale d'un récit causal analogue de la crise de l'ESB. » (Alam, 2007, p. 410).

Alam explique la création des agences de sécurité des aliments, en Grande-Bretagne ou en France, par une « mise en conformité avec un air du temps transnational » (*ibid.*, p. 416). L'adoption de la forme institutionnelle de l'agence, qui paraît susceptible de restaurer la neutralité et la crédibilité de l'action publique et la confiance des consommateurs, s'explique par l'importation et la traduction au sein de chaque configuration nationale d'un ensemble de « canons universels de la modernité managériale ». Cette « vulgate » (caractérisée par des mots d'ordre du type : séparation entre évaluation et gestion des risques, délégation à des agences indépendantes, transparence, ouverture, excellence et indépendance de l'expertise...) trouverait ses origines dans le modèle d'analyse de risque préconisé par le *National Research Council* américain en 1983, puis diffusé au sein de forums internationaux (OCDE, OMS, *Codex*, Commission européenne) dans les années 1990 par l'action de « courtiers de l'international », experts universitaires proches des milieux administratifs qui diffusent les

---

<sup>1</sup> Ce récit a d'abord été développé en Grande-Bretagne où les médias dénoncent la monopolisation de la gestion des risques liés à l'ESB par le ministère de l'Agriculture, la capture de ces derniers par les lobbies agroalimentaires, la disqualification de scientifiques lanceurs d'alerte, les pratiques de secret et de dissimulation... Il est ensuite diffusé au niveau européen par des dynamiques propres au journalisme d'investigation, lorsque sont révélées les pratiques de désinformation au sein de la Commission européenne et la poursuite des importations de farines animales anglaises en France après leur interdiction en Grande-Bretagne.

principes de la gouvernance des risques et certifient la conformité des réformes engagées aux standards internationaux.

Cette vulgate est adaptée au contexte communautaire à travers la doctrine de la gouvernance européenne et appropriée dans chaque configuration nationale selon les traditions administratives et les luttes politico-administratives spécifiques à chaque pays. Ainsi en France, les partisans de la sécurité sanitaire seraient parvenus à imposer le modèle d'une agence de sécurité sanitaire, qui s'inscrit parfaitement dans le cadre de la réforme de l'Etat inspirée du *New Public Management*, en le dissimulant derrière un discours de renforcement des capacités de l'Etat à assurer la sécurité des consommateurs. Dans un article tiré de ses recherches (Alam et Godard, 2007), Alam affirme que les partisans de la sécurité sanitaire, et au premier titre Didier Tabuteau et Martin Hirsch, ont utilisé cette vulgate de la gouvernance des risques comme une ressource pour élargir les frontières de la sécurité sanitaire et subvertir l'état des rapports de force au sein du secteur de la sécurité des aliments. Ils auraient agi comme de « petits prophète bureaucratiques » ou comme des « missionnaires de l'universel », instrumentalisant des savoirs managériaux pour réformer des secteurs où ils étaient en position relativement dominée et pour assurer une légitimité universelle à leurs institutions. Les partisans de la sécurité sanitaire seraient ainsi parvenus à traduire ces références étrangères dans le contexte français et l'importation du modèle d'analyse de risque « viendrait rationaliser *a posteriori* – en offrant un gage de scientificité et d'universalité – ce qui n'est que le produit d'un rapport de forces institutionnelles » (Alam, 2007, p. 444). Mais les dépositaires traditionnels de l'enjeu (le ministère de l'Agriculture essentiellement) auraient également pu mobiliser les références à l'analyse de risque pour se réapproprier le processus de réforme et maintenir leur domination sur le secteur en limitant les compétences de l'Afssa à l'évaluation des risques et en réformant leur fonctionnement propre en utilisant ces mêmes principes de légitimation. Ces luttes intra sectorielles expliqueraient que le modèle de l'analyse de risque soit différemment approprié selon les pays.

Nous adhérons à cette analyse de la mise en crise de la régulation des risques alimentaires et de la genèse de l'Afssa sur de multiples points mais elle pose cependant de nombreux problèmes.

Elle adopte une perspective constructiviste développée par Michel Dobry qui permet de mettre à distance l'idée d'une crise produit par un choc exogène et de montrer comment les acteurs participent à la mise en crise d'un secteur d'activité, en utilisant l'état d'urgence comme une opportunité dans des luttes intra et intersectorielles. Bien que ne citant pas cette littérature, la thèse s'inscrit ainsi dans les perspectives d'analyse des crises développées au sein du Gis Risques. Par ailleurs, la thèse montre la circulation d'un récit causal dominant, structuré en grande partie par les médias, qui délégitime les propriétaires traditionnels de la gestion des risques et est instrumentalisé par les acteurs outsiders pour contester l'ordre établi. Enfin, elle montre comment des modèles étrangers sont traduits et réappropriés au niveau national, à travers les luttes des acteurs politico-administratifs.

Cependant l'analyse pose problème sur plusieurs points. En premier lieu, elle insiste sur les activités tactiques des acteurs dans des luttes intra et intersectorielles mais marginalise le rôle des idées et des valeurs, qui n'apparaissent finalement que comme des concepts instrumentalisés de manière cynique par des acteurs cherchant à légitimer leurs actions, comme des principes de rationalisation *a posteriori* qui, la plupart du temps, dissimulent les vraies raisons et les vrais motifs de l'action qui relèvent nécessairement de l'intérêt à défendre sa position ou à affirmer son pouvoir dans le secteur d'action publique.

Par ailleurs, Alam associe dans un même ensemble de « savoirs managériaux » le modèle de l'analyse des risques, sa traduction dans la gouvernance européenne, le *New Public Management* et les principes de la sécurité sanitaire. En France, les partisans de la sécurité sanitaire apparaissent finalement comme des « courtiers » de cet ensemble de savoirs managériaux qu'ils instrumentalisent, tout en dissimulant l'origine de ces références, pour « annexer les politiques d'alimentation à l'empire de la Santé » (Alam et Godard, 2007, p. 90). Pourtant les idées associées à ces différents courants sont largement différentes : *a priori* rien de commun entre les principes de la sécurité sanitaire et ceux du *New Public Management* sauf à penser que les acteurs de la sécurité sanitaire sont victimes d'une illusion sur eux-mêmes ou qu'ils dissimulent leur filiation. Du coup, l'analyse ne permet pas de montrer la complexité des idées et des principes au fondement de la création de l'Afssa et d'analyser le processus d'hybridation entre différents modèles dont l'agence est le produit.

Car malgré sa volonté d'étudier la « genèse de l'institution formelle » (p. 323) qu'est l'Afssa et de montrer comment l'agence est le produit d'un compromis politique<sup>1</sup>, l'analyse ne permet pas de comprendre comment les « inventeurs » de la sécurité sanitaire en France ont pu obtenir « l'annexion partielle (limitée à l'expertise scientifique) de la sécurité sanitaire des aliments » (p. 410). Elle montre la mise en circulation internationale d'un « sens commun réformateur » par une « nébuleuse » d'acteurs multipositionnés à différents niveaux de l'action publique et la mise en conformité des secteurs nationaux à cet « air du temps transnational »<sup>2</sup>. Mais elle échoue à comprendre les enjeux et les arguments de la lutte politico-administrative qui a caractérisé le processus de création de l'Afssa entre 1996 et 1999. En préférant parler d'une « nébuleuse » d'acteurs réformateurs, identifiée à un niveau transnational, Alam sous-estime la structuration du secteur de la sécurité alimentaire en France en systèmes d'acteurs opposés, caractérisés par des représentations différentes et capables de coordination interne, qui s'affrontent sur l'issue institutionnelle à donner à la crise et sur les prérogatives à donner à l'Afssa. L'analyse d'Alam ne parvient donc pas à analyser finement le processus de création de l'Afssa et à expliquer précisément les compétences données à l'agence<sup>3</sup>.

## **2. Une analyse de la création de l'Afssa**

Christophe Clergeau (2000) a précisément étudié la création de l'Afssa. Il s'inscrit dans une approche cognitive de l'action publique et utilise la théorie des coalitions de cause développée par Paul Sabatier (1998) pour analyser les relations entre les acteurs, leurs confrontations et leurs alliances autour de la création de l'Afssa, ainsi que l'influence des histoires administratives, des cultures professionnelles et des conceptions de la santé et de l'alimentation sur la forme donnée à l'agence. L'Afssa apparaît comme le produit de la

---

<sup>1</sup> « La création de l'Afssa relève davantage d'un produit de stratégies, de luttes, de compromis, d'alliances en tous sens que de la traduction pratique d'un référentiel ou d'un programme cohérent » (Alam, 2007, p. 443)

<sup>2</sup> « Plutôt que plutôt que d'invoquer l'imposition d'un sens unique de l'action publique, on gagne à privilégier une analyse de la mise en circulation d'un sens commun réformateur. Il ne s'agit pas là d'une simple coquetterie rhétorique. A la différence d'un référentiel, adossé à une conception excessivement mentaliste et rationaliste de l'action publique, qui suppose l'existence d'un groupe soudé dont l'objectivation s'avère particulièrement improbable dans l'espace transnational étudié, la notion de sens commun, telle que la propose Christian Topalov semble, certes, moins ambitieuse dans ses prétentions théoriques, mais plus fidèle dans la restitution des jeux sociaux interdépendants observés. » (Alam, 2007, p. 411)

<sup>3</sup> Le fait qu'Alam marginalise totalement dans son analyse les débats autour du rapport rédigé par le sénateur Huriet (simplement signalé en note p. 404) et les échanges de coups entre acteurs politico-administratifs lors des débats de la proposition de loi déposée par la Commission des affaires sociales du Sénat, qui est pourtant à l'origine de la loi de sécurité sanitaire de 1998) empêche l'auteur de comprendre le processus politique à l'origine de l'Afssa et les compromis dont elle est le produit.



rencontre de deux espaces de politique publique : le champ des politiques publiques de l'alimentation marqué par une forte influence des acteurs des politiques agricoles et le champ des politiques de la santé publique et de la sécurité sanitaire.

La création de l'Afssa est expliquée par la stratégie d'une coalition d'acteurs qui s'appuie sur le contexte de crise pour appliquer à l'alimentation les principes de la sécurité sanitaire élaborés dans le domaine des produits de santé. Cette coalition s'est constituée au moment de l'affaire du sang contaminé par l'alliance de hauts fonctionnaires (comme Didier Tabuteau et Martin Hirsch) et de parlementaires de la Commission des affaires sociales du Sénat (comme Claude Huriet) autour de la notion de sécurité sanitaire. La « coalition de sécurité sanitaire » partage valeurs et principes d'action : responsabilité de l'Etat pour assurer la sécurité, primauté de l'objectif de santé publique, recherche du risque minimum, organisation institutionnelle donnant à des établissements publics des fonctions d'évaluation, de police et de contrôle séparées des activités de gestion économique. Elle est aussi caractérisée par une coordination très forte de ses membres, fortement soudés par des contacts nombreux et réguliers et des actions communes pour promouvoir les principes de la sécurité sanitaire. La coalition développe un nouveau modèle d'action publique, théorisé par Didier Tabuteau (1994), permettant de restaurer la légitimité du ministère de la Santé et mis en application au sein de l'Agence du médicament.

La crise ouverte en mars 1996 disqualifie les acteurs traditionnellement en charge de la politique de l'alimentation, les coalitions « agroalimentaire et consommériste », structurées autour du ministère de l'Agriculture (et particulièrement la DGAL) et du ministère de l'Economie et des Finances (et surtout la DGCCRF) qui partagent une même conception de l'alimentation. Pour Clergeau, la crise fournit à la coalition de sécurité sanitaire une fenêtre d'opportunité pour étendre ses principes au domaine de l'alimentation et pour avancer le modèle d'une agence unique de sécurité des produits de santé et des produits alimentaires ayant des pouvoirs de police sanitaire (sur le modèle de la FDA américaine) comme une solution institutionnelle pour résoudre la crise politique :

« Le rapport de la mission Descours-Huriet et l'inscription sur l'agenda gouvernemental de la création d'une agence de sécurité sanitaire de l'alimentation marquent sans conteste l'aboutissement d'un processus de développement du projet de la coalition de sécurité sanitaire qui, après avoir réussi à appliquer ses principes d'action et son modèle institutionnel à l'ensemble des produits de santé, parvient, à l'occasion de la crise de la vache folle, à fournir le cadre de la réponse institutionnelle à la crise recherchée par le gouvernement. » (Clergeau, 2000, p.83)

L'importation des principes de sécurité sanitaire dans le champ de l'alimentation n'est cependant pas évident : la légitimité du monde médical pour intervenir dans le domaine de l'alimentation est contestée, la sécurité de l'aliment ne s'évaluant pas de la même façon que celle d'un médicament. De plus, la coalition de sécurité sanitaire manque de ressources techniques et d'appui auprès des acteurs agroalimentaires. Ce qui l'amène à finalement proposer la création de deux agences distinctes plutôt que d'une agence unique regroupant produits de santé et produits alimentaires. Face à la stratégie de la coalition de sécurité sanitaire, les acteurs traditionnels du champ de l'alimentation vont développer des activités pour intégrer la notion de sécurité sanitaire dans leurs propres cadres cognitifs et pour maintenir leur leadership. Ils vont ainsi chercher « d'une part à limiter la capacité de l'agence à peser sur la conduite et l'orientation des politiques publiques et d'autre part à réinscrire sa création dans le cadre cognitif existant de l'alimentation ». (*ibid.*, p.84). Ils restructurent leur système de croyances autour d'une approche globale de l'alimentation en y affirmant davantage un volet sanitaire sans toutefois l'autonomiser entièrement. La coalition agroalimentaire mobilise les principes de l'analyse de risque développées aux Etats-Unis et

dans le cadre d'instances internationales (*Codex Alimentarius*) ainsi que les réformes en cours au niveau communautaire pour réinvestir le concept de sécurité sanitaire des aliments et le projet institutionnel de l'agence. Ils défendent ainsi la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques. Ce principe doit permettre de garantir l'autonomie du scientifique par rapport au politique et, dans un même temps, d'affirmer la légitimité politique du gestionnaire qui doit pouvoir prendre en considération d'autres éléments que les données scientifiques (en mobilisant le principe de précaution par exemple). Le pouvoir de décision doit rester aux mains des responsables politiques. L'agence ne doit pas avoir de pouvoir de police sanitaire ni de corps de contrôle. Ainsi

« les coalitions agroalimentaire et consumériste parviennent à ajuster une conception de l'alimentation et les objectifs de santé publique dans le cadre d'un dispositif reposant sur la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques, la responsabilité du pouvoir politique dans la définition du risque acceptable grâce à un risque connu et l'usage de la précaution en situation d'incertitude. » (*ibid.*, p.92).

Elles trouvent dans ce schéma l'appui des industries agroalimentaires, des organisations professionnelles agricoles et des associations des consommateurs. Finalement, ce sont ces deux coalitions qui parviennent à imposer dans les arbitrages interministériels et dans les discussions parlementaires leur conception, face à la coalition de sécurité sanitaire : deux agences sont créées ; évaluation et gestion des risques seront séparées, l'agence de sécurité des aliments n'ayant pas, contrairement à l'Agence de sécurité sanitaire des produits de santé, de pouvoir de contrôle ou de police sanitaire. Pour Clergeau, le processus de création de l'Afssa a permis de consacrer la sécurité sanitaire comme une nouvelle norme d'action publique dans le domaine de l'alimentation et de légitimer l'action des acteurs de la Santé dans ce domaine. Mais les principes de la sécurité sanitaire ont été largement révisés et transformés pour les adapter à la spécificité des aliments et « les principes d'action qui fondent l'Afssa doivent au moins tout autant au champ de l'alimentation qu'à celui de la sécurité sanitaire » (*ibid.*, p. 124).

Ces développements permettent ainsi de compléter l'analyse d'Alam et de mieux comprendre le processus de création de l'agence. En mobilisant le cadre théorique de P. Sabatier, l'analyse de Clergeau permet de mieux tenir compte à la fois des conflits de pouvoir et des systèmes d'idées et de croyances qui orientent les stratégies et les actions. Elle permet de mieux comprendre comment les formes et prérogatives données à l'Afssa résultent de confrontations, négociations et compromis entre les intérêts mais aussi entre les cadres cognitifs de différentes coalitions d'acteurs.

Pourtant, le cadre d'analyse utilisé peut être interrogé. La mobilisation de l'Advocacy Coalition Framework (ACF) de Paul Sabatier pour analyser la séquence de création de l'agence pose plusieurs problèmes. En premier lieu, si l'analyse permet de bien caractériser les propriétés de la coalition de sécurité sanitaire, elle est moins précise pour décrire les croyances et les interactions de la coalition agroalimentaire et surtout de la coalition consumériste. Le schéma d'une alliance de l'Agriculture et de la Consommation contre la Santé est, en outre, trop simple : comme nous le montrerons, les alliances et les conflits ont été protéiformes et mouvants. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence même de la notion de coalition de cause pour caractériser le groupe d'acteurs constitué autour de la notion de sécurité sanitaire. En effet, contrairement aux exemples pris par Paul Sabatier et son équipe où les coalitions sont composées d'acteurs privés et publics mais structurées autour de groupes d'intérêt<sup>1</sup>, les acteurs en conflit autour de la création de l'Afssa sont des acteurs

---

<sup>1</sup> « Within the subsystem, the ACF assumes that actors can be aggregated into a number (usually one to four) of 'advocacy coalitions,' each composed of actors from various governmental and private organizations who both

politico-administratifs. En France, la politique de sécurité des aliments, voire même plus largement la politique de l'alimentation, n'a pas structuré de groupes d'intérêts ou de ressortissants associés à cette politique. Au milieu des années 1990, les mobilisations sociales sont relativement faibles autour des enjeux alimentaires (Gilbert, 2005)<sup>1</sup>. Les conflits auxquels donnent lieu la création de l'agence sont des conflits politico-administratifs, plus que des conflits entre des coalitions stables composées de groupes d'intérêts, d'administrations et de parlementaires (voire de journalistes). Les élites sectorielles parviennent à intéresser et à s'allier des acteurs privés (acteurs économiques, associations de consommateurs) sans que ces derniers ne jouent un rôle déterminant dans le processus de création de l'agence. En outre, Clergeau note lui-même les divergences d'intérêt, de stratégie et parfois même de croyances au sein de la coalition de sécurité sanitaire, ce qui réduit l'intérêt analytique du concept<sup>2</sup>. De plus, le modèle de l'ACF est plus utile pour mettre en évidence des changements incrémentaux que les transformations plus profondes des orientations et des acteurs des politiques publiques (Bergeron *et al.*, 1998). Enfin, et plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la pertinence de renvoyer à un sous-système de politique publique, composé de trois coalitions, pour décrire le système d'acteurs intéressés par la sécurité des aliments<sup>3</sup>. Comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, le risque alimentaire ne fait pas l'objet d'une politique spécifique clairement formulée et au milieu des années 1990 le dispositif institutionnel est fragmenté entre de multiples institutions et propriétaires, associés à des groupes d'intérêts clairement constitués. Dès lors, on peut se demander si l'enjeu de la crise n'est pas la constitution même de ce sous-système d'acteurs alors en gestation. Nous rejoignons ici une critique faite au modèle de l'ACF qui est de postuler l'existence d'un sous-système de politique publique sans s'interroger sur le processus de construction (Bergeron *et al.*, 1998). En particulier, il est important de mieux prendre en considération la manière dont est défini le problème ou du moins la manière dont le problème donne lieu à des luttes définitionnelles, dont vont dépendre la configuration des acteurs en conflit : « l'élaboration de la définition du problème public constitue ainsi un enjeu majeur, en fonction duquel les coalitions peuvent peser sur la constitution du sous-système lui-même. » (Bergeron *et al.*, p. 218). Ainsi ce sont la définition même du problème, la formation même

---

(a) share a set of normative and causal beliefs and (b) engage in a non-trivial degree of co-ordinated activity over time. The ACF explicitly argues that most coalitions will include not only interest group leaders, but also agency officials, legislators from multiple levels of government, applied researchers, and perhaps even a few journalists. » (Sabatier, 1998, p. 103) Les exemples d'utilisation de l'ACF en France montrent aussi un rôle déterminant des acteurs privés (Surel, 1997).

<sup>1</sup> La situation a changé avec une prise en charge plus importante de ces questions par les associations de consommateurs (pour qui les questions alimentaires deviennent une priorité à partir de la crise de la vache folle et de la controverse sur les OGM) les syndicats agricoles (comme la Confédération paysanne) ou des associations de santé environnementale qui se structurent dans les années 2000. On peut penser que les crises sanitaires touchant l'alimentation des années 1990 ont aidé à la structuration de ces groupes d'intérêt.

<sup>2</sup> Par exemple, au sujet de la nécessité de créer une agence unique de sécurité sanitaire couvrant l'ensemble des produits de santé et des produits alimentaires.

<sup>3</sup> Un sous-système est défini ainsi : « A subsystem consists of actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as agriculture, and who regularly seek to influence public policy in that domain. » (Sabatier, 1998, p. 99). Bergeron *et al.* précisent : « 1) les participants doivent se considérer comme formant une communauté relativement autonome fondée sur le partage d'un domaine d'expertise ; 2) Les acteurs identifiables doivent durablement chercher à influencer les politiques publiques dans ce même domaine ; 3) Il existe des segments administratifs compétents sur le domaine en question à tous les niveaux de gouvernement ; 4) Il existe des groupes d'intérêts, voire même des fragments de groupes, qui considèrent ce domaine comme un sujet politique fondamental. » (Bergeron *et al.*, 1998, p. 206). Si l'on reprend cette définition, il ne semble pas que l'on puisse qualifier le système d'acteurs de la sécurité alimentaire de sous-système.

des coalitions et la construction même d'un sous-système de politique publique qui sont l'enjeu du processus politique ouvert avec la crise de la vache folle.

Dans la suite de ce chapitre, nous emprunterons nombre d'éléments aux analyses d'Alam et de Clergeau. Cependant, nous chercherons à les compléter en utilisant la grille d'analyse proposée par P. Hassenteufel (2008) pour analyser l'action publique comme un ensemble d'interactions contextualisées que nous avons présenté en introduction générale de cette thèse. Rappelons qu'il invite à identifier les causes du changement de l'action publique parmi plusieurs facteurs : l'affirmation d'acteurs porteurs de changements, l'existence de processus d'apprentissage, l'existence d'un contexte favorable, l'existence de dynamiques transnationales. L'analyse tient également compte des obstacles au changement, mis en évidence par les théories de l'incrémentalisme ou de la *path dependence*.

Nous utiliserons cette grille d'analyse pour comprendre la séquence d'action publique qui va de l'éclatement de la crise de la vache folle jusqu'à la création de l'agence et pour comprendre les caractéristiques formelles données à l'Afssa en mettant en évidence :

- le rôle déterminant d'une élite de sécurité sanitaire pour mettre en crise la régulation des risques alimentaires, redéfinir le risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire et remettre en cause la légitimité des propriétaires historiques des risques alimentaires ;
- l'influence de processus de diffusion et de traduction de valeurs, de principes et de modèles institutionnels entre différents niveaux de régulation ;
- le rôle des interactions stratégiques pour comprendre les luttes auxquelles donne lieu le processus politique de création de l'Afssa ;
- l'importance de phénomènes d'apprentissage et de *path dependence* pour expliquer le design institutionnel de l'agence.

## **II. La crise de la régulation des risques alimentaires**

La crise crée un nouveau contexte, propice au changement de l'action publique en matière de sécurité alimentaire. L'annonce du 20 mars 1996 engendre une situation nouvelle caractérisée par un emballement médiatique, une activité politique et diplomatique intense et des tensions entre Etats. Le problème de l'ESB, confiné jusque là à la sphère de l'élevage et réduit à un traitement technico-administratif est mis à l'agenda médiatique et politique et fait l'objet de prises de position publiques de toutes parts. Les intervenants se multiplient et les frontières jusque là bien établies s'effacent. On assiste ainsi à une situation d'urgence et de débordement des capacités de réponse de la part des autorités publiques (Gilbert, 1992) et à une déssectorisation (Dobry, 1986) du problème de l'ESB. Ce nouveau contexte entraîne la remise en cause de l'ensemble de la régulation alimentaire. La crise s'apparente à l'expression d'une « policy failure » (Hall, 1993) au sens où l'ensemble des objectifs, des institutions, des modes d'organisation et de fonctionnement, des modes opératoires associés à la politique publique est remis en cause.

Nous ne cherchons pas ici à retracer le déroulement de la crise de la vache folle dans tous ses développements. Il s'agit plutôt de comprendre les interprétations qui ont été données à la crise, les causes qui ont été avancées et les solutions qui ont été proposées.

Nous nous intéresserons aux rapports parlementaires remis au début de l'année 1997. Au rapport de la mission d'information parlementaire rédigé par Jean-François Mattei (que nous appellerons par la suite le « rapport Mattei »), nous ajouterons le rapport de la mission d'information de la Commission des affaires sociales du Sénat, rédigé par Claude Huriet. Cette mission qui a pour but de définir les conditions du renforcement de la veille et de la sécurité sanitaire des produits de santé, est mise en place avant la crise de la vache folle (lors des travaux de la Commission sur la loi sur les thérapies génique et cellulaire) mais est élargie aux questions de sécurité alimentaire à l'occasion de la crise<sup>1</sup>. Il est dès lors pertinent de s'intéresser aux rapports parlementaires dans la mesure où ce sont des textes officiels produits par les plus hautes instances politiques de l'Etat, qui visent restaurer symboliquement l'ordre socio-politique perturbé par la crise en semblant dépolitiser les débats, en montrant que les autorités politiques prennent en charge le problème et en produisant une interprétation admissible de la crise, un récit possible des événements :

« Très attendus, investis de tous les espoirs des victimes, parties prenantes, etc., qui en attendent une ponctuation fondamentale (« un tournant »), ils [les rapports post-crise] sont considérés comme des moments-clés dans la vie des problèmes. Le rapport post-crise est l'occasion de tirer les leçons de l'événement. Il est conçu comme un effort pour produire, à travers l'analyse de la crise, une prise de conscience de l'existence d'un problème et une identification claire de sa nature et de ses caractéristiques. Des solutions pourront alors être associées à ce problème, maintenant catégorisé, sous forme de propositions d'action. (...) le rapport énonce la définition du problème et en consacre l'existence officielle. » (Laroche, 2009, p.73-74).

Mais comme le souligne Hervé Laroche, ces rapports sont aussi des « arènes politiques » au sens où ils sont la production d'acteurs politiques qui doivent départager les responsabilités, identifier d'éventuels coupables et faire des recommandations en attribuant la propriété des problèmes et de leur prise en charge. Ces rapports parlementaires ne sont ainsi pas neutres : rédigés après de nombreuses auditions, ils proposent une lecture particulière des événements, dégagent des causalités et valident des solutions avancées par différents acteurs engagés dans un processus de réforme. Ils permettent ainsi de voir comment la crise a été interprétée, quel cadrage en a été fait, quel récit en a été construit, quels problèmes ont été soulevés, quelles propositions d'action ont été faites<sup>2</sup>.

Nous monterons d'abord comment les travaux parlementaires ont été une arène politique conduisant à une redéfinition du risque en problème de sécurité sanitaire ; puis la façon dont ils expriment une remise en cause de l'ensemble de la régulation des risques. Nous mettrons enfin en évidence le lien étroit entre les luttes définitionnelles et les luttes de pouvoir en montrant comment ces travaux montrent l'offensive d'une élite de hauts fonctionnaires structurée autour d'un programme d'action publique.

## **1. Une redéfinition du risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire**

Gilbert et Henry (2009a, 2009b) insistent sur la nécessité d'analyser la transformation des définitions données à un problème, en l'occurrence un risque collectif, lorsque le problème passe d'un espace confiné où il est pris en charge par des acteurs spécialisés dans une relative

---

<sup>1</sup> Il est essentiel d'inclure dans l'analyse la prise en compte de ce travail parlementaire dans la mesure où il est à l'origine de la création de l'Afssa : c'est une des limites de l'analyse d'Alam (2007) d'avoir marginalisé le travail de la mission sénatoriale.

<sup>2</sup> En outre, leur analyse se justifie pleinement dans le cas de la crise de l'ESB dans la mesure où ces rapports forment le point de départ d'un processus de réforme qui va durer deux ans : ils forment la base des discussions interministérielles autour de la création de l'agence et c'est une proposition de loi déposée au Sénat qui est à l'origine de l'Afssa. Il y a donc un lien de filiation directe entre ces travaux parlementaires et la création de l'agence.

confidentialité à une phase où le problème est publicisé et mis à l'agenda politique<sup>1</sup>. Un même problème peut faire l'objet de définitions successives et/ou de définitions concurrentes, ces différences de définitions correspondant à des confrontations entre différents acteurs autour de la propriété du problème et des modalités de sa prise en charge. Il s'agit donc d'articuler étroitement les processus définitionnels, en s'intéressant particulièrement à l'évolution des définitions données à un problème au cours du processus de publicisation et de mise sur agenda, aux configurations d'acteurs qui portent ces définitions et aux rapports de force qui opposent les acteurs.

Dans notre cas, la crise fait passer le traitement du risque ESB, et plus généralement du risque alimentaire, de l'espace confiné et spécialisé constitué par le système d'acteurs regroupant administrations de gestion des risques et acteurs professionnels à l'espace public où la définition du problème change et où sa prise en charge est élargie à un nombre beaucoup plus large d'acteurs qui s'affrontent sur la définition à donner au problème<sup>2</sup>. Jusqu'à l'annonce du 20 mars 1996, le risque ESB était principalement défini comme un risque de santé animale et comme un problème économique pour les éleveurs<sup>3</sup>. A ce titre, il était pris en charge par l'administration de l'agriculture en lien avec les éleveurs et leurs organisations professionnelles (fédérations d'élevage, centres techniques...). Mais à partir de l'annonce du lien probable entre l'ESB et la MCJ, le problème est désormais pris en charge par de nombreux autres acteurs (hommes politiques, partis, médias, associations de consommateurs, acteurs économiques de la production mais aussi de la distribution, etc...) et il est requalifié : le problème est redéfini principalement en risque de santé humaine d'une part et en problème politique d'autre part, traité sous la forme de l'affaire et d'un scandale opposant les intérêts économiques aux exigences de santé publique<sup>4</sup>.

Comme l'a montré Alam (2007), les médias participent fortement à cette redéfinition en proposant un récit de la crise, construit d'abord en Grande-Bretagne et diffusé en Europe. Ce récit et ce processus définitionnels sont selon lui ensuite validés par les travaux parlementaires. Mais il faut aller plus loin et montrer que les travaux parlementaires signent une nouvelle étape dans le processus définitionnel. Ces rapports nous permettent certes de

---

<sup>1</sup> Les auteurs affirment leur ambition de comprendre ainsi les relations entre des phases de gestion discrète et confinée d'un problème par un système d'acteurs spécialisés et les phases de publicisation du problème et de mise à l'agenda politique.

<sup>2</sup> Il faut préciser que la publicisation du problème en France ne se fait pas sur le mode le plus courant de la mise sur agenda identifié par Gilbert et Henry : celui d'une mobilisation d'acteurs issus de la société civile (associations de victimes ou de patients, experts par exemple) pour interpellier les autorités publiques en prenant à témoin l'opinion publique, via les médias. Le risque ESB et plus généralement le risque alimentaire n'ont pas été l'enjeu en France de mobilisation de la part d'associations de victimes ou d'associations de consommateurs (qui n'ont véritablement accordé une importance à cet objet qu'après 1996). En revanche en Grande-Bretagne, les mobilisations d'associations et d'experts dissidents sont plus importantes et réclament depuis le début des années 1990 une réforme de la gestion des risques (Alam, 2007). Pour reprendre les modèles de processus de mise à l'agenda distingués par Philippe Garraud (1990), en Grande-Bretagne, la mise à l'agenda se fait plutôt sur le mode de la « participation », avec la mobilisation de groupes organisés qui sensibilisent l'opinion publique, alors qu'en France, elle se fait davantage sur le mode de la « médiatisation », les médias étant les principaux vecteurs de la publicisation du problème et du développement de la crise, suite à l'événement créé par l'annonce du ministre de la Santé britannique.

<sup>3</sup> Malgré des définitions concurrentes, mais marginalisées, qui dès le début des années 1990, ont considéré que le risque d'ESB pouvait devenir un problème de santé humaine, et justifier à ce titre des mesures de protection spécifiques (le ministère de la Santé a rapidement pris des mesures au début des années 1990 pour assurer la sécurité des médicaments et de l'alimentation des nourrissons).

<sup>4</sup> Dans un premier temps, les autorités françaises tentent également de définir le risque ESB comme un problème anglais (qu'un embargo et un logo permettant aux consommateurs de choisir de la viande bovine française) avant que la découverte d'importations en France de farines animales anglaises ne vienne invalider cette définition du problème.

mettre en évidence les interprétations données à la crise : ils produisent une « trame narrative » générale qui produit l'intelligibilité de la crise (Laroche, 2009). Mais, dépassant le strict cadre de la crise ESB, ils sont aussi le lieu d'un nouveau processus définitionnel : le risque alimentaire, à travers le risque ESB, est redéfini comme un problème de « sécurité sanitaire », le dotant ainsi de caractéristiques spécifiques, impliquant certains acteurs pour sa prise en charge et orientant la résolution de la crise vers des solutions spécifiques.

Les deux missions parlementaires n'avaient pas les mêmes objectifs et leur angle d'analyse diffère. La mission d'information commune de l'Assemblée nationale devait faire un historique de la crise, dégager les causes de la crise et proposer des solutions. Le rapport confié au député Jean-François Mattei envisage la crise dans tous ses aspects – scientifiques, agricoles, sanitaires et économiques – et s'attache non pas à rechercher des responsabilités et des coupables mais à identifier ses multiples causes et à proposer des orientations d'action. En réalité, la crise apparaît d'abord comme une crise économique de l'élevage : elle se matérialise moins par le nombre de cas d'ESB ou de malades de MCJ en France que par la chute de la consommation de bœuf et par les conséquences économiques sur la filière. Le rapport insiste sur la faiblesse du nombre de cas et cherche à minimiser l'impact sanitaire de la crise. A l'inverse les conséquences de la chute de la consommation de viande bovine sur la filière sont largement développées, les éleveurs apparaissant comme les victimes d'une « crise injuste ». Les dysfonctionnements et les responsabilités des acteurs de la filière bovine française sont minimisés.

La crise est expliquée par les incertitudes scientifiques qui entourent la nature du prion et son mode de transmission et par des dysfonctionnements : une recherche tardivement mobilisée, la fragilité structurelle de la filière bovine en situation de surproduction, un système de contrôles éclaté et peu efficace (comme le souligne la difficulté d'obtenir des chiffres sur les quantités de farines animales importées). Mais la gestion du problème de l'ESB avant mars 1996, comme de la crise, par les autorités françaises n'est pas fondamentalement remise en cause par les parlementaires<sup>1</sup>. Les dysfonctionnements sont identifiés surtout au niveau de la gestion de l'épizootie d'ESB par la Grande-Bretagne et par la Commission européenne. Même si le rapporteur se défend d'attribuer des responsabilités, les responsables sont ainsi clairement désignés tandis que les responsabilités des autorités politico-administratives françaises sont atténuées.

Fondamentalement, le rapport explique la gravité de la crise par « la prise de conscience d'errements humains incompatibles avec l'idée qu'on est en droit de se faire d'une société véritablement humaine ». C'est le comportement jugé immoral de certains acteurs de la filière bovine et de certains responsables britanniques et européens qui est remis en cause. Cette interprétation est fondée sur le constat que la maladie animale trouve le plus probablement son origine dans le changement, au début des années 1980, du mode de fabrication des farines de viandes et d'os (FVO) utilisées comme compléments de l'alimentation des bovins particulièrement en Grande-Bretagne. Ce changement, qui a conduit à une réduction des températures de chauffage de ces farines constituées à partir d'animaux morts de maladie et issus de l'équarrissage et de déchets d'abattoirs, apparaît motivé par des critères de rentabilité économique. Cette interprétation renvoie surtout aux révélations de la poursuite de l'exportation par la Grande-Bretagne de ces FVO après qu'elle-même en eût interdit

---

<sup>1</sup> Selon le rapport, les autorités publiques ont cherché à tenir compte de l'évolution des connaissances sur la maladie et ont adopté les mesures de précaution de manière adéquate. Seul un retard dans la prise des mesures d'interdiction des farines animales pour l'alimentation des ruminants par rapport aux mesures anglaises est souligné, ce qui a entraîné l'importation de farines animales potentiellement contaminantes.

l'utilisation sur son territoire en 1988<sup>1</sup>. Quant à l'Union européenne, elle est accusée de sacrifier les impératifs de santé publique au profit de la construction du marché unique : manque de surveillance épidémiologique, retard dans la prise de mesures sanitaires, absence de contrôle... Cette interprétation de la crise est exprimée dans le titre même du rapport Mattei (De la « vache folle » à la « vache émissaire »): la vache est la victime du comportement cupide de l'homme et de son attitude coupable qui l'amène à sacrifier les préoccupations sanitaires au profit d'intérêts économiques.

La crise est alors replacée dans la série des crises sanitaires comme Tchernobyl, l'amiante et le drame du sang contaminé, qui s'expliquent par la prévalence de choix économiques sur les considérations de santé publique :

« C'est la découverte par l'homme des comportements dont il est capable qui ébranle plus que tout autre danger sa confiance en lui-même. Après toute une série de crises douloureuses ou dramatiques telles que Tchernobyl, l'amiante ou la contamination transfusionnelle parmi d'autres, l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine pose à nouveau avec insistance la question de la primauté de l'homme comme fondement de son action et de la responsabilité individuelle. A chaque étape de la filière bovine, sans qu'on puisse jamais désigner un responsable en particulier, des choix ont été faits, privilégiant l'économie et l'argent au détriment de la santé, protégeant des intérêts particuliers plutôt que les intérêts généraux. Devant cette réalité dramatique pour l'homme qui ne semble pas avoir retenu la leçon du sang contaminé, la crise de la " vache folle " relève donc du syndrome de la " vache émissaire ". » (Conclusion du rapport Mattei)

Dans ce passage, le rapporteur évite de désigner clairement les coupables, en situant son discours à un niveau général et en adoptant une position morale. Mais le problème est défini avec une rhétorique opposant santé publique et intérêts économiques, victimes innocentes (en l'occurrence dans ce rapport plus les éleveurs que les malades !) et intérêts matériels.

Le rapport Mattei développe donc une interprétation spécifique de la crise et une définition particulière du risque ESB et plus généralement du risque alimentaire : problème de santé animale plus que problème sanitaire, problème économique plus que problème politique, il est surtout vu comme un problème moral. On assiste ainsi à une montée en généralité (avec l'évocation de valeurs fondamentales ou du rôle de l'Etat par rapport au marché) et à la redéfinition du problème qui ouvre la possibilité d'une transformation profonde de la régulation des risques :

« Dès lors qu'une question ne relève plus d'échanges effectués dans des espaces discrets ou spécialisés, elle est d'une certaine manière détachée de ce qui constitue les modalités de sa gestion quotidienne. Elle s'inscrit dès lors dans des registres spécifiques au débat public instaurant un nouveau mode de désignation des acteurs et de leurs relations ainsi qu'une nouvelle rhétorique faisant appel à des catégories générales, aux règles de droit, aux principes moraux, à des systèmes de valeurs idéalisés. On entre dans un espace où ce ne sont plus des acteurs concrets mais de grandes catégories qui s'affrontent et sont mises en scène. C'est dans ces moments-là que sont abordées des questions dites fondamentales, qu'elles aient trait à la démocratie, au rôle de l'Etat, à ses responsabilités, au développement des sciences et des techniques et de leurs effets, etc. (...) Ce travail de mise en forme qui aboutit à la transformation des problèmes a deux conséquences. Il correspond tout d'abord à une prise en charge de ces problèmes en premier lieu par les acteurs spécialisés de l'espace public qui poursuivent, selon leurs propres logiques, le processus de redéfinition. Il ouvre de nouvelles perspectives en termes socio-politiques dès lors que l'évocation de problèmes spécifiques en termes généraux ou extrêmes, comme dans le cas des risques, peut devenir l'occasion d'entreprises plus vastes à caractère politique visant

---

<sup>1</sup> Cette analyse transparaît dès les premières pages du rapport Mattei qui, en référence à ces révélations, cite un éditorial de Pierre Georges dans *Le Monde* intitulé « Le crime industriel » : « Ce sont bien les hommes qui sont fous et non point tant les ruminants. Fous de profit, fous du libéralisme fou. Vendre, vendre à tout prix. Vendre sans scrupules ni morale industrielle, ni morale tout court. Exporter pour contourner ses propres interdits. Se débarrasser chez le voisin de produits prohibés à domicile, comme l'on vidangerait nuitamment ses eaux usées dans le jardin des autres. (...) De l'immoralité comme règle de commerce et ligne de conduite (...) » Pierre Georges, *Le Monde*, 12 juin 1996.



l'ordre, tel qu'il est établi (qu'il s'agisse de réformes ou de changements plus profonds). » (Gilbert et Henry, 2009a, p. 13-14)

Cette montée en généralité est encore plus visible dans le rapport Huriet. Le rapport de la mission d'information « sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France », rédigé par le sénateur (UDF) Claude Huriet n'a en effet pas les mêmes objectifs que le rapport Mattei.

Cette mission d'information, créée le 21 mai 1996, trouve ses origines dans les travaux de Commission des affaires sociales du Sénat sur la loi régissant les thérapies génique et cellulaire, au cours desquels les sénateurs ont pris conscience de l'éclatement des institutions de sécurité sanitaire et des insuffisances de la réglementation. Aussi les sénateurs avaient-ils décidé de créer une nouvelle mission d'information « sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France. ». Ce n'est qu'à la suite des développements de la crise de la vache folle que la mission d'information est élargie aux produits alimentaires<sup>1</sup>. D'emblée, cet élargissement signe une modification importante de la définition donnée au risque alimentaire : ce dernier est perçu comme un problème de sécurité sanitaire et le problème ESB comme un problème de « sécurité sanitaire des produits alimentaires »<sup>2</sup>.

Le rapport Huriet ne tente pas d'analyser le déroulement de la crise de la vache folle, ni d'identifier les responsabilités ou les dysfonctionnements de sa gestion. L'objectif est d'identifier les défauts de la réglementation et des institutions sanitaires, d'établir un « cahier des charges » de l'Etat et de proposer une réorganisation administrative. Il replace directement l'alimentation dans le cadre de la sécurité sanitaire et définit le risque alimentaire comme un problème sanitaire. La sécurité des aliments relève désormais de la sécurité sanitaire liée aux produits, à côté de la sécurité des produits de santé (médicaments, organes, produits sanguins). La crise de la vache folle est même remplacée dans la série des crises qui ont permis de réformer progressivement le système de santé publique :

« L'histoire nous enseigne que, très souvent, la législation progresse réellement à la faveur de crises. Cela se vérifie aussi dans le domaine sanitaire. (...) La protection de la santé étant perçue en bien des cas comme entravant la liberté individuelle, la liberté du commerce ou le droit de propriété, les crises peuvent constituer un bon catalyseur pour la faire progresser. C'est ainsi qu'en France, la création du ministère de la santé fut décidée dans notre pays en 1920 à la suite de l'épidémie de grippe espagnole qui occasionna la mort de 20 à 40 millions de personnes à travers le monde, soit plus que la première guerre mondiale. Aux Etats-Unis, le scandale provoqué par le roman à succès d'Upton Sinclair, "The Jungle", qui dénonçait les très mauvaises conditions d'hygiène dans les abattoirs et les usines de production de viande de Chicago, fut à l'origine d'une enquête demandée par le président Théodore Roosevelt et n'est pas étranger au développement de la législation sanitaire et de la Food and Drug Administration.

En France, à nouveau, l'affaire dite du sang contaminé a conduit à la création de l'Agence française du sang et a facilité l'aboutissement du projet de constitution de l'Agence du médicament. Cette crise a en effet permis de prendre la mesure des effets pervers qu'entraînent l'insuffisance des contrôles et la confusion des producteurs et des contrôleurs. Elle a aussi permis de comprendre que, si l'application de normes dites éthiques (gratuité du don, non-profit, service public...) est indispensable, surtout lorsque sont en cause des produits d'origine humaine, elle ne suffit pas à elle seule à garantir la sécurité sanitaire. Pire, lorsque l'éthique est utilisée comme paravent, non seulement il n'y a plus de sécurité sanitaire, mais il n'y a plus d'éthique. Un peu plus tard, la crise des prélèvements d'organes a nécessité une clarification de l'organisation des prélèvements et des greffes qui passait par la création de l'Etablissement français des greffes.

---

<sup>1</sup> Le titre de la mission est transformé lors de la présentation du rapport devant la commission des affaires sociales le 29 janvier 1997.

<sup>2</sup> L'expression est employée dès les premières lignes du rapport Huriet alors que le rapport Mattei distingue clairement les mesures de sécurité sanitaire et les mesures de sécurité alimentaire et se contente de réclamer une meilleure prise en compte de la « dimension sanitaire de l'alimentation ».

Il importe donc aujourd'hui de saisir l'occasion créée par la crise dite de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), et d'utiliser les constats de carence établis par la presse, le rapport de notre excellent collègue le député Jean-François Mattei et celui qui est préparé par le Parlement européen pour améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires. » (Introduction du rapport Huriet)

Cette introduction cadre immédiatement les contours du problème et la définition donnée au risque alimentaire, ainsi que les modes de traitement à privilégier : un renforcement des prérogatives de l'Etat et de ses pouvoirs de veille, d'alerte, de réglementation et de contrôle ; une perspective réglementaire et institutionnelle puisque l'objectif est de définir une organisation administrative nouvelle. La réflexion sur le système de sécurité des aliments devient une étape supplémentaire dans les travaux de la Commission des affaires sociales en matière de sécurité sanitaire, qui sont à l'origine de la création de l'Agence du médicament et l'Etablissement français des greffes. La crise de la vache folle est ainsi qualifiée en tant que crise de sécurité sanitaire et ouvre la possibilité d'une transformation du dispositif institutionnel de la sécurité des aliments selon les principes de la sécurité sanitaire.

Les deux rapports parlementaires permettent donc d'observer le glissement dans les interprétations données de la crise. D'une crise de l'élevage à une crise de sécurité sanitaire, d'une crise économique à une crise politique qui appelle à des transformations institutionnelles. Les deux rapports se fondent sur un récit commun d'une santé publique sacrifiée au profit des intérêts économiques (Alam, 2007) mais le rapport Huriet va plus loin que le rapport Mattei en développant une trame narrative spécifique qui définit avant tout le risque alimentaire comme un risque sanitaire, trame narrative que l'on a pu qualifier par quatre éléments :

« 1) un Etat qui manque à ses devoirs de surveillance, de contrôle et de sanction ; 2) des opérateurs privés qui font prévaloir leurs intérêts sur la santé des populations ; 3) des experts défaillants qui nient l'existence d'un risque malgré des données alarmantes ; 4) des victimes innocentes. » (Borraz, 2009 p. 91).

Alors que le rapport Mattei définit le risque ESB essentiellement comme un risque économique, qui vient d'un problème moral, le rapport Huriet envisage le risque alimentaire comme un risque sanitaire, qui vient d'un problème politique et d'organisation institutionnelle. Alors que le rapport Mattei reste flou sur le volet institutionnel, c'est l'objet même du rapport Huriet que de proposer une réforme administrative à l'aune des principes de la sécurité sanitaire. Surtout, le rapport Huriet, par le fait même d'avoir élargi son champ d'analyse au domaine alimentaire, engage une redéfinition du risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire inscrivant ainsi l'alimentation dans le champ de la sécurité sanitaire, l'associant aux principes et aux solutions proposées par le programme d'action de la sécurité sanitaire. La Commission des affaires sociales agit en véritable entrepreneur politique en parvenant à redéfinir le risque alimentaire et en inscrivant la discussion d'une agence de sécurité sanitaire des aliments sur l'agenda décisionnel<sup>1</sup>.

## **2. Une remise en cause des politiques de sécurité alimentaire**

Outre ce processus définitionnel, les rapports parlementaires mettent en évidence les défauts de la régulation des risques alimentaires et soulignent les carences des politiques publiques dans ce domaine. Nous devons maintenant rentrer dans le détail des constats dressés par les rapports ainsi que lors des auditions des missions parlementaires.

---

<sup>1</sup> Les sénateurs prévoient, dès la remise de leur rapport le 29 janvier 1997, une question orale en février pour interpellier le gouvernement et le dépôt d'une proposition de loi. Il exerce ainsi une pression sur le gouvernement et force ce dernier à accepter son calendrier et son agenda politique (Clergeau, 2000).

Les critiques concernent tout à la fois les principes de la législation, l'organisation de la recherche et de l'expertise, la structure administrative et le dispositif de contrôle sanitaire. Les principes de la gestion des risques alimentaires sont remis en cause : l'alimentation n'est pas suffisamment prise en compte dans sa dimension sanitaire. La réglementation ne paraît pas assez orientée vers la protection des consommateurs et le principe de précaution n'est pas toujours appliqué<sup>1</sup>. Le rapport Huriet fait de la protection de la santé un principe supérieur qui doit guider l'action de l'Etat et se traduire dans l'organisation administrative, dans la législation et la réglementation ainsi que dans les arbitrages interministériels. La sécurité sanitaire appelle à un renforcement du pouvoir de régulation de l'Etat sur des secteurs qui apparaissent alors jusque là trop négligés par l'autorité publique. Elle se démarque ainsi du mode de régulation des risques alimentaires, alors en développement depuis le début des années 1990, défendu par les instances internationales, les organismes de normalisation et par la Commission européenne, consistant à organiser une certaine dérégulation pour laisser une plus grande place aux mécanismes de marché, à accroître l'autonomie des acteurs économiques par le développement des procédures d'assurance-qualité, de l'auto-contrôle tout en organisant des contrôles de second rang par les services de l'Etat. Le rapport fait état de cette méfiance vis-à-vis d'une régulation par le marché:

« L'intérêt des producteurs que la sécurité de leurs produits soit garantie ou la croyance en la rationalité des choix du consommateur conduit certains à estimer que le rôle de l'Etat dans la protection de la santé n'est qu'accessoire. Ils estiment que l'on peut quasiment se satisfaire des procédures d'assurance-qualité définies par les producteurs, des labels qu'ils mettent en place et de la régulation par le marché, les consommateurs éliminant par eux-mêmes les produits qui ne présenteraient pas toutes les garanties en termes de sécurité sanitaire.

Tel n'est pas le point de vue de votre Commission.

Elle estime en effet que l'existence de procédures d'assurance-qualité au sein de l'industrie ou du secteur agricole ne saurait dispenser les pouvoirs publics de leur travail d'inspection et de contrôle, ni de leur tâche de réglementation. C'est en effet à l'Etat qu'il appartient de définir le contenu des procédures d'assurance-qualité et d'en contrôler le respect. En outre, pour les biens de santé, l'assurance-qualité ne saurait suffire : il faut évaluer le rapport bénéfices/risques pour le patient, et une telle mission ne peut être confiée aux producteurs.

Votre commission estime aussi que la régulation par le marché ne saurait suffire, car, le plus souvent, l'information du consommateur n'est pas complète. En outre, attendre la régulation par le marché, c'est se permettre d'attendre la survenue de l'incident ou de l'accident qui, s'il est connu, est susceptible d'entraîner des réactions des consommateurs. La sécurité sanitaire doit être garantie *a priori*.

C'est pourquoi votre Commission estime que, si l'Etat ne doit pas se passer du concours des producteurs ou des consommateurs, il demeure garant de la sécurité sanitaire. » (Rapport Huriet)

L'éclatement des moyens de recherche et d'expertise en matière de santé animale et de sécurité des aliments est souligné à plusieurs reprises au cours des auditions des travaux parlementaires. Les moyens de recherche en matière d'ESB sont partagés entre des laboratoires du CEA, de l'INRA et du CNEVA. Plus généralement, les compétences scientifiques sont dispersées en de multiples organes d'expertise (section Alimentation et nutrition du CSHPF, CEDAP, CIIAA, CTA, CNERNA...). Le rapport Huriet souligne l'insuffisance de l'évaluation des risques et de la connaissance en matière de maladies

---

<sup>1</sup> Le rapporteur Huriet prend l'exemple de l'avoparcine, antibiotique utilisé en alimentation animale comme facteur de croissance et soupçonné de produire des souches résistantes à la vancomycine, utilisée en médecine humaine dans le traitement d'infections à staphylocoques. Le ministère de la Santé a demandé que l'avoparcine soit retiré de la liste des additifs autorisés dans la Communauté européenne. Mais la CIIAA (qui, sur un total de 47 membres, comprend 8 représentants de la santé et 7 des professions concernées) a émis un avis favorable au maintien de l'avoparcine sur cette liste, au motif que les preuves du transfert d'une souche résistante de l'animal à l'homme n'étaient pas complètement établies.

d'origine alimentaire, qui se traduit par la faiblesse de l'expertise nationale dans les organisations d'expertise et de normalisation internationale.

Les auditions parlementaires font également ressortir le cloisonnement entre les ministères en charge de la régulation des risques alimentaires. La crise de l'ESB a ainsi été gérée depuis le début des années 1990 par chaque ministère de manière sectorielle : par le ministère de l'Agriculture et la DGAI pour les questions de santé animale, par la DGCCRF et le ministère de la Santé dans le domaine de la sécurité des produits thérapeutiques, des cosmétiques ou des produits alimentaires transformés<sup>1</sup>. Les différentes administrations travaillent peu ensemble, leurs laboratoires n'utilisent pas les mêmes protocoles et ne partagent pas leurs informations, les experts de leurs comités scientifiques ne se rencontrent pas. Le ministère de l'Agriculture consulte ses experts tandis que le ministère de la Santé consulte les siens sans que ces scientifiques n'échangent<sup>2</sup>. Le directeur général de la santé déclare par exemple ne pas avoir été mis au courant des problèmes concernant les FVO<sup>3</sup>. L'ancien ministre de l'Agriculture Henri Nallet, souligne la faiblesse née des divisions administratives entre services vétérinaires et répression des fraudes :

« En ce qui concerne le niveau national, votre commission a fait, je crois, le tour de ce qui a bien marché et moins bien marché. Les dysfonctionnements que vous avez remarqués tiennent, à mon sens, à nos divisions administratives. Ainsi, lorsqu'en 1982-1983, on a « arraché » la répression des fraudes au ministère de l'agriculture parce que les finances avaient décidé de la récupérer, ce fut horrible ! Je me demande même si les uns et les autres s'en sont remis un jour... On voit bien pourtant que si la répression des fraudes et les services vétérinaires avaient pu fonctionner dans la même structure, cela n'aurait pas été un mal. Mais on ne peut quand même pas demander au Premier ministre d'arbitrer à chaque instant entre la direction de la concurrence et les services vétérinaires ! » (Audition d'Henri Nallet, ministre de l'Agriculture en 1989-1990, rapport Mattei)

La fragmentation institutionnelle et les concurrences administratives sont montrées du doigt :

« Prenons l'exemple français -on trouverait la même chose au plan européen en matière de sécurité alimentaire ou de veille sanitaire-, trois ministères sont plus directement impliqués, l'Agriculture, la Santé et les Finances par le biais de la Répression des Fraudes. J'assiste depuis dix ans à une lutte d'influence de ces trois départements ministériels avec des alliances tournantes, mais cela conduit en permanence à un manque de concertation assez évident, même si les directeurs généraux se rencontrent assez fréquemment. Mais cela repose sur des relations humaines qui sont bonnes ou pas bonnes. De toute façon, les directeurs généraux défendent leur département ministériel. Depuis plus de dix ans, mes prédécesseurs s'étaient déjà battus pour cela ; les responsables, à différents niveaux, ont essayé d'obtenir une meilleure concertation sans succès, sans jamais obtenir l'arbitrage du Premier ministre. Plusieurs gouvernements se sont succédés sans jamais se prononcer. » (Audition de Gérard Pascal, directeur du CNERNA, rapport Mattei)

La crise révèle l'éclatement du dispositif de régulation des risques : la coopération des différentes directions (DGAI, DGCCRF, Douanes) a été pratiquement inexistante pour le contrôle des farines animales et des animaux atteints d'ESB. La contradiction dans les données sur les montants d'importation des farines animales laisse, selon les parlementaires, planer un doute sur l'efficacité des contrôles et sur la pertinence de l'organisation des services :

---

<sup>1</sup> Gérard Pascal, directeur du CNERNA et ancien président de la section Alimentation et Nutrition du CSHPF déclare ainsi au cours de son audition devant la mission Huriet que le CSHPF a été consulté relativement tardivement en 1992-1993 sur la question de l'ESB, et seulement sur des problèmes concernant des produits transformés (petits pots pour bébés, compléments alimentaires) et pas sur les produits d'origine animale non transformés. En effet, la réglementation sur les produits animaux et d'origine animale ne prévoyait pas de consultation du CSHPF.

<sup>2</sup> Dans son audition devant la même mission, Dominique Dormont lui-même expert auprès du ministère de la Santé déclare ne pas avoir été au contact des experts du ministère de l'Agriculture (comme Marc Savey directeur de la santé animale au CNEVA).

<sup>3</sup> Audition de Jean-François Girard, Rapport Mattei.

« Ce sont les structures dans lesquelles s'exercent les contrôles, dispersées, fractionnées, voire, parfois presque rivales, qui sont à l'origine d'un manque de cohérence et, finalement, d'efficacité, particulièrement déplorable compte tenu de la nature des enjeux – rien moins que la santé de la population – en cause dans ce dossier. » (Rapport Mattei)

Mais la critique ne s'arrête pas au constat, somme toute assez convenu, du cloisonnement des administrations. Elle remet en cause la tutelle du ministère de l'Agriculture et de ses services sur la gestion des risques alimentaires. La gestion de la crise de 1996 est critiquée pour avoir été essentiellement effectuée par le ministre de l'Agriculture et les parlementaires ne peuvent que regretter l'absence d'expression du ministre de la Santé dans les médias. Le rapport Huriet, en particulier, conteste le manque d'indépendance des services vétérinaires qui appartiennent à une direction, la DGAI, et à un ministère qui ont également pour mission le développement économique des filières agricoles et agroalimentaires. Les institutions de contrôle doivent être fonctionnellement indépendantes des intérêts des producteurs :

« Ainsi, à plusieurs reprises, la presse a souligné que, quelle que soit l'honnêteté intellectuelle du ministre chargé de l'agriculture et de l'alimentation, quelles que soient ses compétences - et tout le monde s'accorde à souligner qu'elles sont grandes -, le fait que le ministère de l'Agriculture soit en charge à la fois des intérêts des producteurs et de ceux de la sécurité sanitaire des produits alimentaires ne pouvait que nuire à la crédibilité du propos et des mesures. Il faut donc qu'au niveau de l'Etat soient bien cloisonnées les représentations des intérêts économiques, qu'ils soient ceux des entreprises ou de leurs tuteurs administratifs, et ceux de la santé publique » (Rapport Huriet)

Ce sont ainsi toutes les prérogatives du ministère de l'Agriculture sur la gestion des risques alimentaires qui sont contestées, ministère soupçonné d'être en situation de conflits entre des intérêts économiques et sanitaires<sup>1</sup>.

C'est l'ensemble du dispositif national de régulation des risques liés aux aliments – l'orientation de la législation, la recherche et l'expertise scientifique, l'éclatement des services de contrôle, et la tutelle même du ministère de l'Agriculture sur la sécurité des aliments – qui est remis en question lors de la crise. Le rapport Mattei reste relativement général et flou dans ses propositions (il évoque un ensemble de mesures visant à soutenir la filière bovine, à renforcer les contrôles de l'alimentation animale, à créer une grande agence de sécurité sanitaire regroupant l'ensemble des organismes assurant la sécurité des produits). A l'inverse, le rapport Huriet examine la régulation des risques alimentaires à l'aune des « exigences » de la sécurité sanitaire. L'autorité de l'Etat sur le secteur agroalimentaire doit donc être restaurée. Le principe de précaution, introduit en 1995 dans la loi par le droit de l'environnement<sup>2</sup>, doit être transposé dans le domaine de la sécurité sanitaire. Le principe d'action dans le domaine de la sécurité des aliments doit être la recherche sinon du risque zéro, du moins du risque minimal. Il faut séparer au sein de l'administration les institutions en charge d'assurer la sécurité et celles qui ont pour mission le développement d'un secteur économique. Compte tenu de ces principes et des dysfonctionnements constatés, le rapport propose la création d'une agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires :

« Votre Commission propose la création d'un nouvel établissement public, l'Agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle aurait une double mission : d'une part, assurer le contrôle et garantir la

---

<sup>1</sup> On peut noter que le ministère de l'Economie et la DGCCRF ne sont pas remis en cause par les rapports parlementaires. Cela tient sans doute au fait que la crise de la vache folle concerne des produits animaux non transformés, qui relèvent directement des prérogatives des services vétérinaires, et que la DGCCRF bénéficie d'une image forte en matière de contrôle des marchés et de répression des fraudes, et à ce titre, de la présomption d'une plus grande indépendance vis-à-vis des acteurs économiques.

<sup>2</sup> La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dispose en son article premier que la protection de l'environnement repose le principe de précaution, défini comme celui « 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 ».

sécurité des produits alimentaires, au lieu et place des services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du ministère de l'économie et des finances, et d'autre part, assurer le contrôle du médicament vétérinaire, à la place de l'Agence du médicament vétérinaire qui y serait intégrée. Cette Agence serait placée sous la tutelle des ministères de la santé, de l'agriculture, de l'économie et des finances et de l'industrie.

Elle aurait compétence pour proposer aux ministres chargés de la santé et de l'agriculture toute modification de la réglementation concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Il serait ainsi mis fin à ce qui peut s'analyser comme un " mélange des genres " et qui est préjudiciable, tant à la confiance des consommateurs qu'à la réalité de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Au sein de l'Etat, la légitime représentation des intérêts des producteurs serait ainsi séparée de celle des intérêts de la santé publique, non moins légitimes mais parfois contradictoires des premiers. » (Rapport Huriet)

Le rapport Huriet, tout en redéfinissant le risque alimentaire comme un problème de sécurité sanitaire, définit ainsi les acteurs devant le prendre en charge (en l'occurrence ils dépouillent les propriétaires de la gestion des risques de leurs prérogatives) et les principes devant réorienter la politique de l'alimentation<sup>1</sup>. Il est ainsi envisagé une externalisation de la gestion des risques alimentaires en dehors des ministères de l'Agriculture et des Finances et un renforcement du rôle du ministère de la Santé<sup>2</sup>. La future agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires se voit, dans la proposition de la mission d'information sénatoriale, dotée de pouvoirs comparables à ceux de l'Agence du médicament. Les sénateurs proposent d'inscrire à l'agenda parlementaire cette réorganisation administrative sous la forme d'un projet de loi définissant les objectifs et les moyens d'une politique de sécurité sanitaire<sup>3</sup>.

### **3. L'action d'une élite programmatique**

Si ces travaux parlementaires ont pu redéfinir la nature du problème sous la forme d'un problème de sécurité sanitaire, mettre en évidence certains défauts de la régulation des risques et proposer certaines solutions institutionnelles (la création d'une agence sanitaire), c'est parce qu'ils sont aussi l'« arène politique » (Laroche, 2009) où un groupe d'acteurs avance des propositions, tentent d'imposer dans des luttes à la fois définitionnelles et institutionnelles, une certaine interprétation de la crise et la légitimité de leurs propositions pour en sortir. En effet, la redéfinition d'un problème est intimement liée à son « appropriation » :

« Définir un problème (plus exactement, opter pour une définition) c'est se l'approprier, ou désigner ceux qui doivent réaliser cette appropriation (Gusfield, 2009), sans que l'on puisse distinguer le processus définitionnel des processus d'appropriation. Dans cette perspective, définir un problème renvoie bien à des enjeux cognitifs ou de rattachement à une catégorie plus générale d'action publique. Mais dans le même temps et de façon peut-être plus fondamentale, la forme donnée à la définition d'un problème détermine la désignation des types de solutions ou de réponses qui devront lui être apportées ainsi que la sélection des acteurs ou groupes d'acteurs qui devront intervenir dans leur mise en oeuvre. La définition d'un problème est donc de façon indissociable un travail cognitif et social dans le sens où les enjeux, s'ils sont pour partie cognitifs, se traduisent aussi de façon immédiate dans les rapports entre

---

<sup>1</sup> « Les options privilégiées pour définir un problème déterminent donc quels sont les acteurs ayant la légitimité à l'instruire et quelles sont les voies à suivre pour le traiter » (Gilbert et Henry, 2009a, p. 6).

<sup>2</sup> Dans son rapport, le sénateur Huriet propose la création de plusieurs établissements : une agence des produits et dispositifs médicaux qui élargirait les prérogatives de l'Agence du médicament à l'ensemble des produits de santé (médicaments, dispositifs médicaux, produits sanguins, organes, tissus et cellules destinés à une utilisation thérapeutique, réactifs et milieux de culture, cosmétiques...) ; un Institut de la veille sanitaire ayant une mission de surveillance, d'étude et de recommandation sur la santé de la population ; un Comité national permanent de la sécurité sanitaire présidé par le premier ministre chargé de coordonner les missions de veille sanitaire, de contrôle des produits et d'évaluation des actes thérapeutiques (assurée par l'ANAES).

<sup>3</sup> Les discussions parlementaires envisagent même d'étendre la sécurité sanitaire au domaine environnemental. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 prévoira que le gouvernement propose au Parlement un rapport sur la création d'une Agence de sécurité sanitaire de l'environnement.

acteurs intéressés par un problème : à travers leur positionnement vis-à-vis d'un problème se joue en effet leur position vis-à-vis d'autres acteurs ou groupes d'acteurs et donc les hiérarchies entre différents groupes. » (Gilbert et Henry, 2009a, p. 5-6)

Il nous faut donc relier plus précisément le processus définitionnel et le travail d'identification des échecs de la régulation des risques alimentaires qui se sont déroulés au sein des travaux parlementaires aux rapports de force entre groupes d'acteurs car « c'est dans un même mouvement que se (re)définit un problème et que se nouent et se négocient des rapports de force entre acteurs. » (Gilbert et Henry, 2009b)

Le contexte créé par la crise est favorable au changement. Mais d'une part, ce contexte est largement créé par les acteurs eux-mêmes qui entretiennent et construisent la crise, d'autre part ce contexte permet à des acteurs jusque là marginalisés de contester la légitimité des propriétaires de la gestion des risques. L'extension de la mission Descours-Huriet au domaine de l'alimentation révèle l'action d'un groupe d'acteurs qui cherche à étendre ses prérogatives aux produits alimentaires. C'est à l'analyse de ce groupe que nous allons maintenant nous attacher.

Le processus définitionnel qui a été opéré au sein de la mission Descours-Huriet est indissociable de l'action d'un groupe d'acteurs ayant un certain degré de cohérence et d'intégration, partageant un système de représentation, formant ce que l'on a pu qualifier de « coalition de cause » en reprenant le concept de Paul Sabatier (Clergeau, 2000). Nous irons dans le même sens en essayant de préciser la structuration de cette coalition de la sécurité sanitaire : elle paraît être constituée autour d'une « élite » de hauts fonctionnaires (Genieys, 2005) qui se sont trouvés des alliés, tant au niveau du gouvernement, du Parlement ou des médias, pour avancer leurs propositions et développer leurs prérogatives. Cette élite est soudée par un système de représentation, nécessairement évolutif, mais suffisamment cohérent pour constituer un système de croyances reliant les acteurs au sein de cette coalition. Enfin, ces acteurs disposent de ressources et partagent des intérêts proches, qui, associés à leurs croyances, leur permettent de développer une stratégie pour étendre le champ de la sécurité sanitaire au domaine de l'alimentation.

#### **a. L'élite de la sécurité sanitaire**

Nous pouvons esquisser les contours d'une « élite programmatique » (Genieys et Hassenteufel, 2009)<sup>1</sup> de la sécurité sanitaire : un ensemble de hauts fonctionnaires constitué autour de Bernard Kouchner et Didier Tabuteau, qui évoluent au cabinet du ministère de la Santé ou au sein de la DGS et qui poursuivent leur parcours au sein des agences sanitaires. Cette élite semble de la même nature que celle mise en évidence par William Genieys dans le domaine du Welfare :

« un groupe d'acteurs ayant des trajectoires institutionnelles homogènes, conduisant à la maîtrise d'un savoir-faire sectoriel, et qui se trouve en position d'influencer la prise de décision grâce à une capacité à agir collectivement sur les valeurs, les normes et les idées, lors du processus d'élaboration des politiques publiques ». (Genieys, 2005, p. 220)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Une élite programmatique est porteuse d'un programme d'action publique entendu comme un ensemble comprenant : des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme. » (Genieys et Hassenteufel, 2009, p. 1-2).

<sup>2</sup> Nous ne faisons ici qu'esquisser les contours de cette élite qui demanderait une étude exhaustive des origines, des positions et des trajectoires et la réalisation d'entretiens plus spécifiques tel qu'a pu le faire W. Genieys.

La corrélation est claire entre la constitution de cette élite, la diffusion de la sécurité sanitaire comme nouveau cadre d'action publique dans le secteur de la santé et la mise en œuvre d'une stratégie d'action collective pour transformer ce secteur d'action publique.

### L'élite programmatique de la sécurité sanitaire

**Didier Tabuteau**, Enarque, Conseiller d'Etat. Conseiller technique puis directeur-adjoint de cabinet du ministre des Affaires sociales Claude Evin (1988-1991), directeur de cabinet de Bernard Kouchner ministre de la Santé et de l'Action humanitaire (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry, en charge de la Santé et de l'Action sociale (1997-2000). A nouveau directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à la Santé Bernard Kouchner (2001-2002)<sup>1</sup>.

**Aquilino Morelle** est docteur en médecine, Enarque, inspecteur général des affaires sociales. Il a occupé les fonctions de conseiller technique au cabinet de Bernard Kouchner en 1992-1993 et en 1997-1998, puis conseiller auprès du premier ministre Lionel Jospin.

**Martin Hirsch**, formation de médecine, Enarque, Conseiller d'Etat. Il devient conseiller juridique à la Caisse nationale d'assurance maladie (1990-1992) puis au ministère de la Santé (1992-1993). Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat (1993-1995), il devient directeur de la Pharmacie centrale des hôpitaux de Paris (1995-1997). En 1997, il devient directeur de cabinet de Bernard Kouchner lors de son second passage au secrétariat d'Etat à la Santé alors qu'au même moment Didier Tabuteau est directeur adjoint du cabinet de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Il devient directeur général de l' Afssa, sur la proposition de Bernard Kouchner, à l'âge de 35 ans, en avril 1999.

**Gilles Duhamel**, docteur en médecine, laboratoires pharmaceutiques puis ANDEM, conseiller technique au cabinet de Bernard Kouchner en 1992-1993, puis directeur des affaires médicales et de directeur de la prospective et de l'information médicale à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, de 1993 à 1996. De 1996 à 1997, directeur des études et de l'information pharmaco-économiques à l'Agence du médicament (alors dirigée par Didier Tabuteau), conseiller technique de nouveau en 1997 auprès de Kouchner puis de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry à partir de 1999. Il devient ensuite directeur du cabinet de Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la Santé et à l'Action sociale.

**Philippe Lamoureux**, Enarque, igas, conseiller technique au cabinet de Bernard Kouchner en 1992-1993, chargé de mission puis directeur auprès du directeur général de l'Agence du médicament de 1993 à 1997. Conseiller technique au cabinet de Martine Aubry de 1998 à 2001. Directeur adjoint de cabinet de Bernard Kouchner en 2001-2002. Depuis 2002, directeur général de l'INPES.

**Gilles Brücker** : médecin et professeur de santé publique. Ancien président de Médecins du Monde. Dirige le Centre de coordination de la lutte des infections nosocomiales (C.CLIN) Paris-Nord (1992-2002) et le service de santé publique de l'Hôpital de la Pitié Salpêtrière de 1994 à 2002. Vice-président du Haut Comité de Santé Publique de 1999 à 2001. Chargé de mission auprès de Bernard Kouchner (2001-2002) pour les questions relatives aux alertes sanitaires. Devient directeur général de l'InVS en 2002. A publié avec Didier Tabuteau et François Bourdillon un *Traité de santé publique* (Flammarion).

**Philippe Duneton**, médecin, membre du cabinet de Bernard Kouchner en 1992 et en 1997, responsable de la mission Sida à l'AP-HP, prendra la succession de D. Tabuteau à la direction de l'Afssaps, de 1997 à 2004. a écrit avec Martin Hirsch *L'affolante histoire de la vache folle* (Balland, 1996).

**Jacques Drucker**, pédiatre, professeur de santé publique, Institut puis Fondation Mérieux. Directeur du RNSP de 1992 à 1999, puis de l'InVS jusqu'en 2002. A publié en 2002 *Les détectives de la santé* (Nil Editions).

**Yves Matillon**. Professeur des universités - médecin des Hôpitaux, docteur en économie de la Santé. Directeur de l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale (1990-1997). En 1997, il met en place l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (Anaes) qu'il dirige de 1997 à 2002.

---

<sup>1</sup> Proches de D. Tabuteau, deux personnes ont joué un rôle essentiel dans la construction de la sécurité sanitaire à l'Afssaps : Jean-Paul Cano, professeur de pharmacie, praticien hospitalier, conseiller technique de Bruno Durieux (1990-1991). Il est ensuite directeur général du laboratoire national de santé et devient en 1994 directeur des laboratoires de contrôle de l'Agence du médicament. Il devient président du conseil scientifique puis président du conseil d'administration de l'Afssaps. Jean-Michel Alexandre, médecin et pharmacien, président de la commission d'AMM du médicament, président du Comité de spécialités pharmaceutiques à l'agence européenne du médicament, il devient directeur de l'évaluation du médicament à l'Agence du médicament.



**Jean-François Lacronique.** Docteur en médecine. Chef du service des études à la direction générale de l'AP-HP. Membre du cabinet du Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale J. Barrot de 1979 à 1982. 1983 Institut Pasteur Production - Directeur général adjoint. De 1985 à 1990, il dirige la section médicale de l'Institut Curie, puis rejoint à nouveau les cabinets ministériels successifs de Bruno Durieux, Jean-Louis Bianco et Bernard Kouchner. Délégué général au Comité français d'Education pour la Santé (CFES) de 1992 à 1994. Président du conseil d'administration de l'Office de Protection contre les Rayonnements ionisants (OPRI) de 1997 à 2002. En 2003, il devient président du Conseil d'administration de l'IRSN.

**Jean Marimbert :** ENA, Conseil d'Etat. Rapporteur du projet de loi du 4 janvier 1993 sur la transfusion sanguine et le médicament au Conseil d'Etat. Devient président de l'Agence française du sang de 1993 à 1995. DG de l'Afssaps depuis 2004.

**Didier Houssin,** chirurgien, Directeur général de l'Etablissement français des greffes de 1994 à 2003. Directeur de la politique médicale de l'AP-HP (2003-2005). Secrétaire général du Haut comité de la santé publique Directeur général de la santé depuis 2005.

**Jean-François Girard,** Docteur en médecine, Professeur d'Université-Praticien hospitalier (1979-1997), Directeur général de la Santé de 1986 à 1997, Délégué interministériel à la lutte contre le sida (1994-1997). Conseiller d'Etat depuis 1997 et Président de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) depuis Octobre 2001. Il est l'auteur de *Quand la santé devient publique* (Hachette Littérature, 1998)

**Joël Ménard.** Docteur en médecine. Professeur d'Université-Praticien hospitalier. Président des Conférences nationales de santé en 1996 et 1997. Directeur général de la santé de 1997 à 1999.

Comme l'élite du Welfare, le groupe de sécurité sanitaire est caractérisé par plusieurs éléments. Ses membres partagent des formations et des trajectoires professionnelles proches. La plupart d'entre eux sont médecins, souvent spécialistes de santé publique et certains d'entre eux (Tabuteau, Hirsch, Lamoureux), cumulent une formation médicale et une formation classique de haut fonctionnaire à l'ENA<sup>1</sup>. Outre leur formation, les membres du groupe partagent une même trajectoire professionnelle. Beaucoup d'entre eux (Tabuteau, Hirsch, Morelle, Duhamel, Lamoureux, Duneton, Lacronique...) sont passés par le cabinet de Bernard Kouchner au ministère de la Santé en 1992-1993 (et ils se retrouvent lors de son retour au ministre en 1997-1998 et en 2001-2002). C'est à ce moment là que l'équipe se forme autour de Didier Tabuteau et développe une identité propre au contact des crises (transfusion sanguine, hormone de croissance, amiante) et autour du projet de réforme du système de santé publique. Les membres du groupe investissent ensuite à plus ou moins long terme les agences (Tabuteau, Lamoureux, et Duhamel à l'Agence du médicament, Duneton à l'Agence du médicament, Hirsch à la Pharmacie centrale des hôpitaux, Lacronique au CFES...) en passant par des cabinets ministériels (santé, affaires sociales, premier ministre) ou par l'administration (DGS ou administrations sociales).

Les cabinets, les administrations et les agences sont ainsi des lieux de socialisation, de cooptation et de développement de réseaux ; les membres du groupe se fréquentent régulièrement, deviennent proches ou même amis<sup>2</sup>. Ces relations favorisent la constitution d'une vision partagée de l'action publique dans le domaine de la santé et l'apprentissage de la sécurité sanitaire sous le magistère intellectuel de D. Tabuteau. Les relations sont aussi plus institutionnelles lorsqu'une fois en poste en cabinet ou en agence, les membres du groupe se retrouvent deux fois par mois autour du ministre de la Santé pour des réunions officielles de

<sup>1</sup> Ce dernier point est révélateur d'un investissement nouveau des énarques dans le champ de la santé et de l'action sociale avec le poids politique pris par ce secteur avec les crises de santé publique, l'augmentation du nombre de postes réservés aux affaires sociales à la sortie de l'ENA et l'élargissement des débouchés rendu possible par la création des agences sanitaires ou des agences régionales de santé (Lefebvre, 2006). Même si elle reste relative, l'affirmation de la place des énarques dans le champ sanitaire est aussi révélatrice d'une volonté de reconquête régaliennne de ce champ laissé jusque là en grande partie au contrôle de la profession médicale (directeurs d'hôpitaux, médecins inspecteurs de santé publique...).

<sup>2</sup> D. Tabuteau (2006) raconte ces relations amicales avec P. Lamoureux, C. Duneton ou M. Hirsch.

sécurité sanitaire (les petits-déjeuners de la sécurité sanitaire)<sup>1</sup>. Ils élaborent ensemble les principes et la méthodologie de la sécurité sanitaire, constituent et développent un même savoir professionnel autour de disciplines comme l'épidémiologie ou l'analyse de risque, mettent en application ces exigences dans leurs établissements... Ils écrivent leur expérience et développent leurs analyses en promouvant leur vision de l'action publique<sup>2</sup>.

## **b. Un système de représentation et un programme d'action**

L'élite est structurée par un système de représentation opérationnalisé dans un programme d'action publique qui articule des principes généraux qui permettent d'orienter ou de réorienter l'ensemble de la politique de santé publique, une grille d'interprétation de la réalité permettant de formuler des diagnostics ainsi que des raisonnements et des argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée et relient les principes généraux à des modes opératoires plus spécifiques (Hassenteufel, 2008)<sup>3</sup>. La notion de « sécurité sanitaire » a été inventée par Didier Tabuteau alors qu'il était directeur de cabinet de Bernard Kouchner en 1992-1993, au moment de la réforme du système de transfusion sanguine<sup>4</sup>. Elle est d'abord définie comme « la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage de biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires » (Tabuteau, 1994, p.11). Présentée comme une discipline de santé nouvelle qui a pour objet « l'analyse et l'évaluation des aspects médicaux, économiques et juridiques de la sécurité des actions sanitaires et l'élaboration de méthodes, d'instruments et de procédures d'aide à la décision en ce domaine » (*ibid.*, p. 11), elle apparaît rapidement ensuite comme un ensemble de principes d'action de l'Etat dans le domaine de la santé lui permettant de retrouver une légitimité mise à mal par la crise sang contaminé<sup>5</sup>.

La sécurité sanitaire apparaît ainsi comme un nouveau cadre cognitif permettant de transformer en profondeur l'action publique. Elle repose sur l'affirmation de la responsabilité de l'Etat dans l'organisation, le fonctionnement et la régulation du système de santé, la mise en avant d'une mission régaliennne de police sanitaire, le renforcement des pouvoirs de l'administration de la Santé. Sa mise en œuvre est fondée sur un ensemble de principes qui consistent à généraliser les principes cardinaux de la déontologie médicale. Le premier est un principe d'évaluation scientifique. La décision sanitaire doit reposer sur la comparaison des

---

<sup>1</sup> Le groupe est décrit comme par la presse sous le nom de « Kouchner boys ». Eric Favereau, « Disciple inné. Martin Hirsch quitte l'Afssa », *Libération*, 12 mars 2005.

<sup>2</sup> Tabuteau (1994, 2002, 2006), Hirsch (1996, 2002), Drucker (2002), Morelle (1996), Girard (1998), (Bourdillon *et al.*, 2004). Ils diffusent les enseignements de la sécurité sanitaire à Sciences Po, à l'ENA ou au Conservatoire des arts et métiers ou à travers la revue *Sève. Les tribunes de la Santé* que D. Tabuteau crée en 2003.

<sup>3</sup> Hassenteufel utilise la notion de « système de représentation » afin d'éviter de choisir entre les notions concurrentes de référentiel, de paradigme, de cadre cognitif ou de système de croyances, développées par différents auteurs, qui ont pour point commun de prendre en compte la dimension cognitive de l'action publique mais qui ne reposent pas sur les mêmes conceptions de l'action publique. Nous nous appuyons pour l'analyse de ce programme d'action sur le corpus de textes écrits par Didier Tabuteau avant la création de l'Afssa (1994, 1996, 1997) ainsi que sur les textes où circulent les éléments de ce programme (le rapport Huriet par exemple).

<sup>4</sup> La loi du 4 janvier 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament donnera naissance à l'Agence française du sang. C'est pendant la discussion de cette loi qu'un amendement parlementaire est déposé au Sénat par Claude Huriet, avec l'appui du ministre de la Santé, pour créer une Agence du médicament.

<sup>5</sup> Si nous insistons sur le rôle central de Didier Tabuteau dans la formulation du programme d'action publique de la sécurité sanitaire, une analyse plus poussée devrait montrer qu'il s'est constitué collectivement depuis la fin des années 1980. Dominique Laurent, directeur de cabinet du ministre de la Santé de 1990 à 1992 formule des idées proches à ce qui sera ensuite labellisé sous le terme de sécurité sanitaire par Didier Tabuteau (Laurent, 1993)

bénéfiques et des risques pour la santé publique et être fondée, en situation d'incertitude, sur une attitude de précaution (même si en 1994, le principe de précaution n'est pas évoqué en tant que tel)<sup>1</sup>. La sécurité sanitaire renvoie également à des principes d'organisation administrative : renforcement de la législation, séparation des considérations de santé publique et des considérations économiques, définition claire des responsabilités, administration sanitaire dotée de plus de moyens et mieux reconnue par les autres ministères ainsi que par le pouvoir médical. La réforme de l'administration de la santé s'impose donc pour renforcer ses compétences et sa légitimité. Pour cela, elle doit introduire dans l'expertise le principe juridique du contradictoire en organisant la consultation de comités d'experts externes à l'administration et la confrontation de leurs avis, pris de façon collégiale avec les avis des services administratifs. Elle doit séparer les fonctions d'experts, de décideurs, et de gestionnaires : « Aux premiers d'établir des résultats et de proposer des normes, aux deuxièmes de décider des normes et de les faire appliquer, aux troisièmes de les mettre en œuvre » (Tabuteau, 1994, p.38). Cette séparation vise à mettre fin à un mélange des genres présent dans certains organismes (comme le Centre national de transfusion sanguine) où les trois fonctions étaient confondues. L'expertise doit être indépendante et transparente : les experts doivent déclarer leurs éventuels intérêts tandis que les fonctionnaires sont soumis aux règles de déontologie de leurs corps. Les avis d'experts comme les motifs des décisions sanitaires doivent être rendus publics, afin de favoriser la transparence et le débat public. L'expression de tous, des experts comme des profanes, et l'évolution vers une forme de « pluralisme sanitaire » doivent être encouragées. Ce programme d'action publique définit bien des valeurs et des orientations globales de l'action publique, des analyses de la situation existante et la formulation de diagnostic, le développement d'argumentaires et de raisonnements légitimant l'action et des préconisations de mesures et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme (Genieys et Hassenteufel, 2009)<sup>2</sup>.

Car ces principes ainsi théorisés trouvent un prolongement institutionnel<sup>3</sup>. Ils sont mis en œuvre, approfondis et précisés dans les nouvelles agences, en particulier l'Agence du médicament, dirigée par D. Tabuteau lui-même à partir de 1993, qui constitue un véritable laboratoire d'expérimentation. Cette agence apparaît comme l'expression la plus aboutie de l'institution de sécurité sanitaire (Tabuteau, 1997). Il ne s'agit pas d'un établissement d'expertise pour renforcer l'efficacité de l'administration centrale, mais d'une véritable autorité de police sanitaire déléguée, venant se substituer à l'administration centrale<sup>4</sup>, ayant des compétences à la fois d'évaluation des médicaments, d'autorisation de mise sur le marché, de pharmacovigilance, d'inspection des établissements pharmaceutiques et de contrôle en laboratoires. L'agence n'a par contre aucune compétence économique, en matière de fixation du prix des médicaments ou de développement économique et industriel du secteur pharmaceutique. Son directeur général exerce les fonctions traditionnelles d'un directeur d'établissement public. Mais il prend aussi « au nom de l'Etat » les décisions qui

---

<sup>1</sup> Le cadre normatif de la sécurité sanitaire est relativement souple et évolutif. Le principe de précaution sera par la suite explicitement intégré dans le cadre de la sécurité sanitaire. Ainsi dès 1997, Didier Tabuteau redéfinit les 4 principes cardinaux de la méthodologie de la sécurité sanitaire : le principe d'évaluation du rapport bénéfices/risques, le principe de précaution, le principe d'indépendance des experts et des décideurs par rapport aux intérêts économiques et le principe de transparence (Tabuteau, 1997).

<sup>2</sup> Il ne faudrait pas naturaliser ce programme qui se constitue progressivement au cours des années 1990-2000, connaît plusieurs transformations au cours de son expérimentation dans les agences sanitaires et au fur et à mesure de son extension à de nouveaux secteurs (alimentation, environnement, santé au travail...).

<sup>3</sup> En retour, c'est aussi l'apprentissage réalisé au sein des agences sanitaires par Tabuteau et les autres membres de l'élite de la sécurité sanitaire qui leur permet de raffiner les principes, de les modifier, etc...

<sup>4</sup> La Direction de la pharmacie et du médicament du ministère de la Santé a disparu avec la création de l'agence.

relèvent des compétences de l'agence et est titulaire de la délégation de pouvoir de police sanitaire effectué par le législateur au profit de l'agence. Les décisions du directeur de l'agence ne sont pas soumises à la tutelle hiérarchique<sup>1</sup>. La tutelle du ministère de la Santé et du ministère de l'Economie et des Finances ne s'exerce que sur les actes de gestion de l'établissement<sup>2</sup>. Le système de représentation partagé par les membres de l'élite de sécurité sanitaire s'accompagne d'un ensemble d'instruments institutionnels dont le principal est celui de l'agence sanitaire conçue sous la forme idéal-typique d'une autorité de police sanitaire, ayant compétence dans les domaines de l'évaluation, de la réglementation et des contrôles<sup>3</sup>. Au moment de réfléchir à la réforme du dispositif de sécurité sanitaire, l'élite se donne comme modèle les puissantes agences américaines : la FDA qui assure le contrôle des produits de santé et des produits alimentaires et les CDC qui disposent de moyens importants pour assurer la veille et l'alerte sanitaire<sup>4</sup>.

### c. Sécurité sanitaire et réforme de l'Etat

Arrivés à ce point, il faut faire un détour pour s'opposer à une interprétation qui assimile le projet réformateur des acteurs de la sécurité sanitaire à une entreprise de réforme administrative guidée par les principes de la nouvelle gestion publique et fait de la création des agences sanitaires un manifestation de la diffusion de savoirs managériaux (Alam, 2007, Alam et Godard, 2007). La création des agences sanitaires depuis la fin des années 1980 s'inscrit dans un contexte de réforme de l'Etat et de son administration (Besançon, 2004b, Benamouzig et Besançon, 2005). Le recours à des agences pour réorganiser l'administration de l'Etat n'est pas nouveau. Des établissements chargés de mission de service public pour le compte de l'Etat existent depuis les années 1960 (souvent sous la forme d'établissements publics). Mais le recours aux agences pour réformer l'Etat est promu dans les années 1980 par les théories du *New Public Management* qui préconisent une séparation entre les fonctions de pilotage stratégique des ministères (définition des politiques, élaboration de la réglementation, évaluation) et les fonctions de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques qui doivent être déléguées à des établissements placés sous la tutelle des ministères dans un cadre contractuel et bénéficiant d'une large autonomie de moyens. Ces conceptions sont mises en œuvre en Grande-Bretagne dans le cadre du programme *Next Steps* lancé par des gouvernements libéraux. Elles se diffusent et sont réappropriés par la haute fonction publique française dans des commissions d'expertise et inspirent les propositions de réforme de l'Etat des années 1990 (Bezes, 2005a 2005b)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sauf en cas de menace grave pour la santé publique, où le ministre peut demander un nouvel examen de la décision. Ces arrangements institutionnels ont été l'objet de nombreux débats et de conflits entre l'agence et son ministère de tutelle (Urfalino, 2000).

<sup>2</sup> Le directeur général est nommé en Conseil des ministres et peut être révoqué à tout moment par le gouvernement.

<sup>3</sup> Dans la réalité, au milieu des années 1990, les différentes agences sanitaires (Agence française du sang, l'Etablissement français des greffes, l'Agence nationale de l'évaluation médicale qui devient en avril 1996 l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé) ne correspondent pas entièrement au modèle de l'Agence du médicament, chaque agence étant le produit de circonstances particulières et d'un processus de construction politique contingent.

<sup>4</sup> Le modèle des CDC avait déjà été la référence lors de la création du RNSP (en 1987, Jean-François Girard avait effectué une mission d'étude aux Etats-Unis sur le CDC d'Atlanta) (Girard, 2001).

<sup>5</sup> Le rapport de la commission « Efficacité de l'Etat », présidée par François de Closets dans le cadre du 10<sup>e</sup> Plan (1989-1992), le rapport de la commission « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » du 11<sup>e</sup> Plan, que préside Christian Blanc (1992), et le rapport de la Commission Picq sur les « Missions et les responsabilités de la gestion de l'Etat » (1995) ainsi que les travaux du Commissariat à la Réforme de l'Etat, créé en 1995, s'efforcent d'esquisser les contours d'un « Etat-statège » (Bezes, 2005a). Le transfert des idées du *New Public Management* s'effectue aussi par des mécanismes de socialisation à de standards managériaux au sein de forums

Les acteurs de la sécurité sanitaire ont ainsi pu s'approprier un certain discours managérial pour légitimer la création des agences sanitaires en mettant en avant les vertus d'une externalisation de certaines fonctions au sein d'établissements distincts des administrations centrales. Cette conjonction des logiques de sécurité sanitaire et de réforme de l'Etat est visible dès la fin des années 1980 avec la création des premières agences comme l'ANDEM ou le RNSP, puis avec la création de l'Agence du médicament (Girard, 2001). Elle est reconnue par Jean-François Girard, DGS de 1986 à 1997, lors des auditions parlementaires de la mission Huriet :

« Deuxième remarque, il y a une règle qu'en tant que Directeur Général de la Santé, vis-à-vis de ma propre administration, j'ai cherché à appliquer de façon très déterminée. Le ministère de la Santé, dans le champ qui est celui de votre mission, doit bien distinguer les missions d'administration dite centrale, missions stratégiques de définition de politiques, d'évaluation auprès du ministre et l'expertise technique dont on a besoin.

Lorsque je dis "expertise technique", ce sont aussi les fonctions opérationnelles. Je ne crois pas qu'une administration comme la mienne est faite pour faire de l'opérationnel, c'est-à-dire des tâches répétitives. Ce n'est pas le rôle d'une administration centrale. On en a pris acte en créant l'Agence du médicament, votre assemblée a d'ailleurs joué un rôle déterminant dans cette création. La création de l'Agence du médicament a conduit *ipso facto* à la suppression de la Direction de la pharmacie et du médicament, dont il est resté un petit morceau, mais cette décision a été la première, ou presque, consacrant la distinction entre les fonctions politiques et stratégiques qui sont celles d'une administration et les fonctions opérationnelles. C'est très important.

Lorsque j'ai pris la décision de proposer la création du RNSP (Réseau National de Santé Publique) cela procédait de la même logique. La surveillance des épidémies comme celles de la listériose au cours des célèbres étés 1992 et 1993 avait embolisé complètement le bureau des maladies transmissibles qui ne faisait que cela car les ministres de l'époque nous demandaient le nombre de cas de listériose tous les deux jours. » (Audition de Jean-François Girard, DGS, rapport Huriet)

La création des agences sanitaires est ainsi d'autant plus aisée qu'elle correspond à une logique de transformation de l'Etat promue par la nouvelle gestion publique<sup>1</sup>. Mais il s'agit alors d'une mobilisation tactique visant à créer des établissements où des moyens supplémentaires seraient dédiés à des missions de sécurité sanitaire et sanctuarisés dans des établissements publics, à la différence des administrations centrales structurellement faibles et toujours susceptibles d'ajustements budgétaires<sup>2</sup>. En outre, la forme institutionnelle de l'agence permet de garantir l'indépendance des autorités sanitaires par rapport au pouvoir politique ou aux intérêts économiques et de restaurer la légitimité de l'action publique dans le domaine sanitaire. Les partisans de la sécurité sanitaire ont donc profité d'un *contexte* de réforme administrative favorable à la création d'agences, sans toutefois adhérer à une philosophie néo-managériale dans la mesure où, dès le départ, leur programme, fort différent d'un ensemble de savoirs néo-managériaux est non pas de désintégrer les administrations centrales, mais de renforcer l'action de l'Etat en leur adjoignant des établissements sous tutelle<sup>3</sup>. Les agences sanitaires apparaissent ainsi à la conjonction de mouvements de

---

internationaux (OCDE, cadre européen, entreprises de conseil). Ces mécanismes de transfert font circuler en France des « standard de gestion » générique comme celui des agences (Bezes, 2005b).

<sup>1</sup> La diffusion des standards de la nouvelle gestion publique dans le domaine sanitaire peut s'observer par exemple dans un rapport tiré d'un séminaire des élèves de l'ENA, datant de 1994 et dirigé par Jean Marimbert, ancien conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires sociales et président de l'Agence française du sang (ENA, 1994). Voir aussi les rapports tirés d'un séminaire d'administration comparée sur la sécurité sanitaire (ENA, 1998).

<sup>2</sup> Les partisans de la sécurité sanitaire accusent la direction du Budget d'avoir systématiquement défavorisé le ministère de la Santé dans les arbitrages budgétaires (Morelle, 1996). Le fait que les agences sanitaires aient pu être associées à la réforme administrative de l'Etat a pu faciliter les négociations avec la direction du Budget du ministère des Finances.

<sup>3</sup> Par exemple, en 1995, les pressions du Commissariat à la Réforme de l'Etat pour réduire le nombre d'administrations centrales conduisent à proposer la fusion de la DGAI, de la DGCCRF et de la DGS. Ce

transformation spécifiques aux champs de l'administration, de la santé et de l'expertise : cette convergence permet de comprendre le choix de la forme institutionnelle de l'agence, aux significations tellement souples, qu'elle peut être investie et défendue tant au nom d'un renforcement de l'Etat sanitaire qu'au nom d'une réforme de l'administration de l'Etat (Benamouzig et Besançon, 2005).

#### **d. La stratégie de l'élite de sécurité sanitaire**

En suivant les propositions de Genieys et Hassenteufel (2009), nous avons ainsi montré une relative homogénéité de ce groupe élitair<sup>1</sup>. Soudé par une formation et des trajectoires proches, par une vision partagée de l'action publique autour d'un programme d'action mis en œuvre au sein d'institutions dédiées, le groupe exerce une influence déterminante sur le contenu des politiques de santé depuis le début des années 1990, quels que soient les gouvernements et les alternances politiques. Plus précisément, il faut maintenant montrer comment ce groupe est parvenu à imprimer sa marque sur la transformation de la régulation des risques alimentaires. Dans quelle mesure l'action publique en matière de sécurité des aliments est-elle réorientée selon le programme de l'élite de la sécurité sanitaire ? Quelles ont été les ressources et les stratégies de ce groupe pour s'immiscer dans le processus politique qui suit la crise de la vache folle, redéfinir le risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire et transformer le système de régulation des risques alimentaires ?

Le groupe dispose d'un ensemble de ressources important. D'une part, il dispose de positions de pouvoir au sein du système de santé : après leur passage au cabinet de Bernard Kouchner en 1992-1993, Didier Tabuteau, Philippe Lamoureux et Gilles Duhamel dirigent l'Agence du médicament. A la faveur de l'alternance de 1997, ils retrouveront Martin Hirsch, jusque là directeur de la Pharmacie des hôpitaux de l'AP-HP, dans les cabinets de Kouchner, secrétaire d'Etat à la Santé et de sa ministre de tutelle Martine Aubry<sup>2</sup>. Plutôt marqués à gauche, ils sont parvenus à nouer des relations de confiance avec les ministres de la Santé des gouvernements de droite entre 1993 et 1997, en particulier Simone Veil<sup>3</sup>, Philippe Douste-Blazy et Hervé Gaymard. En 1996, avant que la crise de la vache folle n'éclate, Didier Tabuteau collabore étroitement avec ce dernier pour préparer une loi renforçant le dispositif de sécurité sanitaire (une proposition de loi serait déposé au Sénat). Les membres du groupe peuvent également bénéficier de relais au sein de l'administration centrale, en la personne de Jean-François Girard, DGS de 1986 à 1997. Leur expérience en cabinet et au sein des agences leur a permis de constituer une solide expertise scientifique, technique et juridique, de construire leur programme d'action et de l'expérimenter au sein de nouvelles institutions. Les combats qu'ils ont déjà menés sur la réforme de la transfusion sanguine, de la régulation du médicament ou de l'organisation des prélèvements d'organes et des greffes leur a permis de développer de solides alliances avec des parlementaires. Le groupe est en effet activement soutenu au Parlement par des élus de formation médicale, en particulier au Sénat où la Commission des

---

contexte est d'ailleurs instrumentalisé par les administrations dans leurs luttes autour de la création de l'Afssa, chacune avançant des projets permettant de montrer leurs contributions à la réforme de l'Etat (Clergeau, 2000)

<sup>1</sup> Les auteurs proposent de montrer l'homogénéité du groupe élitair en recourant à une analyse sociographique des trajectoires qui permet d'identifier des formations et parcours professionnels fondant une identité collective, une analyse relationnelle montrant les interactions informelles et les processus de socialisation des membres du groupe ainsi qu'une analyse cognitive permettant de montrer la construction et l'appropriation d'un programme d'action publique (Genieys et Hassenteufel, 2009, p. 9).

<sup>2</sup> Martin Hirsch, Aquilino Morelle et Gilles Duhamel sont membres du cabinet Kouchner, Tabuteau et Lamoureux de celui de Martine Aubry.

<sup>3</sup> Malgré une divergence initiale sur les pouvoirs à donner au directeur de l'Agence du médicament (Urfalino, 2000 ; Tabuteau, 2006)

affaires sociales soutient l'action de cette élite depuis les premières lois sanitaires<sup>1</sup>. Au sein de cette Commission<sup>2</sup>, Claude Huriet, médecin de formation, a joué un rôle déterminant. Ils peuvent aussi trouver des appuis auprès de médecins, chercheurs et experts de la santé publique, constitués autour de discipline en voie d'institutionnalisation comme l'épidémiologie (Buton, 2006), tels Lucien Abenheim et William Dab qui sont interrogés par la Mission Guilhem-Mattei<sup>3</sup> :

### Les soutiens de l'élite de la sécurité sanitaire

**Claude Huriet** : sénateur centriste de Meurthe-et-Moselle (1983-2001), professeur de médecine, membre du Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé (1995-2001). Vice-président de la Fédération Hospitalière de France depuis 1996. Au sein de la Commission des Affaires Sociales du Sénat, il a notamment été, en 1988 et 1994, coauteur et rapporteur des propositions de loi relatives à la protection des personnes dans la recherche biomédicale, en 1995, rapporteur sur le projet de loi concernant les conditions du développement des thérapies géniques et cellulaires. Il est aussi l'auteur de l'amendement à la loi relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine, qui en 1993 prévoit la création de l'Agence du médicament. En 1996, il est rapporteur de la mission d'information « sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France » et en 1998, coauteur et rapporteur de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Rapporteur du projet de loi portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) en 1999, de la proposition de loi tendant à la création d'une agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) en 2000, il a également été, en 2001, coauteur et rapporteur d'une proposition de loi relative à l'indemnisation de l'aléa médical et à la responsabilité médicale.

**Lucien Abenheim**, docteur en médecine. Doctorat en sciences de l'information EHES. Chargé de recherches INSERM (1985-1989). Professeur de médecine puis d'épidémiologie à l'université Mc Gill de Montréal de 1989 à 1999 (directeur du centre d'épidémiologie clinique et de recherche de santé publique). Directeur général de la santé de 1999 à 2003.

**William Dab**, docteur en médecine. Médecin hospitalier et épidémiologiste. Professeur à l'Ecole nationale de la santé publique. Directeur du cabinet du Directeur général de la santé de 1999 à 2001. Titulaire de la chaire Hygiène et sécurité du Conservatoire national des Arts et Métiers. En 2002, responsable du pôle santé publique et sécurité sanitaire du cabinet du ministre de la Santé Jean-François Mattei. Directeur général de la santé de 2003 à 2005.

La crise de la vache folle et la mise sur l'agenda parlementaire du problème des risques alimentaires vont permettre à l'élite de sécurité sanitaire de développer une stratégie d'extension du champ de la sécurité sanitaire à l'alimentation. Plusieurs éléments en témoignent.

En premier lieu, à partir de 1996, les membres de l'élite collaborent étroitement avec le secrétaire d'Etat à la santé Hervé Gaymard et son cabinet sur les réformes du dispositif de sécurité sanitaire<sup>4</sup>. En juillet 1996, le ministre Gaymard accompagné par Jean-François Girard et Didier Tabuteau se rend aux Etats-Unis pour étudier le modèle de la FDA et des CDC (Clergeau, 2000). Ils sont suivis en septembre 1996 par les sénateurs de la mission Descours-Huriet qui souhaitent étudier le modèle américain qui « *lui était apparu comme le plus proche*

<sup>1</sup> La Commission sert de relais de l'élite au Parlement : c'est un amendement déposé par la Commission sénatoriale au cours de la discussion du projet de loi sur la transfusion sanguine qu'est créée l'Agence du médicament en 1993 ; de même un amendement sénatorial créera l'Etablissement français des greffes dans la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

<sup>2</sup> Outre Claude Huriet, il faut mentionner Charles Descours (RPR), Jean-Pierre Fourcade (RPR), François Autain (PS).

<sup>3</sup> Dominique Dormont défend aussi devant la Commission Descours-Huriet la nécessité de créer une agence de sécurité sanitaire unique couvrant tous les produits sous la tutelle du ministère de la Santé.

<sup>4</sup> Au sein du cabinet Gaymard, c'est le conseiller technique médicament qui suit le dossier de la sécurité sanitaire en lien avec Didier Tabuteau, alors directeur de l'Agence du médicament (Clergeau, 2000, p. 26).

*de celui qui lui paraissait devoir être retenu pour la France* » (Rapport Huriet, séance du 20 novembre 1996). Les sénateurs ont élargi leur objet d'étude à la sécurité des produits alimentaires. Les contacts sont réguliers entre les membres du cabinet Gaymard, l'équipe de direction de l'Agence du médicament et les sénateurs de la Commission des affaires sociales. Utilisant le contexte créé par la crise de la vache folle, ces acteurs s'engagent dans un processus de redéfinition du risque alimentaire en risque sanitaire, de contestation de la légitimité des propriétaires traditionnels de la gestion des risques et d'extension de leur programme d'action à l'aliment.

Par ailleurs, de juillet à décembre 1996, les auditions des missions parlementaires vont offrir une tribune à plusieurs membres du groupe pour développer leurs interprétations de la crise et leurs propositions de réforme. Par exemple, devant la mission Mattei, le directeur général de la santé Jean-François Girard et William Dab replacent la crise dans la série des crises sanitaires en développant les outils de diagnostic propres à l'élite de la sécurité sanitaire :

« A chaque fois, on retrouve un certain nombre de mécanismes semblables : un élément déclenchant qui est une dénonciation juridique ou médiatique assortie d'une accusation de négligence ; des responsables dont la réaction immédiate et le quasi réflexe est de prétendre qu'il n'y avait pas de problème ; une grande incertitude des connaissances ; une utilisation incorrecte des connaissances épidémiologiques disponibles ; des arbitrages défavorables à la santé dès lors que des intérêts économiques ou industriels sont en jeu ; une carence de l'expertise, dispersée, fragmentée, inadéquate, superficielle, non indépendante, homogène - c'est-à-dire constituée de spécialistes issus d'une seule spécialité. » (William Dab cité par le rapport Mattei)

Dans le cas de la crise de l'ESB, William Dab souligne ainsi la conjonction de plusieurs éléments : l'annonce médiatique du ministère de la Santé britannique reconnaissant la possibilité jusque là toujours niée de la transmission de l'ESB à l'homme, la persistance de grandes incertitudes scientifiques, la révélation de pratiques frauduleuses d'utilisation des farines animales, des erreurs décisionnelles (comme le lancement du logo VBF avant que l'on découvre que des farines anglaises ont été importées en France)...

Ils contestent aussi la monopolisation de la gestion des risques par le ministre de l'Agriculture<sup>1</sup>, son traitement de la crise ESB et les conflits d'intérêts auxquels il est exposé. Ils revendiquent l'intervention du ministre de la Santé dans le domaine alimentaire. Là encore, ces propos sont repris par François Mattei dans son rapport :

« Ainsi que l'a rappelé devant la mission M. Jean-François Girard, directeur général de la santé, " Pour ce qui est de la sécurité - et là aussi je dépasse le cadre strict des encéphalopathies - nous devons nous poser la question de la responsabilité du ministre de la santé et de son administration dans un certain nombre de situations qui, in fine, menaceront la santé humaine. Il n'est pas possible pour ce ministre et cette administration de n'intervenir qu'en bout de chaîne, lorsque les conséquences sanitaires de telle ou telle décision sont patentes. Le ministre de la santé n'est plus le ministre de la maladie. Par conséquent, il ne peut pas ne pas avoir de responsabilité sur les déterminants des maladies, qu'elles soient individuelles ou collectives. Cette remarque vaut pour les maladies d'origine alimentaire, pour celles d'origine environnementale ou pour celles qui sont liées aux conditions de travail par exemple. Bien évidemment, je ne prétends pas que le ministère de la santé doit avoir autorité sur tous ces secteurs, mais il est nécessaire que ce débat s'ouvre pour savoir en quoi celui qui, je le répète, n'est plus le ministre de la maladie mais celui de la santé peut avoir des moyens d'intervention ou de contrôle sur tous ces secteurs. ". Il s'agit là d'un débat de fond.

Ces propos peuvent être complétés par une remarque plus acide de M. William Dab, professeur à l'école nationale de la santé publique, à qui ne s'impose pas un quelconque devoir de réserve : " En clair, que la sécurité alimentaire soit actuellement gérée sous l'égide du ministère de l'agriculture n'est pas logique et n'est pas crédible. Quelles que soient les compétences et les bonnes volontés, il faudra en tirer la leçon. Ce qui ne veut pas dire que les vétérinaires ni que la direction de l'agriculture ont démérité, ce qui veut

---

<sup>1</sup> En particulier la communication de crise alors que la crise est perçue comme une crise sanitaire et non comme une crise agricole. William Dab insiste pendant son audition sur la ressemblance de la crise de la vache folle avec les crises sanitaires précédentes.



dire qu'il y a un conflit objectif d'intérêts qui fait que l'on ne peut pas recréer de crédibilité. " » (Rapport Mattei)

L'influence des auditions de ces personnalités est manifeste lorsque, pour justifier ses propositions de création d'une grande agence de sécurité sanitaire, le rapporteur reprend leurs propositions (et quasiment les termes mêmes) de regrouper dans une agence unique l'ensemble des fonctions opérationnelles de sécurité sanitaire, agence placée sous la tutelle du ministre de la Santé :

« Ce véritable foisonnement, qui s'explique notamment par des raisons historiques, pose dès aujourd'hui un certain nombre de problèmes : coût budgétaire élevé, manque de coordination, dilution des responsabilités et absence de crédibilité, la diversité des intervenants - même relevant d'une seule tutelle - ne permettant pas à l'opinion publique d'identifier nettement un responsable de la sécurité sanitaire, enfin, insuffisance d'efficacité scientifique, ce qui est sans doute le plus grave. En effet, la gestion par risques additionnés et fragmentés ne permet pas de répondre à la globalité des problèmes de sécurité sanitaire, comme en témoigne la création d'une énième structure dans le cas de la crise de la " vache folle " (le Comité Dormont en l'occurrence). Par ailleurs, les procédures utilisées reposent toujours sur les mêmes concepts d'évaluation des risques, ceux-ci étant mis en oeuvre par les seuls spécialistes du risque concerné, alors que la multidisciplinarité et l'interdépendance des experts sont toujours plus fécondes que leur cloisonnement dans chacune de leurs spécialités.

La mission ne pouvait laisser dans l'ombre ce problème, soulevé par nombre des personnalités dont elle a recueilli l'avis, même s'il ne lui revient pas de se prononcer plus avant sur les modalités concrètes d'une utilisation plus rationnelle des moyens. Il semble néanmoins qu'à côté d'une fonction de veille et d'alerte qui devrait sur un plan général s'exercer de façon indépendante ainsi que d'une fonction d'expertise spécialisée selon les cas, s'impose une Agence de sécurité sanitaire assurant d'une part l'évaluation du risque et son suivi, d'autre part la mise en oeuvre et la correction des actions entreprises.

En toute hypothèse, un regroupement des différentes structures chargées de la sécurité des produits semble, à terme, inéluctable et ce malgré la relative spécificité des produits contrôlés ainsi que des cultures scientifiques et administratives des organismes existants. » (Rapport Mattei)

La comparaison entre les propos tenus en audition et le contenu du rapport Mattei témoigne de l'influence décisive de certains membres de l'élite de sécurité sanitaire et de leurs alliés sur les interprétations, les constats et les propositions de la mission. Le rapport Mattei cite également le livre de Didier Tabuteau sur la sécurité sanitaire ainsi que celui écrit par Martin Hirsch sur la crise de la vache folle (Hirsch *et al.*, 1996). Le rapport Huriet ne cite aucun extrait d'auditions mais son objet, ses diagnostics et ses propositions sont directement influencés par Didier Tabuteau et les membres de l'élite de sécurité sanitaire. Le programme d'action publique de cette dernière circule donc à travers les auditions, les rapports parlementaires et les rapports administratifs<sup>1</sup>.

Outre les auditions parlementaires, les membres du groupe et leurs alliés prennent des positions publiques en faveur d'un changement de la régulation des risques alimentaires dans le sens de la sécurité sanitaire<sup>2</sup>. A l'automne 1996, Martin Hirsch publie avec Philippe Duneton (assistés d'un vétérinaire Philippe Baralon et d'une journaliste Florence Noiville, épouse de Hirsch) *L'affolante histoire de la vache folle* (Balland) qui livre une interprétation des origines de la crise et de son déroulement. La gestion de crise du ministère de l'Agriculture est critiquée pour avoir privilégié les intérêts agricoles, confondu les intérêts de santé publique et les enjeux économiques et marginalisé les acteurs de santé publique. Les auteurs comparent la crise à celles du sang contaminé et de l'amiante et appellent à une

<sup>1</sup> Parallèlement aux auditions parlementaires, les administrations et les cabinets réfléchissent à la restructuration des administrations de sécurité sanitaire et alimentaire (Clergeau, 2000). Saisi par le ministre de la Santé en juillet 1996, le Haut comité de la Santé publique recommande dans un rapport la création d'une agence de sécurité sanitaire de l'ensemble de la chaîne alimentaire rattachée au ministère de la Santé (Haut Comité de la santé publique, 1996).

<sup>2</sup> D'autres membres du groupe de sécurité sanitaire appellent à un renforcement de l'ensemble de la politique de santé publique : (Morelle, 1996) ; Girard (1997, 1998) ; (Lalande, 1997) ; (Morel, 1997) ; (Dab, 1997).

réorientation des politiques de sécurité alimentaire vers des objectifs de santé publique, à une réforme de la régulation des risques vers plus de transparence et au renforcement du rôle de l'Etat. Le livre cite l'ouvrage de Didier Tabuteau et s'ouvre par une préface de Bernard Kouchner qui affirme la nécessité d'étendre la sécurité sanitaire au domaine de l'alimentation :

« Il faut surtout imposer la notion de sécurité sanitaire et mettre en place ses instruments. (...) En France, en 1992, nous avons fait voter une loi de sécurité sanitaire, créé une agence du médicament, une agence du sang et un réseau de santé publique. Mais la sécurité alimentaire échappe encore. Elle reste liée au ministère de l'Agriculture et aux services du ministre des Finances pour la répression des fraudes. Cette situation administrative dépassée crée un grave danger en cas d'urgence. (...) Il est impératif de créer une structure dont le ministre de la Santé serait responsable, et qui serait ouverte aux associations de consommateurs et aux représentants des professionnels. Cette agence établirait des chartes de qualité et des cahiers des charges pour les professionnels. Elle distribuerait des labels et s'assurerait de l'innocuité des produits. A l'instar de la puissante Food and Drug Administration des Etats-Unis, cette structure aurait sous sa tutelle les produits agricoles, les aliments et, plus tard, l'eau et sans doute aussi, bientôt, l'air ambiant. L'agence française de sécurité alimentaire, préalable à une agence européenne, constitue une première réponse nécessaire aux préoccupations de santé publique. N'attendons pas la prochaine menace et la panique, de nombreux morts et de nouveaux scandales. L'ingérence sanitaire s'impose. » (Kouchner, in Hirsch *et al.*, 1996, p. 12-13)

Les projets de l'élite sont développés dans un numéro spécial (n°3-4, juillet-décembre 1997) de la *Revue des affaires sociales*, financée par le ministère de la Santé. Ce numéro permet à Didier Tabuteau, William Dab, Jacques Drucker, deux inspectrices des affaires sociales Françoise Lalande et Annick Morel et à de nombreux autres acteurs du système de santé de développer leurs projets de réforme.

La sécurité des aliments est devenue un enjeu d'affrontement entre le gouvernement et l'opposition socialiste, en particulier à partir de juin 1996. Le PS avait dénoncé l'action du gouvernement et réclamé la création d'une commission d'enquête parlementaire, le ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur défendant plutôt la création d'une simple mission d'information. La sécurité des aliments reste un enjeu politique et même électoral lorsque le projet de création d'une agence de sécurité sanitaire unique est inscrit dans le programme du parti socialiste pour les législatives de 1997. L'élite de sécurité sanitaire et ses alliés est parvenue non seulement à faire défendre son programme d'action auprès du ministre de la Santé et des sénateurs centristes mais aussi à le faire adopter par l'opposition<sup>1</sup>.

Enfin, le groupe dispose de relais au sein de l'univers médiatique. Thomas Alam a bien montré comment les journalistes scientifiques spécialisés au sein de différents quotidiens (Jean-Yves Nau au *Monde*, Jean Quatremer à *Libération*...) ont tiré parti de la crise de la vache folle pour légitimer leur spécialité et développer un récit sous la forme de l'affaire et du scandale mettant en cause les acteurs du monde agricole, leurs tutelles administratives nationales et communautaires. Ce récit légitime les tentatives de réforme des acteurs de la santé et de la protection des consommateurs, jusque là marginalisés.

Nous avons ainsi montré comment une élite, mobilisant de multiples ressources accumulées, a profité du contexte créé par la crise de la vache folle pour développer une stratégie visant à étendre son programme d'action au domaine alimentaire, en redéfinissant le risque alimentaire comme un problème de sécurité sanitaire, en contestant la légitimité des

---

<sup>1</sup> La dissolution de l'Assemblée nationale et l'alternance de juin 1997 permettent à Bernard Kouchner de retrouver le ministère de la Santé (permettant à l'élite de la sécurité sanitaire de retrouver le chemin des cabinets ministériels). Dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, le premier ministre Jospin annonce la création d'une grande agence de sécurité sanitaire, validant le programme d'action de l'élite.

propriétaires de la gestion des risques et en avançant une solution institutionnelle pour « tirer les leçons » de la crise. Face à l'offensive de cette élite programmatique de la sécurité sanitaire, les administrations traditionnellement en charge du risque, sont déstabilisées. Dans un premier temps sur la défensive, elles défendent leur conception de l'alimentation et revendiquent leur propriété du problème. Mais elles vont rapidement adapter leurs propres conceptions pour intégrer l'exigence de sécurité sanitaire tout en maintenant leur domination sur le secteur d'action publique. Pour cela elles vont mobiliser les éléments cognitifs et les solutions institutionnelles développées au niveau international. Il nous faut donc maintenant expliquer les réformes de la régulation des risques alimentaires au niveau communautaire qui vont servir de ressources aux ministères de l'Agriculture et des Finances pour défendre leurs intérêts au moment de la création de l' Afssa.

### **III. Les transformations de la régulation communautaire des risques**

Le développement de la crise en France et ses répercussions politiques ne sont pas dissociables de la transformation de la régulation des risques alimentaires au niveau communautaire. La crise apparaît là encore comme une opportunité saisie par certains acteurs (la direction générale de protection des consommateurs, le Parlement européen) pour contester la légitimité des propriétaires de la gestion des risques alimentaires (les directions générales de l'agriculture et du marché intérieur), pour engager des réformes renforçant le poids de la santé publique dans l'action communautaire et pour modifier les rapports de force institutionnels. Nous ne rentrerons pas dans le détail des luttes à la fois cognitives, normatives et institutionnelles qui ont conduit à la transformation du dispositif de régulation des risques européen<sup>1</sup>. Il s'agit ici de dégager les grandes lignes des principes mobilisés, de retracer leur origine et les modalités de leur appropriation au niveau communautaire et de décrire leur traduction institutionnelle.

#### **1. La crise de la régulation européenne en matière de santé publique**

Au niveau communautaire, la crise est perçue comme le révélateur d'un déséquilibre fondamental dans la construction de la communauté européenne : les objectifs de santé publique et de protection du consommateur sont marginalisés au profit des objectifs économiques liés à la construction du marché unique. Les compétences de la Communauté européenne en matière de santé publique apparaissent trop faibles (De Grove-Valdeyron, 1996; Blumann et Adam, 1997). Le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, même s'il établit la prise en compte de la santé publique comme une composante de toutes les politiques de l'Union, n'institue pas de politique commune, limite l'action communautaire à des « contributions », des « actions d'encouragement » et des « recommandations » et interdit même toute action d'encouragement à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. La santé publique relève du principe de subsidiarité. Cette carence juridique est renforcée par le fait que l'utilisation de l'article 36, qui permet aux Etats membres de prendre des mesures de restriction de liberté des échanges pour des motifs sanitaires, a été rendue très restrictive par les arrêts de la Cour de justice européenne.

---

<sup>1</sup> Pour cela, voir (Lafond, 2001), (Clergeau, 2003, 2005), (Ansell et Vogel, 2006), (Alam, 2007), et pour une revue de la littérature sur la loi alimentaire européenne et la création de l'EFSA : (Demortain, 2007b).

La faiblesse de la prise en compte des enjeux de santé publique apparaît tout au long de la gestion de l'ESB : manque de surveillance épidémiologique de la maladie au niveau communautaire, décalage trop long entre la décision d'interdiction d'utilisation des FVO pour l'alimentation des ruminants par la Grande-Bretagne en juillet 1988 et la décision de la Communauté d'adopter une mesure similaire (en juin 1994), défense par la Commission des objectifs de libre circulation des marchandises contre des mesures de protection prises par des Etats membres contre les produits britanniques (par la France en 1990, par des Länder allemands en février 1996), gestion de la crise par des ministres de l'Agriculture soucieux de défendre les intérêts des producteurs de viande bovine. La crise révèle aussi les insuffisances de la législation communautaire en matière d'alimentation animale, en particulier l'absence de traçabilité et de surveillance épidémiologique au niveau européen (Blumann et Adam, 1997).

Le rapport Medina Ortega déplore que la gestion de la crise et plus généralement de l'ensemble des problèmes de contrôle sanitaire de l'alimentation soit effectué par des services de la Commission qui ont des missions économiques, la DG VI (agriculture) ou la DG III (marché intérieur), et que les structures de la Commission en matière de santé soient si faibles. Le conseil des ministres européens en charge de la santé ne se réunit que deux fois par an, sans avoir de pouvoir de décision dans la mesure où la Communauté n'a pas de compétence en ce domaine. Il n'existe à la Commission qu'une direction « santé publique et sécurité du travail » rattaché à la Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales qui dépend du Commissaire européen à l'emploi et aux affaires sociales. Et seulement une centaine de fonctionnaires se consacrent à la santé publique, dix fois moins que pour l'agriculture.

L'organisation et le fonctionnement du processus décisionnel et du dispositif de comitologie sont remis en cause. Ce système, mis en place pour recueillir l'avis d'experts au sein d'un comité scientifique consultatif et gérer les questions techniques au moyen d'un comité de réglementation en prévoyant une possibilité d'évocation par le Conseil des ministres, a failli. Le CSV, comité scientifique dont les membres sont nommés par la Commission sur proposition des Etats membres, est critiqué pour son manque de pluridisciplinarité (au profit des vétérinaires) et d'indépendance : les experts britanniques, niant la possibilité de transmission de l'ESB à l'homme, étaient sur-représentés au sein du sous-groupe du CSV en charge du problème de l'ESB et les auditions parlementaires font apparaître la façon dont des pressions ont eu lieu sur les scientifiques aux opinions dissidentes<sup>1</sup>. Il est reproché au Conseil de s'être démis de toute responsabilité politique dans la gestion de l'ESB en s'en remettant à la gestion technique du dossier par le Comité vétérinaire permanent. Ce comité de réglementation, composé des représentants des services vétérinaires des Etats membres, est critiqué pour avoir privilégié dans ses décisions les intérêts économiques de certains Etats aux données scientifiques et à l'intérêt communautaire. Le rapport Medina Ortega conclut :

« Du fait de l'opacité, de la complexité et du caractère anti-démocratique de ses modes de fonctionnement, le système actuel de la comitologie semble échapper à tout contrôle et permet à des influences nationales et/ou industrielles de noyauter le processus de prise de décision communautaire. Ce phénomène est particulièrement grave lorsqu'il s'agit d'assurer la protection de la santé humaine ». (Medina Ortega, 1997)

Enfin, le système communautaire d'inspection mis en place en 1993 avec la création de l'Office d'inspection vétérinaire et phytosanitaire paraît particulièrement déficient : les

---

<sup>1</sup> En outre, le CSV est mis en cause pour son manque de transparence : les opinions minoritaires n'ont pas été mentionnées et ont même été condamnées par la Commission car accusées de « saper la législation communautaire » (Blanquet, 1998)).

rapports critiquent le manque de moyens qui lui sont accordés comme le fait que, sous la pression de la Grande-Bretagne, aucun contrôle n'ait été réalisé de 1990 à 1994 sur l'application des mesures prises pour lutter contre l'épidémie d'ESB. Il apparaît clairement que l'application des décisions prises au niveau communautaire dépend de la bonne volonté des Etats membres, et du pouvoir, jusque là déficient, de la Communauté en matière d'inspection et de contrôle.

C'est ainsi tout le dispositif de régulation communautaire en matière de santé publique et de sécurité des aliments, tant au niveau de ses principes, de son organisation institutionnelle que de son fonctionnement, qui est remis en cause par les rapports parlementaires.

## **2. La réforme de la Commission européenne : les nouveaux principes de la régulation des risques alimentaires**

La crise de la vache folle et la crise politique et institutionnelle qu'elle entraîne ouvrent la voie à une réforme en profondeur de la régulation des risques alimentaires au niveau communautaire. La Commission s'engage dans un processus de transformation de ses principes d'action, de sa structure institutionnelle et de ses moyens d'action. Ces réformes sont largement influencées par l'évolution de la régulation des risques au niveau international, en particulier dans le cadre des instances de normalisation internationales où se développe l'analyse de risque.

La Commission, placée en situation d'accusée par la commission d'enquête du Parlement européen et par les Etats membres, tente de reprendre la main<sup>1</sup>. La crise entraîne tout d'abord une transformation profonde de la législation vétérinaire et sanitaire communautaire, qui est révisée en fonction de l'objectif de santé publique et de protection des consommateurs. Des textes sont pris dès 1996 pour harmoniser les dispositions nationales en matière d'alimentation animale. Une nouvelle législation en matière de contrôle vétérinaire renforce les exigences essentielles en matière de protection du consommateur : harmonisation des systèmes d'identification et d'enregistrement des bovins, renforçant les responsabilités des acteurs de la filière et des Etats membres ; élaboration d'un nouveau système d'étiquetage assurant davantage de traçabilité aux produits d'origine bovine<sup>2</sup>. Un comité multidisciplinaire sur l'ESB est formé auprès de la DG XXIV (protection des consommateurs), où sont mis en avant les principes d'indépendance et de qualification des experts. Les moyens de l'Office d'inspection vétérinaire et phytosanitaire sont renforcés pour lui permettre d'assurer sa fonction de contrôle. En mai 1996, la Commission propose même la création d'une Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire qui aurait pour mission de garantir le respect de la législation et des normes communautaires en matière de protection de la santé humaine, animale et végétale (Valverde *et al.*, 1997).

Début 1997, la Commission propose un ensemble de réformes de ses structures<sup>3</sup>. La structure de la Commission est modifiée de manière à y renforcer la représentation des questions de santé publique et à rendre les services en charge de missions de sécurité alimentaire plus indépendants des directions générales en charge de l'agriculture ou du marché intérieur.

---

<sup>1</sup> Suite au rapport Medina Ortega, présenté le 6 février 1997, le Parlement laisse la Commission prendre les mesures pour sortir de la crise tout en la menaçant d'une motion de censure si ces mesures s'avèrent insuffisantes.

<sup>2</sup> La crise précipite également une réforme de l'organisation commune de marché de la viande bovine visant à équilibrer un marché structurellement excédentaire, à réduire l'offre et à réorienter la production vers un modèle plus extensif.

<sup>3</sup> Discours de Jacques Santer, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen, le 18 février 1997. Bulletin UE, 1-2, 1997.

L'ensemble des services compétents en matière de contrôle phytosanitaire et vétérinaire, jusque là rattachés à la DG VI (agriculture), sont transférés à la DG XXIV qui prend alors le nom de « Direction générale Santé et protection des consommateurs ». Celle-ci regroupe ainsi tous les comités scientifiques compétents en matière de sécurité alimentaire et harmonise leur mode de composition et de fonctionnement. Un principe de transparence de leur fonctionnement est énoncé : leur composition, leur agenda de travail et leurs avis seront rendus publics. L'Office d'inspection, l'unité d'évaluation des risques chargée des relations entre la Commission et l'Office et le système d'alerte rapide sur les dangers des produits de consommation sont également transférés à la DG XXIV.

Les nouveaux principes de régulation sur lesquels la Commission entend fonder le nouveau système de sécurité alimentaire communautaire sont clairement exposés dans deux textes adoptés le 30 avril 1997 : une communication et un *Livre vert*<sup>1</sup>.

La *Communication* expose la nouvelle stratégie de la Commission en matière de sécurité alimentaire. Elle repose sur la mise en œuvre de trois instruments. Le premier est le renforcement de la base scientifique des décisions : l'expertise scientifique sera réorganisée sur la base de trois principes : excellence, indépendance et transparence. L'évaluation des risques des aliments sera effectuée par les meilleurs spécialistes, choisis au terme d'une procédure de sélection ouverte, en fonction de leurs compétences attestées, de leur expérience de l'évaluation des risques et de leurs qualités de management de réunions. Selon le principe d'indépendance, les experts scientifiques ne devront avoir aucun intérêt susceptible d'entrer en conflit avec les exigences d'un haut niveau de santé publique. L'agenda des travaux sera déterminé par les comités eux-mêmes et non par la Commission. Enfin, le principe de transparence impose que toutes les parties intéressées (producteurs, consommateurs, associations, institutions européennes et nationales...) auront accès à la composition, aux agendas, procédures de travail et aux avis des comités scientifiques. Les comptes rendus des réunions devront faire apparaître les différentes opinions exprimées et les opinions minoritaires seront notifiées dans les avis. Ces derniers seront publiés sur Internet rapidement après leur adoption. Etablis selon ces trois principes, les avis scientifiques seront la base sur laquelle s'appuiera la Commission pour l'élaboration de la législation. Mais ils seront consultatifs : il est précisé qu'ils ne seront pas les seuls facteurs à entrer en ligne de compte dans le processus de décision. Il peut s'avérer nécessaire d'aller plus loin dans le domaine de la protection de la santé que ce qui est proposé dans l'avis d'expert, soit parce qu'il est utile de pondérer les risques identifiés en fonction de la tolérance de la société vis-à-vis de ces risques, soit parce que les avis scientifiques sont trop incertains pour prendre des décisions suffisamment protectrices de la santé.

Le second instrument proposé par la Commission dans sa communication est l'analyse de risque. Celle-ci se présente comme une procédure en trois étapes : évaluation, gestion et communication des risques. L'évaluation des risques (*Risk assessment*) est définie comme l'évaluation scientifique des dangers et de leur probabilité d'apparition. Cette évaluation doit être le fondement des avis scientifiques et doit être réalisée selon les procédures reconnues dans les instances internationales, afin de pouvoir la justifier dans le cadre de l'OMC ou auprès de la Cour de justice européenne. La gestion des risques (*Risk management*) apparaît

---

<sup>1</sup> COM (97) 183 final *Communication relative à la santé des consommateurs et à la sécurité alimentaire* et COM (97) 176 final. *The General Principles of Food Law in the European Union*. Le *Livre vert* était en préparation depuis le début des années 1990 : en 1992 la Commission demande à 3 experts de réfléchir à une unification du droit alimentaire en un même texte et en 1993. Une conférence est organisée à ce sujet à l'Institut universitaire européen de Florence. (Snyder, 1994) Lacrise précipite des évolutions en cours.

comme l'appréciation des mesures permettant de ramener le risque à un niveau approprié de sécurité ; elle passe par une étude d'impact des options politiques à la lumière des résultats de l'évaluation des risques et du niveau de protection souhaité. Troisième élément, la communication des risques (*Risk communication*) consiste en l'échange tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations avec toutes les parties concernées, pour expliquer les raisons et justifier les mesures de gestion proposées. L'analyse de risque propose donc une formalisation du processus de décision entre scientifiques, politiques et société civile : les pouvoirs publics agissent en fonction de l'évaluation de la probabilité d'occurrence d'un danger et du niveau de protection souhaité, en tenant informées l'ensemble des parties concernées.

Enfin, le troisième instrument proposé par la Commission est une nouvelle approche dans les procédures de contrôle et d'inspection. Si la responsabilité principale de l'application de la législation communautaire incombe aux Etats membres, la Commission vérifie que ces derniers remplissent leurs responsabilités par un programme de missions d'inspection et de contrôle. Ces dernières seront établies sur la base des procédures d'évaluation de risques et seront réalisées sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Les liens entre les services législatifs et les services de contrôle de la Commission devront être renforcés. Les procédures d'inspection seront normalisées, basées sur un système d'assurance qualité soumis à audit externe, et les procédures officielles d'audit de l'Office d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, qui est rebaptisé « Office alimentaire et vétérinaire » (OAV), seront généralisées pour évaluer les systèmes de contrôle nationaux. L'objectif est de tendre vers une approche harmonisée des activités de contrôle et d'inspection.

Le *Livre vert* propose quant à lui une réforme de la législation alimentaire, qui apparaît comme particulièrement fragmentée, divisée entre la législation agricole et alimentaire (Beurdeley, 2002)<sup>1</sup>. Des objectifs sont assignés à la nouvelle législation : elle doit couvrir l'ensemble de la chaîne alimentaire, viser à garantir un haut niveau de santé publique et de protection des consommateurs comme la libre circulation des produits sur le marché unique et la compétitivité de l'industrie européenne. L'approche proposée repose sur le renforcement du contrôle des autorités publiques mais aussi sur l'affirmation de la responsabilité première des opérateurs économiques à l'égard de la sécurité alimentaire à travers des procédures d'auto-contrôle. Des objectifs de résultat doivent être fixés par la législation, les opérateurs pouvant employer les moyens qu'ils jugent utiles, comme l'HACCP ou les codes de bonnes pratiques, pour atteindre ces objectifs. Enfin, si le *Livre vert* insiste sur la nécessité du développement de l'évaluation de risque par les comités scientifiques, celle-ci doit être clairement séparée de la gestion de risque, qui doit rester de la responsabilité des autorités publiques. Cette séparation doit permettre, en situation d'incertitude scientifique, de fonder les décisions communautaires sur une « approche de précaution ».

Suite à ces communications, la Commission approfondit la réforme de ses services. L'expertise scientifique est réorganisée. Un Comité scientifique directeur (CSD) est créé, chargé de traiter les questions d'ESST et de coordonner le travail des autres comités

---

<sup>1</sup> Le constat est fait d'une réglementation dispersée en de multiples directives qui rendent le dispositif peu cohérent et peu lisible. L'exigence de sécurité varie d'un secteur à l'autre. Il n'existe pas d'obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires s'appliquant sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, des producteurs primaires à la distribution au détail. Les contrôles s'exercent sur certains éléments de la chaîne et pas sur d'autres. Les dispositifs d'alerte et les actions de sauvegarde que peut mener la Commission sont subordonnés à la transmission préalable d'informations par les Etats membres. Le processus décisionnel peut s'avérer long, par exemple pour l'ajout ou le retrait d'un additif sur la liste positive qui relève de la procédure de co-décision.

scientifiques de la Commission. En juillet 1997, huit comités d'experts sont mis en place dans des domaines spécialisés, remplaçant les anciens comités qui avaient été créés au fil de la réglementation européenne depuis les années 1970<sup>1</sup>. Ils sont organisés selon les principes d'excellence, indépendance et transparence, énoncés dans la *Communication* d'avril 1997. Les fonctions d'inspection et de contrôle sont renforcées. En matière de contrôle, l'OAV, installé à Dublin après le 1<sup>er</sup> avril 1997 met en place un programme d'inspection des autorités chargées des contrôles sanitaires au sein de chaque Etat membre et dans les pays tiers exportateurs dans l'Union européenne<sup>2</sup>. Les rapports d'inspection de l'Office sont désormais rendus publics<sup>3</sup>.

La prise en compte des objectifs de santé publique est renforcée par le Traité d'Amsterdam signé en octobre 1997 qui reconnaît la promotion de la santé publique et de la protection du consommateur comme des objectifs de la construction européenne en tant que tels. Toutes les politiques de la Communauté doivent « assurer » (et non plus « contribuer à ») un niveau élevé de protection de la santé. Le Traité oblige la Commission à tenir compte dans son travail législatif des développements scientifiques les plus récents. Il renforce les pouvoirs du Parlement sur la législation sanitaire : les mesures vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé seront désormais adoptées par le Conseil et le Parlement selon la procédure de codécision.

Enfin, même si le principe de précaution n'apparaît pas dans la *Communication* d'avril 1997, qui préfère parler de principe de prévention, et s'il est mentionné sans être explicité dans le *Livre vert*, la Commission semble s'acheminer vers le transfert de ce principe de régulation du domaine environnemental à la sécurité des aliments. La référence à ce principe est encouragée par l'arrêt de la Cour de Justice européenne dans la controverse opposant le Royaume-Uni et la Commission au sujet de l'embargo sur la viande bovine britannique : la Cour justifie en 1998 le maintien de l'embargo en se fondant sur le principe de précaution, reconnaissant ainsi la légitimité de ce principe dans le domaine alimentaire (Vos, 2000). L'intégration du principe de précaution comme un des principes de la régulation des risques alimentaires au niveau communautaire sera réalisée en 2000<sup>4</sup>.

Dans les années qui suivent la crise de la vache folle, la régulation des risques alimentaires au niveau communautaire est donc profondément transformée. On assiste à l'émergence d'une

---

<sup>1</sup> Ces nouveaux comités sont : le Comité scientifique de l'alimentation humaine, le Comité scientifique de l'alimentation animale, le Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique, le Comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux, le Comité scientifique des plantes, le Comité scientifique des produits cosmétiques et des produits non alimentaires destinés au consommateur, le Comité scientifique des médicaments et des dispositifs médicaux, le Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement.

<sup>2</sup> Les pays tiers doivent établir que leur production répond aux normes de sécurité équivalente à celles de l'Union et leur système de contrôle doit être fiable pour pouvoir obtenir un agrément qui leur permet d'entrer sur le marché communautaire.

<sup>3</sup> L'OAV dispose en 1997 de 150 postes budgétaires et 230 missions ont été effectuées en 1998 (Beurdeley, 2002).

<sup>4</sup> Dans les années 1998-1999, la Commission élaborera ainsi une utilisation du principe qu'elle expose dans une communication en 2000. Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution. COM (2000) I Final. Le principe de précaution peut être utilisé lorsque a été identifié un produit ou un procédé potentiellement dangereux pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale. L'évaluation scientifique doit déterminer le plus précisément possible le degré d'incertitude scientifique relative à ce risque. Le gestionnaire décide de l'action à mener en fonction de l'incertitude mais aussi en fonction d'autres facteurs (religieux, psychologiques, sociologiques, économiques). Les mesures prises doivent être proportionnées et comprendre un examen des avantages et des charges des mesures prises, en termes économiques mais également eu égard à leur acceptabilité sociale et culturelle. Les mesures prises doivent être réévaluées en fonction de l'avancement des connaissances scientifiques et doivent associer l'ensemble des parties intéressées.



approche globale de la chaîne alimentaire et à la codification progressive d'un droit alimentaire européen unifié où la priorité est donnée aux objectifs de santé publique. De nouveaux principes d'organisation entraînent une restructuration des services de la Commission. Si les premières mesures institutionnelles sont rapidement prises, les changements ne prendront une forme définitive qu'avec le *Livre Blanc* en 2000<sup>1</sup>. Ce dernier prévoit le vote d'une véritable loi alimentaire européenne et propose la création d'une « Autorité alimentaire européenne », chargée de collecter, analyser et synthétiser les informations afin d'identifier les risques émergents et de fournir des avis scientifiques à la Commission sur tous les domaines de la sécurité alimentaire<sup>2</sup>. Cette agence chargée de mission d'évaluation de risque, matérialise le principe de séparation de l'évaluation et de la gestion de risque, propre à l'analyse des risques, sur lequel il nous faut maintenant revenir<sup>3</sup>.

### **3. L'analyse de risque, du National Research Council au Codex Alimentarius**

Les transformations de la régulation communautaire des risques alimentaires que nous venons de présenter traduisent l'influence de solutions institutionnelles proposées dans le cadre de l'OMC et des instances internationales de normalisation telles que le *Codex Alimentarius*. Si la promotion de nouveaux principes (excellence, indépendance, transparence) pour structurer l'expertise scientifique est d'origine européenne<sup>4</sup>, la mise en avant de la science comme fondement premier de la législation et la référence à l'analyse des risques en trois fonctions (*risk assessment, management, communication*) comme modèle de processus de régulation des risques sont des principes développés par le *Codex Alimentarius* et promus dans le cadre des accords du GATT / OMC depuis le début des années 1990 (Skogstad, 2001 ; Clergeau, 2003).

Rappelons que l'accord SPS signé dans le cadre de l'OMC en 1994, fait des normes édictées par les organismes de normalisation internationale les bases scientifiques des mesures sanitaires et phytosanitaires respectueuses du libre-échange. Il reconnaît la liberté d'un Etat de fixer un niveau de protection qu'il juge approprié mais affirme la nécessité d'une évaluation scientifique des risques, basée sur les techniques d'évaluation élaborées par les organisations internationales compétentes, afin d'établir des mesures sanitaires ou phytosanitaires non discriminantes pour le commerce international<sup>5</sup>. La mise en œuvre de l'accord SPS a conduit

---

<sup>1</sup> COM (1999) 719 final du 12 janvier 2000.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

<sup>3</sup> Elle donne cependant à ce principe une interprétation particulière : alors qu'un rapport commandé par la Commission à trois experts (Philip James, Gérard Pascal et Fritz Kemper) propose la création d'une agence d'évaluation et de gestion des risques, sur le modèle de la FDA, la Commission opte finalement pour une séparation *institutionnelle* entre évaluateurs (limitant l'agence européenne à des fonctions d'expertise scientifique) et gestionnaires (les services de la Commission). Sur l'analyse du processus de création de l'EFSA, et des luttes politiques qui l'ont accompagné, voir (Vos, 2000 ; Lafond, 2001 ; Kelemen, 2002).

<sup>4</sup> Ces principes sont par exemple utilisés pour réformer le fonctionnement du CSAH dès 1995 (Décision 95/273/CE) : la réforme prévoit que l'avis du comité doit être rendu en toute indépendance et dans la transparence et pour cela, que les experts sont nommés par la Commission *intuitu personae* (et non comme représentants des Etats membres), qu'ils déclarent leurs éventuels intérêts et que la Commission publie tous les avis du comité (Hankin, 1996).

<sup>5</sup> Le problème est de savoir jusqu'où va le droit des Etats pour fixer un niveau de protection approprié. Peut-il prendre en considération des risques très faibles ou des risques potentiels mais socialement peu admis ? L'accord SPS reconnaît dans son article 5 la possibilité, dans les cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes, d'adopter des mesures sanitaires de précaution, mais ces mesures doivent être provisoires, conduire à un approfondissement des connaissances, à une nouvelle évaluation du risque et au réexamen de la mesure dans un délai raisonnable. Des éléments autres que scientifiques, d'ordre social, économique ou culturel, peuvent donc

à une réforme interne du *Codex* visant à rationaliser le fonctionnement de ses commissions, à réviser les normes existantes, à simplifier les procédures d'élaboration de nouvelles normes et à réaffirmer le rôle de l'évaluation scientifique comme principe de la construction de ces dernières. Le *Codex* va ainsi intégrer les principes de l'analyse des risques telle qu'elle s'est développée aux Etats-Unis dans les années 1980 et dont il faut retracer les origines.

#### a. Les origines de l'analyse de risque

L'analyse de risque, en tant que méthode d'analyse et discipline scientifique constituée, trouve ses origines aux Etats-Unis dans les années 1960, avec la prise de conscience des dangers du développement économique et des progrès scientifiques et technologiques pour la santé et l'environnement. La création par le Congrès américain de nombreuses agences spécialisées (*Occupational Safety and Health Agency, Environmental Protection Agency, Office of Technology Assessment...*) et la politique de lutte contre le cancer menée par le gouvernement dans les années 1970 s'accompagnent du développement de méthodes d'identification des dangers et d'évaluation des risques posés par des produits ou des activités, la publication des premiers guides d'évaluation du risque de cancer par l'EPA ou l'OTA et la parution des premiers écrits académiques sur la régulation des risques<sup>1</sup>.

A la demande du Congrès et de la FDA, un rapport du *National Research Council* (NRC) datant de 1983 (National Research Council, 1983), examine les dispositifs d'évaluation des risques utilisés par les agences fédérales pour fonder leurs politiques de lutte contre les produits cancérigènes et autres substances toxiques<sup>2</sup>. Suite à la remise en question par les associations environnementales et consommateurs ou par les acteurs économiques de plusieurs décisions des agences, le Congrès s'interroge sur la nécessité d'une réforme institutionnelle visant à organiser une séparation organisationnelle entre évaluation et gestion de risque ainsi que la centralisation de toutes les instances d'évaluation dans une même organisation à la disposition de l'ensemble des agences de régulation américaines, afin de garantir la cohérence et l'indépendance de l'expertise.

C'est dans un rapport de l'Office of Science and Technology Policy (OSTP) de 1978 que l'on retrouve les origines de cette proposition de séparation entre une étape d'évaluation scientifique des risques et une étape d'évaluation des options de gestion et de leurs conséquences<sup>3</sup>. Mais le rapport du NRC va plus loin et propose une formalisation de l'analyse de risque. Il définit les notions d'évaluation et de gestion de risque jusque là communément employées mais dans des sens très variés :

---

difficilement être revendiqués pour justifier l'établissement et le maintien d'une mesure sanitaire limitant le commerce. Pour une discussion sur la possibilité de marge de manœuvre nationale par rapport aux règles du commerce international, voir (Doussin, 2000; Noiville, 2003a)

<sup>1</sup> Comme : Lowrance, W.W (1976) *Of Acceptable Risk – Science and the Determination of Safety*. Los Altos, CA: William Kaufmann ; Rowe, W.D. (1977). *An Anatomy of Risk*. New York: Wiley. Une communauté de chercheurs se structure à la fin des années 1970 autour de la *Society for Risk Analysis* et de sa revue *Risk Analysis* (Thompson *et al.*, 2005). Sur l'origine de l'analyse de risque et sa diffusion comme standard, voir : (Demortain, 2009, 2010) et un numéro spécial de la revue *Human and Ecological Risk Assessment*, Volume 9, n°5, 2003.

<sup>2</sup> Le rapport du NRC constate la diversité des arrangements institutionnels entre évaluateurs et gestionnaires du risque : dans certaines agences, évaluation et gestion sont réalisées dans les mêmes bureaux ; dans d'autres, évaluation et gestion sont séparées en interne ; dans d'autres cas, l'évaluation est réalisée par un comité d'experts externe à l'agence

<sup>3</sup> Des propositions de divers organismes au début des années 1980 vont dans le même sens : elles mettent en avant la nécessité d'une expertise scientifique de qualité, cohérente pour l'ensemble des agences et distincte de la gestion des risques. Les initiatives convergent pour renforcer l'usage de *review* par des comités scientifiques, indépendants des instances de régulation (Jasanoff, 1990).

“Risk assessment is the use of the factual base to define the health effects of exposure of individuals or populations to hazardous materials and situations. Risk management is the process of weighing policy alternatives and selecting the most appropriate regulatory action, integrating the results of risk assessment with engineering data and with social, economic, and political concerns to reach a decision.” (NRC, 1983, p.3)

L'évaluation de risque comprend 4 étapes successives :

- l'identification du danger (*hazard identification*) : la mise en évidence d'un lien causal entre une substance (agent chimique, physique ou biologique) et un effet nocif sur la santé ;
- l'évaluation dose-réponse (*Dose-Response assessment*) : la détermination de la relation entre l'importance de l'exposition à une substance et la probabilité d'apparition des effets sur la santé ;
- l'évaluation de l'exposition au danger (*Exposure assessment*) : mesure de l'étendue, de l'intensité, de la fréquence et la durée de l'exposition humaine à une substance ;
- la caractérisation du risque (*Risk characterization*) : l'évaluation de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets adverses connus ou potentiels sur la santé, en fonction de l'exposition et de l'évaluation de la relation dose-réponse.

La gestion de risque (*Risk management*) apparaît comme le processus consistant à évaluer les différentes actions de régulation et à sélectionner l'action la plus appropriée, en tenant compte de l'évaluation du risque et de considérations techniques, ainsi que des conséquences sociales, économiques et politiques des différentes actions envisageables.

Un schéma linéaire du processus de décision, articulant recherche, évaluation et gestion des risques est proposé : il distingue une étape d'analyse scientifique, supposée objective et exempte de toute considération de valeur, de choix politique, économique, social ou éthique, et une étape de gestion politique du risque consistant à prendre en compte ces différentes considérations et à faire des choix fondés sur des analyses bénéfice/risque, coût/bénéfice ou risque/efficacité...

### **Le processus d'analyse de risque**

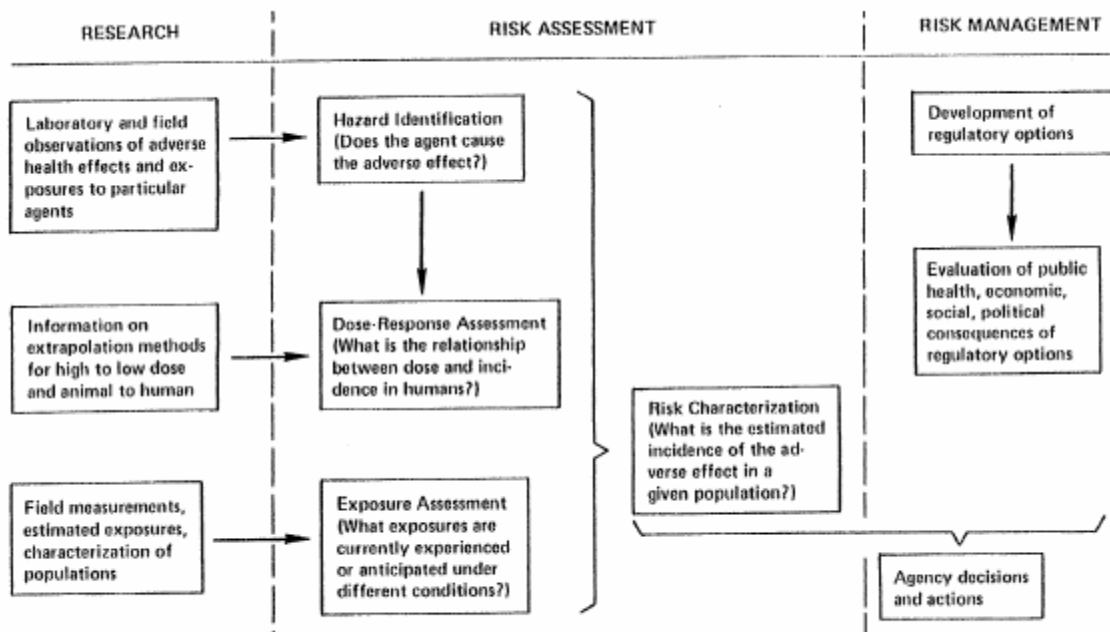


FIGURE I-1 Elements of risk assessment and risk management.

Source : NRC, 1983, p. 21

L'évaluation de risque implique inévitablement la prise en compte de considérations « politiques » du fait d'inévitables incertitudes scientifiques, et donc la définition par le gestionnaire de risques d'une politique d'évaluation de risques (*Risk assessment policy*)<sup>1</sup>. Il apparaît cependant nécessaire de distinguer évaluation et gestion de risque : si la prise en compte des effets économiques ou politiques de telle mesure de gestion de risque vient influencer les interprétations scientifiques ou le choix des hypothèses ou des modèles explicatifs utilisés dans l'évaluation scientifique, les mesures de gestion ne peuvent que perdre en légitimité et les agences en crédibilité. C'est pourquoi chaque agence doit organiser une séparation *fonctionnelle* de l'évaluation et de la gestion des risques, confiant ces activités à des équipes ou des bureaux différents :

“The scientific findings and policy judgments embodied in risk assessments should be explicitly distinguished from the political, economic, and technical considerations that influence the design and choice of regulatory strategies” (NRC, 1983, p.151).

Mais il n'est pas préconisé de séparer *institutionnellement* évaluation et gestion, car cela créerait des effets pervers : dans la mesure où il existe nécessairement une relation itérative entre ces deux fonctions, cela risquerait de réduire la capacité des évaluateurs du risque à répondre aux besoins des agences dans les termes et les délais souhaités. Les gestionnaires de

<sup>1</sup> Sous le terme de « *risk assessment policy* » le rapport désigne ces jugements, de nature à la fois scientifique et politique, qui interviennent pendant l'évaluation, et qui portent sur l'analyse scientifique : il s'agit par exemple du choix de tel ou tel modèle de dose-réponse, de telle hypothèse d'extrapolation de l'animal à l'homme ou de la caractérisation du degré d'incertitude de l'analyse scientifique. En situation d'incertitude ou de controverse, ces choix relèvent de considérations scientifiques mais aussi de déterminations politiques, c'est-à-dire du choix plus ou moins explicite du degré de « conservatisme » souhaité dans la politique de régulation, ou du degré de tolérance par rapport au risque. L'évaluation de risque est ainsi irrémédiablement à la fois scientifique et politique, et le rapport demande que les jugements qui sont faits lors de l'évaluation de risque soient rendus plus explicites. Ces jugements sont à distinguer des jugements de valeurs et des choix politiques, économiques et sociaux qui interviennent pour guider le choix des actions de gestion du risque, que l'on peut regrouper sous le terme de « *risk management policy* ». Ces derniers concernent la perception du risque par le public, les risques, les bénéfices et les coûts afférents aux différentes options de gestion, et ne doivent pas influencer l'évaluation de risque.

risque ont également besoin de comprendre l'élaboration de l'évaluation de risque, de cerner son degré d'incertitude et les hypothèses qui ont été faites. En outre, une telle séparation ne garantirait pas que les considérations politiques qui interviennent inévitablement dans l'évaluation de risque soient séparées des considérations purement scientifiques. Enfin, avec une telle séparation institutionnelle, la *risk assessment policy* relèverait d'une institution qui, à la différence d'une agence de régulation, ne serait plus politiquement responsable.

La séparation entre évaluation et gestion des risques est donc à rechercher moins par une séparation institutionnelle que par des procédures : la rédaction d'évaluations de risque prenant la forme de documents écrits, rendant explicites les données scientifiques et les considérations politiques qui y sont éventuellement intervenues, justifiant les arguments scientifiques avancés et les hypothèses postulées. Ces avis écrits seraient rendus publics avant les décisions de gestion. Pour élaborer ces avis, le rapport recommande l'utilisation de comités scientifiques indépendants composés d'experts sélectionnés pour leur compétence chargés de procéder eux-mêmes aux évaluations de risque ou d'examiner *ex post* les évaluations réalisées par les agences, selon des guides d'évaluation applicables à l'ensemble des agences.

La définition proposée par le rapport de la NRC de l'analyse de risque, et particulièrement de l'évaluation de risque, s'est imposée comme la définition standard de l'analyse de risque (Demortain, 2009, 2010). Le modèle de séparation entre évaluation et gestion défini par ce que l'on appelle dans le milieu de l'analyse de risque le « *Red Book* » est devenu une référence. Suivant les recommandations du *National Research Council*, les agences de régulation n'ont pas externalisé dans un organisme séparé leurs fonctions d'évaluation de risque, mais elles ont développé leur formalisation de l'évaluation (National Research Council, 1994) et le recours à des comités scientifiques indépendants pour effectuer des évaluations de risque ou contrôler leurs propres évaluations de manière à fonder leurs décisions de gestion sur des bases scientifiques plus solides et plus crédibles (Jasanoff, 1990). Cette forme de séparation fonctionnelle entre l'évaluation et la gestion de risque s'est généralisée dans les années 1980, de même que la construction de guides et de standards d'évaluation par les agences (Pollack, 1996).

Enfin, les travaux sur l'analyse des risques ont, à la fin des années 1980, approfondi la question de la communication des risques (*Risk communication*), complétant les phases d'évaluation et de gestion, dans une perspective d'information du public et de développement de la participation démocratique au développement scientifique et technologique. Ces travaux ont donné lieu à une nouvelle publication du NRC qui définit la communication de risque comme : “an interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups, and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions, or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management” (National Research Council, 1989, p. 21). Le modèle standard de l'analyse des risques est ainsi complété d'une fonction de communication, processus interactif entre scientifiques, décideurs, parties intéressées tout au long de l'évaluation et de la gestion des risques.

## **b. L'intégration de l'analyse des risques dans les principes de fonctionnement du Codex**

Dans les années 1990, la méthode d'analyse du risque dont nous venons de présenter les origines est progressivement adaptée au domaine de la sécurité alimentaire et intégrée dans les

principes internes de fonctionnement du *Codex*<sup>1</sup>. En mars 1995, un rapport d'une Commission mixte d'experts FAO/OMS étudie la possibilité de l'application de l'analyse des risques dans le domaine des normes alimentaires<sup>2</sup>. Le but est de définir des méthodes d'évaluation de la salubrité des aliments au niveau mondial, méthode qui servira de base pour harmoniser les réglementations et les normes des aliments, dans le cadre des accords SPS de l'OMC. L'analyse de risque doit être intégrée dans le processus décisionnel du *Codex* et influencer les Etats dans leur méthode d'élaboration des normes. Le rapport fixe la définition de l'analyse de risque appliquée aux aliments en trois temps (évaluation, gestion, communication) en reprenant de manière très proche les définitions du NRC. Il insiste sur la nécessité de fonder les normes alimentaires sur une évaluation scientifique des risques et conseille de séparer fonctionnellement l'évaluation et la gestion des risques.

La même année, une déclaration de principes est ainsi prise par la Commission du *Codex* selon laquelle « Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du *Codex Alimentarius* doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires. »<sup>3</sup>. Le cas échéant, le *Codex* tient compte d'autres « facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et pour la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires » mais ces facteurs ne sont pas précisés.

En 1997, une nouvelle consultation mixte FAO/OMS se penche cette fois sur la gestion des risques, afin d'en définir un cadre général d'application pour les comités du *Codex* mais également pour les Etats membres<sup>4</sup>. La gestion des risques est définie comme un processus comprenant : une fonction d'appréciation des risques (*Risk evaluation*, distincte du *Risk assessment*, consistant à identifier un problème en matière de santé publique, à décrire le risque, ses facteurs et ses conséquences possibles en matière de santé), une évaluation des options de gestion des risques et le choix d'une option préférable en fonction d'un niveau de risque acceptable. Ce dernier peut être déterminé au niveau du risque minimal possible, à travers le calcul d'un rapport coût-efficacité ou coût-bénéfices ou par la négociation entre différentes parties intéressées. Après la mise en œuvre de la décision, la gestion des risques consiste également à évaluer l'efficacité des mesures prises et à corriger l'évaluation et/ou les mesures de gestion. Il est rappelé que la priorité dans la gestion de risques, et particulièrement dans la détermination du niveau acceptable de risque, doit être donnée à la protection de la santé publique, même si d'autres facteurs (coût économique, avantages, faisabilité technique, perception des risques) peuvent intervenir (en ce cas de manière transparente). Ce processus doit être ouvert aux parties intéressées, qui doivent pouvoir être consultées (et pas seulement

---

<sup>1</sup> La nécessité de renforcer l'évaluation des risques et de la rendre plus transparente est recommandée lors de la conférence FAO/OMS sur les normes alimentaires, les substances chimiques dans les aliments et le commerce des denrées alimentaires de 1991. Voir Commission du *Codex Alimentarius* ALINORM 91/40. Elle donne lieu à un rapport sur les méthodes d'évaluation du risque utilisées par le *Codex* et ses comités scientifiques (*Risk Assessment Procedures Used by the Codex Alimentarius Commission, and Its Subsidiary and Advisory Bodies*. *Codex Alimentarius* ALINORM 93/37, 1993). Des recommandations sont faites pour améliorer la prise en compte des procédures d'analyse de risque dans le fonctionnement des comités scientifiques (JECFA, JMPR) du *Codex* (Hathaway, 1993).

<sup>2</sup> FAO/OMS (1995) Application de l'analyse des risques dans le domaine des normes alimentaires. Rapport de la Commission mixte d'experts FAO/OMS, Genève, 13-17 mars 1995.

<sup>3</sup> « Déclarations de Principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision du *Codex* et les autres facteurs à prendre en considération. » Décision de la 21<sup>ème</sup> session de la Commission du *Codex Alimentarius*, ALINORM 95/37, 1995, intégrée dans le Manuel de procédure.

<sup>4</sup> Gestion des risques et salubrité des aliments. Rapport d'une consultation mixte FAO/OMS. Rome, 27-31 Janvier 1997.

informées) sur les politiques de gestion des risques. Les gestionnaires du risque doivent enfin tenir compte de l'incertitude inhérente à l'évaluation de risque, incertitude qui devrait donner lieu à une estimation chiffrée.

Suite à cette consultation, une nouvelle décision est prise en 1997 par la 22<sup>ème</sup> session de la Commission du *Codex*, qui intègre définitivement l'analyse de risques dans les procédures internes du *Codex* : elle fait de l'évaluation des risques le fondement scientifique des normes et recommandations sanitaires du *Codex*, pose que cette évaluation doit être réalisée en 4 étapes et de manière transparente et déclare qu'« il doit exister une séparation fonctionnelle entre l'évaluation des risques et la gestion des risques, tout en reconnaissant que certaines interactions sont indispensables à une approche pragmatique. »<sup>1</sup> La séparation permet de garantir l'intégrité scientifique du processus d'évaluation mais l'interaction entre évaluation et gestion apparaît nécessaire à une mise en œuvre pragmatique de l'analyse des risques. Cette interdépendance est évidente dans la fonction d'élaboration de la politique d'évaluation de risque, qui relève des gestionnaires des risques mais doit se faire en collaboration avec les évaluateurs<sup>2</sup>. Enfin, les définitions de l'analyse de risque sont intégrées dans le manuel de procédures du *Codex* (voir tableau ci-dessous).

#### **Définitions des termes relatifs à l'innocuité des aliments utilisés en analyse de risque**

*Danger*: Agent biologique, chimique ou physique présent dans un aliment, ou état de cet aliment pouvant avoir un effet adverse pour la santé.

*Risque*: Fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et de sa gravité, du fait de la présence d'un (de) danger(s) dans un aliment.

*Analyse des risques*: Processus comportant trois volets: évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques.

*Évaluation des risques*: Processus à base scientifique comprenant les étapes suivantes: i) identification des dangers; ii) caractérisation des dangers; iii) évaluation de l'exposition et iv) caractérisation des risques.

*Identification des dangers*: Identification des agents biologiques, chimiques et physiques susceptibles de provoquer des effets adverses pour la santé et qui peuvent être présents dans un aliment donné ou un groupe d'aliments.

*Caractérisation des dangers*: Évaluation qualitative et/ou quantitative de la nature des effets adverses pour la santé associés aux agents biologiques, chimiques et physiques qui peuvent être présents dans un aliment. Pour les agents chimiques, la relation dose/réponse doit être évaluée. Pour les agents biologiques ou physiques, une telle évaluation doit être effectuée si les données sont disponibles.

*Évaluation de la relation dose-réponse*: Détermination de la relation entre le degré d'exposition (dose) à un agent chimique, biologique ou physique et la gravité et/ou la fréquence des effets adverses qui en résultent pour la santé (réponse).

*Évaluation de l'exposition*: Évaluation qualitative et/ou quantitative de l'ingestion probable d'agents biologiques, chimiques et physiques par le biais des aliments, ainsi que par suite de l'exposition à d'autres sources, le cas échéant.

*Caractérisation des risques*: Estimation qualitative et/ou quantitative, compte tenu des incertitudes inhérentes à l'évaluation, de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets adverses connus ou potentiels sur la santé susceptibles de se produire dans une population donnée, sur la base de l'identification des dangers, de la caractérisation des dangers et de l'évaluation de l'exposition.

---

<sup>1</sup> « Déclarations de Principes sur le rôle de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments ». Décision de la 22<sup>ème</sup> session de la Commission du *Codex Alimentarius*, ALINORM 97/37, 1997, intégrée dans le Manuel de procédure du *Codex*.

<sup>2</sup> On retrouve là le concept de *Risk Assessment Policy*, utilisé par le NRC dans son *Red Book*, qui consiste à établir les principes directeurs sur lesquels sont fondés les jugements de valeur et les choix d'orientation qu'il est parfois nécessaire d'appliquer à certains moments de l'évaluation de risque (par exemple, définition des populations à risque, choix de facteurs de sécurité, choix d'un modèle d'extrapolation...).

*Communication sur les risques*: Échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.

*Gestion des risques*: Processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.

Source : Manuel de procédure du *Codex Alimentarius* (12<sup>ème</sup> version, 2001)

Un plan d'action est préparé pour l'application de la méthode d'analyse des risques dans toutes les activités du *Codex* et de ses organes consultatifs ainsi que pour la préparation de directives à inscrire dans le Manuel de procédures du *Codex*. Après des négociations nourries et des consultations d'experts sur les différents aspects de l'analyse des risques<sup>1</sup>, ce plan aboutira à l'adoption lors de la 26<sup>ème</sup> session de la Commission du *Codex* en 2003 de principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du *Codex*<sup>2</sup>.

Cette intégration de l'analyse des risque aux normes et procédures du *Codex* révèle un processus de diffusion d'un standard tant au niveau des organismes internationaux que des Etats par différents mécanismes (Demortain, 2010). Le premier est une incitation légale à adopter la procédure d'analyse de risque dans la mesure où l'accord SPS pris dans le cadre de l'OMC fait des normes des organismes de normalisation internationale, construites sur la base de l'analyse de risque, un élément déterminant de la régulation commerciale. Le second est l'action d'une communauté d'experts, spécialistes de l'analyse de risque (ils se donnent une structure professionnelle dans la *Society for Risk Analysis*), dans la rédaction du *Red Book* de la NRC puis dans les commissions mixtes d'experts FAO/OMS et la préparation de l'accord SPS : ces experts diffusent l'analyse de risque dans ces différents instances, socialisent et acculturent à la terminologie et aux procédures proposées dans ce standard.

#### **4. Régulation communautaire et analyse des risques**

Ce large détour par l'évolution des instances de normalisation internationales, qui ont pris une importance cruciale avec le développement des échanges dans le cadre de l'OMC, était nécessaire pour comprendre les transformations de la régulation des risques en Europe. Sous l'influence de la crise de la vache folle mais aussi de la controverse scientifique et juridique du bœuf aux hormones qui se déroule alors entre les Etats-Unis et l'Union européenne<sup>3</sup>, le modèle communautaire de régulation des risques qui se met alors en place au niveau communautaire se rapproche d'un régime de régulation de la sécurité alimentaire global, défendu à l'OMC et au *Codex*, fondé sur le développement de l'évaluation des risques et le

---

<sup>1</sup> Une nouvelle consultation FAO/OMS sur la communication des risques complète les deux précédentes sur l'évaluation et la gestion des risques. *Joint FAO/OMS Expert Consultation on the Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters*, Rome, 2-6 February 1998.

<sup>2</sup> Commission du *Codex Alimentarius*, session 26. ALINORM 03/41.

<sup>3</sup> Le contentieux à l'ORD sur les hormones vient de la décision de la Communauté européenne d'interdire l'importation de viandes provenant d'animaux traités au moyen de 6 hormones utilisées comme facteurs de croissance et permettant d'améliorer le rendement en élevage. Ces hormones avaient fait l'objet de normes au sein du *Codex* qui avait défini des teneurs admissibles de résidus dans les viandes des animaux traités. Le groupe spécial et l'organe d'appel de l'ORD ont condamné en 1998 la décision européenne, dans la mesure où elle n'était pas suffisamment fondée sur l'évaluation scientifique (Doussin, 2000 ; Noiville, 2003a).



principe de séparation entre évaluation et gestion des risques (Skogstad, 2001). Comme nous l'avons montré, les réformes proposées par la Commission reprennent le principe d'analyse de risque développé par le *Codex* pour réformer son fonctionnement.

Là encore, nous retrouvons plusieurs mécanismes de diffusion : d'une part, une mise en conformité de la part de la Commission dans la mesure où l'analyse de risque s'impose désormais comme un standard légal dans le cadre de l'OMC ; d'autre part, l'action d'une communauté d'experts d'instances internationales, qui circulent entre les commissions d'experts de la FAO et de l'OMS et les comités européens, diffusant ainsi les procédures d'analyse de risque au sein de la Commission (Demortain, 2010). Thomas Alam explique aussi le relatif « isomorphisme normatif » (DiMaggio et Powell, 1991) des différentes réformes de la sécurité des aliments en Europe par la circulation du modèle de l'analyse de risque sous l'influence de « courtiers de l'international » (Dezalay, 2004), scientifiques cumulant souvent leurs activités d'expert à des fonctions administratives, depuis la commission du NRC de 1983 aux commissions mixtes qui opèrent l'intégration de l'analyse de risque au *Codex* jusqu'aux administrations nationales et aux futures agences de sécurité alimentaire<sup>1</sup>.

Pourtant, si la Commission européenne reprend le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, elle ne lui donne pas exactement la même signification que l'OMC et le *Codex*. Pour ces derniers, la séparation entre évaluation et gestion vise avant tout à garantir que le fondement sur lequel seront prises les normes de sécurité est scientifique, c'est-à-dire considéré comme suffisamment objectif pour éviter toute forme d'obstacle non justifié au libre-échange. C'est en tout cas l'utilisation qui est faite du principe d'évaluation scientifique défendu au travers de la décision de l'ORD de l'OMC au sujet du conflit commercial sur le bœuf aux hormones. Dans ce cadre la prise en compte d'autres « facteurs légitimes » dans les mesures de gestion des risques doit être limitée. Au contraire, pour la Commission, la séparation vise à garantir la qualité et l'indépendance de l'évaluation des risques, mais en même temps à attribuer la responsabilité politique de la gestion aux décideurs politiques. Ces derniers gèrent le risque, en tenant compte non seulement de l'évaluation scientifique mais aussi d'autres facteurs d'ordre économique, social, psychologique ou éthique. La séparation entre évaluation et gestion permet alors d'introduire la possibilité du recours par le décideur au principe de précaution en situation d'incertitude et la prise en compte d'autres « facteurs légitimes », à côté de la science, dans la régulation des risques<sup>2</sup>. Ces principes associés de régulation – évaluation des risques, séparation entre évaluation et gestion, principe de précaution et autres facteurs légitimes – apparaissent comme des caractéristiques propres du modèle communautaire de régulation, cohérent avec le style politique de l'Union cherchant à associer régulation par la science et légitimité démocratique des décisions (Skogstad, 2001).

La crise de la vache folle accélère ainsi un processus d'intégration de la régulation des risques alimentaires dans un système de régulation à multi-niveaux. Les réformes proposées par la

---

<sup>1</sup> Comme Stuart A. Slorach, directeur général adjoint de la National Food Administration suédoise, rapporteur du document produit par la Commission mixte FAO/OMS de 1995 qui deviendra ensuite président du conseil d'administration de l'EFSA (2002-2006) et président de la Commission du *Codex Alimentarius* (2003-2005) ; ou Arpad Somogyi, directeur de l'Institut fédéral allemand pour la protection de la santé des consommateurs et la médecine vétérinaire, président du Comité du *Codex* sur la nutrition et l'alimentation diététique, qui deviendra en 1998 chef de l'unité d'évaluation des risques sanitaires de la DG Sanco. Pour Alam (2007), ces experts contribuent à la circulation transnationale de l'analyse de risque et à sa diffusion en Europe, au moment où la Commission réfléchit à la restructuration de son dispositif de régulation des risques. Ils renforcent ainsi leurs positions respectives au sein des organisations scientifiques ou administratives.

<sup>2</sup> Cela répond à la critique adressée aux comités d'experts européens d'avoir influencé outre mesure la décision politique.

Commission européenne s'inscrivent dans des évolutions de la régulation des risques qui se dessinent au sein des instances internationales, qui donnent à l'évaluation scientifique et à la séparation entre évaluation et gestion des risques une importance nouvelle, à la fois pour garantir la santé et la protection des consommateurs et pour fonder des normes alimentaires permettant la libre circulation des denrées. En ce sens, le nouveau système communautaire de régulation des risques alimentaires apparaît comme un ensemble de règles issu en partie de pressions exogènes exercées par la libéralisation des échanges et le développement de l'importance de la normalisation internationale du *Codex*. Pourtant, il n'est pas le produit d'un simple alignement sur des standards et des principes d'action internationaux (Clergeau, 2003). Il possède des caractéristiques et des principes propres, issus d'une dynamique endogène à la construction du marché commun et de la crise politique de la vache folle. C'est le cas de la proposition de réorganisation de la fonction d'expertise scientifique autour des trois principes d'excellence, d'indépendance et de transparence, triptyque proposé par la Commission. De là aussi le développement du recours au principe de précaution, qui n'est pas encore reconnu au sein des instances internationales. De là enfin une interprétation particulière de la séparation entre évaluation et gestion des risques qui vise à reconnaître la pleine responsabilité de la gestion à des instances politiquement responsables amenées à se fonder sur l'évaluation scientifique des risques mais susceptibles d'introduire également la prise en compte d'autres facteurs – économiques, sociaux, psychologiques, culturels...- légitimes<sup>1</sup>. L'Union européenne parviendra d'ailleurs à défendre ses propres principes d'action au niveau global, en défendant au sein de l'OMC et du *Codex* la légitimité d'un recours au principe de précaution en situation d'incertitude ainsi que la reconnaissance d'autres facteurs légitimes dans la gestion des risques<sup>2</sup>.

La crise de la vache folle a entraîné une remise en question de la régulation communautaire des risques alimentaires, tant dans ses orientations, ses institutions que dans ses modalités de fonctionnement. Comme au niveau national, elle offre une opportunité à des acteurs jusque là marginalisés de mettre en cause les propriétaires de la gestion des risques qui, placés en situation de défensive, doivent produire de nouvelles orientations et de nouveaux modes de légitimation, de nouvelles institutions, règles et procédures, leur permettant de maintenir leur leadership sur le secteur d'action publique et de retrouver une certaine légitimité.

A partir de 1996, la Commission s'engage ainsi dans un processus de réorientation des politiques de l'Union vers des objectifs de santé publique, de restructuration de ses services, de réorganisation de la mobilisation de l'expertise scientifique dans la décision. Pour cela, elle produit un nouveau cadre d'action publique, bricolé à partir de modèles transnationaux et d'éléments spécifiques de son modèle de régulation. Nous avons en particulier montré comment un ensemble de normes et de procédures, formalisé aux Etats-Unis dans les années 1980, a été adopté par les organisations de normalisation internationale puis, à la faveur de la

---

<sup>1</sup> Le règlement européen n°178/2002 qui établira les principes généraux de la législation alimentaire au niveau communautaire reconnaîtra que « l'évaluation scientifique des risques ne peut à elle seule, dans certains cas, fournir toutes les informations sur lesquelles une décision de gestion des risques doit se fonder et que d'autres facteurs pertinents doivent légitimement être pris en considération, notamment des facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux, ainsi que la faisabilité des contrôles. » (art.19).

<sup>2</sup> En 2001, l'Union européenne parviendra à faire intégrer une « déclaration sur les critères pour prendre en compte les « autres facteurs légitimes » dans les décisions sur les normes alimentaires » dans le Manuel de procédure du *Codex*. Le *Livre Blanc* de la Commission de 2000 reconnaît en effet la possibilité de tenir compte d'autres facteurs légitimes tels que les préoccupations environnementales, le bien-être des animaux, les attentes des consommateurs quant à la qualité des produits, la qualité de l'information sur les produits.

crise, par la Commission. Ce processus de diffusion du « standard » (Demortain, 2009) de l'analyse de risque peut s'expliquer d'abord par des pressions normatives : la Commission adopte l'analyse de risque dans la mesure où ce standard devient, via le *Codex*, un principe de régulation du commerce international et un outil de règlement des conflits au sein de l'OMC. Mais il peut complémentarément s'expliquer par des mécanismes de convergence cognitive c'est-à-dire des processus non contraignants résultant de la diffusion de l'analyse de risque par des « acteurs intermédiaires » (Nay et Smith, 2002) qui circulent et jouent un rôle d'interface entre les niveaux d'action publique, entre acteurs publics et privés, et entre des forums (tels la *Society for Risk Analysis*) et les arènes de politique publique. Ces acteurs jouent le rôle de passeur de l'univers académique de l'analyse de risque vers le milieu politico-administratif et assurent des opérations de transfert<sup>1</sup> du niveau transnational vers le niveau communautaire. Ces éléments transférés sont cependant appropriés par les acteurs européens et traduits dans le contexte spécifique de la communauté. La Commission élabore ainsi une doctrine spécifique articulant analyse de risque, organisation de l'expertise selon les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence et du principe de précaution. Et elle est capable de défendre ce nouveau programme d'action au niveau international.

Les différents niveaux d'action publique sont donc en interaction : les transformations au niveau de régulation global influencent le design des réformes de la régulation communautaire mais cette dernière défend également ses propres principes au niveau des instances de normalisation internationale. Il faut maintenant montrer les interactions qui ont lieu, entre 1996 et 1999, entre ces transformations et les réformes du dispositif national de régulation des risques alimentaires. Les transformations communautaires sont traduites de le contexte français, appropriées par la configuration d'acteurs spécifiques au niveau national, instrumentalisées dans leurs luttes politico-administratives en fonction d'un enjeu spécifique : la création de l'Afssa.

#### **IV. Le processus politique de création de l'Afssa**

A partir du début de l'été 1996, la réforme du système de sécurité des aliments est placée sur l'agenda politique et devient un sujet hautement controversé, un enjeu politique et administratif important et un objet de luttes cognitives et institutionnelles. Nous avons montré comment la crise est utilisée comme une opportunité pour une élite de sécurité sanitaire de développer son programme d'action au domaine de l'alimentation. Tirant parti de la remise en cause publique des propriétaires traditionnels de la gestion des risques (le ministère de l'Agriculture est en première ligne), elle a redéfini le risque alimentaire comme un problème de sécurité sanitaire en lui associant de nouveaux propriétaires et en proposant une forme institutionnelle de sortie de crise : une agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Cette offensive d'un groupe d'acteurs porteurs de changement ne laisse pas les ministères de l'Agriculture et des Finances, leurs administrations et leurs alliés sans réaction. Si le projet de création d'un nouvel établissement est rapidement accepté, la forme et les prérogatives sont encore à définir et vont être l'objet d'âpres conflits et négociations. La création de l'Afssa est

---

<sup>1</sup> Le transfert peut être défini comme « le processus par lequel un savoir sur les politiques publiques, des structures administratives, des institutions, etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques, publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit. » (Dolowitz et Marsh, 1996, p.343) cité par (Hassentuefel, 2008, p. 200)

le résultat d'un processus politique mouvementé qu'il nous faut maintenant étudier<sup>1</sup>. Sans reprendre le détail des débats et des controverses politiques, nous analyserons trois « débats constitutionnels » (Urfalino, 2000) qui ont cristallisé les conflits et contribué à façonner les contours et les pouvoirs de l'agence. Puis nous reviendrons sur ce processus de création institutionnelle pour en dégager les principaux mécanismes. Nous montrerons comment, au terme de ce processus, l'Afssa apparaît comme le produit d'un compromis entre les partisans d'une intégration de l'agence dans le cadre de la sécurité sanitaire donnant à l'agence les pouvoirs d'une autorité de police sanitaire et les défenseurs d'une séparation institutionnelle de l'évaluation et de la gestion des risques, attribuant à l'agence des missions d'expertise scientifique tandis que les ministères restent en charge de la gestion des risques.

On peut distinguer dans le processus politique de création de l'agence deux grandes périodes. La première va de la période de création des missions parlementaires de l'été 1996 jusqu'en septembre 1997 où commencent les débats parlementaires. Elle est marquée par le déroulement des auditions des deux missions parlementaires et d'intenses tractations entre ministères pour définir les contours de la réforme du système de sécurité sanitaire. Les débats portent sur la pertinence de créer une grande agence de sécurité sanitaire englobant les produits de santé et les produits alimentaires (sur le modèle de la FDA) et sur les pouvoirs à donner à une agence spécifiquement en charge de la sécurité des aliments. Ces débats se soldent par un arbitrage du premier ministre Alain Juppé en février 1997 et par le dépôt d'une proposition de loi au Sénat le 28 avril 1997 prévoyant la création d'une agence d'expertise spécifique à la sécurité alimentaire. Le processus parlementaire à peine entamé est interrompu par les élections de juin 1997 et l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité. Après de nouvelles discussions interministérielles, le nouveau premier ministre Lionel Jospin rend son arbitrage à la fin de l'été 1997 allant dans le même sens : la création d'une agence spécifique à la sécurité des aliments, n'ayant qu'une fonction d'évaluation des risques tandis que les ministères restent en charge de la gestion des risques.

La seconde période est celle des débats parlementaires qui débute le 9 septembre 1997 au Sénat. Elle est marquée à nouveau par des controverses sur le périmètre et sur les prérogatives à donner à l'agence et oppose d'un côté le Sénat, de l'autre l'Assemblée nationale et le gouvernement. La discussion de la proposition de loi nécessite deux navettes parlementaires et se termine en juin 1998 en Commission mixte paritaire, le texte ainsi obtenu par compromis étant ensuite voté à l'unanimité dans les deux chambres. La loi est promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

---

<sup>1</sup> Nous nous appuyons sur le travail de Christophe Clergeau (2000), qui a observé de l'intérieur (en tant que chef de cabinet du ministre de l'Agriculture socialiste Louis Le Penec) le déroulement des débats ministériels et parlementaires sur la forme et les prérogatives à donner à la nouvelle agence son travail, ainsi que sur les comptes rendus des débats parlementaires.

## Chronologie du processus de création de l'Afssa

Date	Etape	
20 mars 1996		Le ministre de la Santé britannique Stephen Dorell annonce devant la chambre des Communes la possibilité de la transmission de l'ESB à l'homme sous la forme de la maladie de Creutzfeld-Jakob.
22 mars 1996		Embargo de la France contre le bœuf britannique
27 mars 1996		
17 avril 1996		Création du CIESST, structure interministérielle
5 juin 1996	Les travaux parlementaires	Création de la mission d'information sénatoriale Descours-Huriet sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France (sera ensuite élargie à l'ensemble des produits destinés à l'homme).
18 juin 1996		Création de la Commission d'enquête parlementaire sur l'ESB Guilhem-Mattei.
Juillet 1996		Visite du ministre de la Santé H. Gaymard à la FDA : il évoque la création d'une agence devant la Commission d'enquête parlementaire.
Septembre 1996		Visite des sénateurs de la Commission des affaires sociales à la FDA.
Automne 1996		Elaboration par le Cabinet de la Santé, en collaboration avec la direction de l'Agence française du médicament d'un texte de loi sur la sécurité sanitaire intégrant l'alimentation.
26 novembre 1996		Audition d'H. Gaymard devant la mission Descours-Huriet : propose une agence unique des produits ayant missions d'alerte, d'évaluation et de contrôle.
27 novembre 1996		Adoption en Conseil des ministres du projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées, proposé par le ministre de l'Agriculture P. Vasseur.
21 janvier 1997		Le rapport de la Commission d'enquête Guilhem-Mattei est rendu public. Il propose la création d'une autorité unique responsable de la sécurité sanitaire.
29 janvier 1997		Remise du rapport de la mission d'information Descours-Huriet. Il propose la création d'une « agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires », agence spécifique de l'alimentation ayant des missions d'expertise, de réglementation et de contrôle.
17 février 1997	1 <sup>er</sup> arbitrage interministériel	Le Premier ministre Alain Juppé décide de la création d'une structure spécifique à l'alimentation, chargée de missions de veille et d'expertise.
18 février 1997		Le ministre de l'Agriculture présente son projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées en première lecture à l'Assemblée nationale. Annonce la création future d'un « Institut national de la qualité des denrées alimentaires » chargé de l'expertise et de l'alerte. Préparation d'une proposition de loi sur la sécurité sanitaire par la Commission des affaires sociales en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la Santé.
22 avril 1997	Dissolution AN	
28 avril 1997	Début du processus législatif	Dépôt au Sénat de la « proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. » Est proposée la création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, établissement public placé sous la tutelle des ministères en charge de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation et chargée de missions d'expertise. L'agence peut demander aux préfets de procéder à des contrôles.
<b>2 juin 1997</b>	<b>Alternance</b>	<b>Gouvernement de Lionel Jospin</b>
19 juin 1997		Déclaration de politique générale de L. Jospin : annonce la création d'une Agence de sécurité sanitaire. B. Kouchner, ministre de la Santé, se déclare favorable à la création d'une agence unique.
Juillet – août 1997		Débats interministériels : le ministère de la Santé propose une agence unique ; les ministères de l'Agriculture et de la Consommation la séparation entre évaluation et gestion des risques.
26 août 97	2 <sup>nd</sup> arbitrage interministériel	Lionel Jospin décide la création de deux agences distinctes, l'Afssa étant limitée à l'évaluation des risques. Reprise de la proposition de loi Huriet.
9 septembre 1997		Adoption du rapport de la Commission des affaires sociales du Sénat : propose extension des prérogatives de l'Afssa (intégration de l'ANMV)
24 – 25 septembre 1997	1 <sup>ère</sup> lecture Sénat	Amendements du gouvernement pour réduire les prérogatives de l'agence et s'opposer à l'intégration de l'ANMV. Résistance des sénateurs de la Commission des affaires sociales qui font adopter l'intégration du CNEVA à l'agence.
8 - 13 janvier 1998	1 <sup>ère</sup> lecture AN	Débats en première lecture à l'Assemblée Nationale. Le gouvernement fait voter ses amendements mais valide l'intégration du CNEVA à l'Afssa
26 février 1998	2 <sup>nde</sup> lecture Sénat	Rétablit le texte sénatorial, propose mais échoue à intégrer les laboratoires de la DGCCRF, dote l'Afssa de pouvoirs de police sanitaire
8 avril 1998	2 <sup>nde</sup> lecture AN	Retour au texte adopté en première lecture.
Mai 1998	CMP	Travail en commission mixte paritaire
4 juin 1998		Adoption du texte au Sénat
18 juin 1998		Adoption définitive du texte à l'Assemblée
<b>1<sup>er</sup> juillet 1998</b>		<b>Promulgation de la loi relative à la veille et à la sécurité sanitaire des produits</b>

## 1. Une ou deux agences ?

Un premier enjeu de débats et de controverses tourne autour des contours à donner à la réforme du système de sécurité sanitaire. Les ministres et leurs administrations élaborent des propositions de réforme et s'affrontent non seulement dans les arcanes interministériels mais aussi publiquement, au cours des auditions parlementaires. D'un côté le ministre de la Santé Hervé Gaymard défend une conception intégrée de la sécurité sanitaire, englobant tous les produits, et pousse à la création d'une agence unique, organisée en interne par produits, sur le modèle de la FDA<sup>1</sup> :

« Sur les produits, il me semble que le clivage, ce sont les produits qui peuvent être absorbés, ingérés ou utilisés dans le corps humain. Je fais allusion aux dispositifs médicaux. Dans ce cas, les aliments sont des produits qui sont ingérés et qui peuvent poser un problème en matière de santé. On peut se retourner vers l'administration de la santé et lui demander des explications. Et l'administration de la santé se tourne et dit : c'est pas moi, c'est derrière. Là est le problème. Si on tourne autour de ce sujet complexe, ce n'est pas par hasard. Je ne suis animé ni par la volonté de faire du mécano administratif, de grandes machines ingérables et contre-productives, ni par la volonté de "puissance pour la puissance" du ministère de la santé. Ce serait stupide. Je pars d'un constat qui est celui de l'importance des questions de santé publique en cette fin de siècle, de la nécessité d'avoir une sécurité sanitaire impeccable et d'avoir la vision globale qui fait défaut. (...)

S'agissant de l'alimentation, je ne suis pas aujourd'hui, comme je vous l'ai dit, en mesure d'inférer sur les conclusions qui seront celles du Premier ministre sur ce sujet, sur les modes organisationnels que nous aurons, mais je suis convaincu que la situation actuelle n'est pas satisfaisante car en matière d'alimentation -c'est le secrétaire d'Etat à la santé qui s'exprime-, nous n'avons pas une parole scientifique incontestable sur qui ne pèse pas le soupçon de connivence, parce que c'est aussi de cela qu'il s'agit.

Dans la réflexion du Sénat au sein de la Mission d'information et dans celle, parallèle, du gouvernement, les deux se nourrissent mutuellement, il nous faut trouver le mode opératoire. Je ne suis pas un faiseur de systèmes et je ne suis pas en mesure de vous dire aujourd'hui ce que le gouvernement fera ou ne fera pas sur le sujet, mais je sais que le mode d'organisation actuel n'est pas le bon parce qu'il n'est pas labellisé "santé publique". Le raisonnement est peut-être un peu court, mais il faut partir de choses simples d'évidences. Pour avoir rencontré beaucoup d'organisations de producteurs agricoles depuis maintenant trois mois, je crois que l'ensemble de mes interlocuteurs, à une exception près, étaient tout à fait favorables à une meilleure lisibilité et à une meilleure identification de la sécurité sanitaire pour les produits alimentaires. » (Audition d'Hervé Gaymard le 26 novembre 1996 devant la mission Descours-Huriet)

Les représentants du ministère de l'Agriculture s'opposent à l'offensive en défendant une conception spécifique de l'aliment, distincte des produits de santé, en relativisant la pertinence du modèle de la FDA et en proposant une solution de sortie de crise alternative.

Une première stratégie est d'insister sur la nécessité de distinguer produits de santé et produits alimentaires. Ces deux types de produits ne peuvent pas faire l'objet du même type de régulation. Les premiers sont des produits industriels dont les bénéfices s'accompagnent nécessairement de risques. Ils font l'objet d'une autorisation préalable de mise sur le marché après un examen du rapport bénéfices/risques. Les aliments sont des produits biologiques qui ne sont pas soumis à autorisation de mise sur le marché, mais contrôlés *a posteriori*, et qui ne sont pas évalués selon une comparaison des bénéfices et des risques. Le niveau de risque associé à un aliment ou à une substance doit être le plus faible possible ou inférieur à un certain seuil déterminé par des méthodes d'évaluation scientifique du risque.

Le ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur s'attache aussi à relativiser l'efficacité de la FDA en mettant en avant les résultats des services vétérinaires :

---

<sup>1</sup> Selon Christophe Clergeau, cette position était une position tactique d'Hervé Gaymard visant à s'assurer de la création de la vocation sanitaire d'une agence des produits alimentaires et de sa création par le ministère de la Santé dans le cadre d'une loi unique (Clergeau, 2000, p. 26).

« S'agissant de votre deuxième question sur la création d'un organisme chargé de la sécurité des produits alimentaires et chimiques, je veux bien que l'on cite la Food and Drug Administration en exemple, mais je serais beaucoup plus convaincu de la qualité du modèle si les résultats en matière d'intoxication alimentaire étaient meilleurs aux Etats Unis qu'en France ; or, d'après les statistiques officielles américaines, c'est loin d'être le cas. Ainsi, en France, nous avons eu 3 morts par intoxication alimentaire en 1994 et 8 en 1995 ; aux Etats Unis, il y a entre 4.000 et 6.000 morts par intoxication alimentaire chaque année. Il faut donc s'interroger : si le système américain est si perfectionné, comment se fait-il que les résultats soient nettement moins bons que chez nous ? J'ajoute à titre de comparaison que nous avons dans notre pays 600 morts par an pour cause d'utilisation de l'aspirine. Je ne suis pas partisan de donner compétence à la même institution à l'égard du médicament et de l'alimentation, car cela tendrait même à démontrer que l'alimentation doit *a priori* être considérée comme quelque chose d'aussi risqué que des produits médicamenteux. » (Audition de Philippe Vasseur le 4 décembre 1996 devant la commission Guilhem-Mattei).

Le ministre s'oppose par ailleurs au transfert de la sécurité des aliments à un organisme unique sous la tutelle du ministère de la Santé. Pour lui, la sécurité des aliments ne se joue pas qu'en aval de la chaîne alimentaire, au niveau du consommateur ; elle se joue en amont, dans la qualité et la sécurité de l'alimentation animale et la santé des animaux et des végétaux qui ne peuvent relever que des compétences des services du ministère de l'Agriculture. La sécurité demande donc une approche globale de la chaîne alimentaire, « de l'étable à la table »<sup>1</sup>, ce qui permet au passage de contester l'approche de la DGCCRF (qui contrôle essentiellement au niveau de la distribution) ou du ministère de la Santé :

« En ce qui concerne le ministère auquel devrait être rattaché le contrôle de la sécurité alimentaire, j'indique tout d'abord que les systèmes sont différents selon les pays, l'Italie étant à ma connaissance le seul pays où la sécurité alimentaire est rattachée à la santé, le rattachement à l'agriculture étant la règle dans la plupart. En réalité, cette querelle, non pas de ministres, car les ministres passent, mais d'administrations, me paraît un peu surréaliste ; je trouve que l'on a tendance dans ce pays à confondre l'intérêt général avec les intérêts particuliers de telle ou telle administration et je suis parfois un peu surpris des réactions qui se manifestent dans mon ministère comme dans d'autres. Ce qui est important, c'est que le service soit assuré ; que ce soit le ministère de l'agriculture qui, dans cette affaire, soit monté au créneau pour défendre la santé publique, il faut s'en réjouir : la santé publique n'est pas l'apanage d'un seul ministère, elle est de la responsabilité de l'ensemble du gouvernement. Et tout au long de cette crise, il y a eu coordination étroite entre les différents services et les différents ministères. Qu'un ministre se soit exprimé davantage, c'était peut-être le moyen d'éviter de donner une impression de cacophonie, mais, je le répète, la coordination a été parfaite. J'ajoute que si l'on veut vraiment avoir une sécurité alimentaire totale, c'est le plus en amont possible qu'il faut faire porter les contrôles. Ce n'est pas une fois que les produits sont dans les rayons des boucheries ou des hypermarchés qu'il faut se soucier de leur qualité sanitaire, c'est dès l'élevage. » (Audition de Philippe Vasseur le 4 décembre 1996 devant la commission Guilhem-Mattei).

De plus, la sécurité exige certes le développement des contrôles de l'Etat mais aussi, comme le prévoit la législation communautaire et la normalisation internationale, la responsabilisation de tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Cette conception est défendue par le ministère de l'Agriculture dans le cadre d'un projet de loi sur la qualité et la salubrité des denrées que le ministère met en avant comme solution de sortie de crise. Ce texte, en préparation avant que la crise n'éclate<sup>2</sup>, est proposé pour étendre à l'ensemble des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale le dispositif de réglementation et de contrôle

---

<sup>1</sup> L'expression, d'origine communautaire, est reprise par les représentants du ministère de l'Agriculture pour défendre leur conception.

<sup>2</sup> Le projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale le 27 novembre 1996. Il a été conçu à la fois pour répondre aux nouvelles attentes des consommateurs en matière de qualité et de sécurité des aliments mais également à la nécessité de se doter d'un cadre réglementaire renforcé pour défendre les produits français dans le contexte de la signature des accords du GATT et la mondialisation des échanges agricoles. Les termes du titre du projet de loi sont révélateurs de l'approche du ministère de l'Agriculture : celui-ci n'a pas encore réalisé sa conversion à la sécurité sanitaire, il préfère parler de « qualité » et de « salubrité ». Le Conseil d'Etat, dans un avis du 14 novembre 1996, estimait d'ailleurs que ce projet « n'est qu'une solution provisoire en attendant une réforme plus profonde », visant en particulier à renforcer l'indépendance des contrôleurs par rapport aux acteurs économiques.

sanitaires, jusque là limité aux seules denrées animales ou d'origine animale (les contrôles des services vétérinaires sont étendus en amont de la filière, au niveau des exploitations agricoles et concernent les végétaux et les produits d'alimentation animale)<sup>1</sup>. Ce projet de loi attribue la responsabilité de l'ensemble de la politique de l'alimentation au ministère de l'Agriculture<sup>2</sup>. Il prévoit d'accroître les pouvoirs de police administrative des services vétérinaires tout en développant une régulation par les objectifs de résultats, l'auto-contrôle, la certification et les contrôles publics de second rang. Cette forme de régulation s'oppose, on l'a vu, à la conception défendue par les avocats de la sécurité sanitaire qui insistent avant tout sur la restauration de l'autorité de l'Etat.

Cet ensemble de conceptions de l'aliment et de ce que doit être sa régulation apparaît clairement dans les propos du Directeur général de l'alimentation devant la Mission Mattei, qui s'oppose à la création d'un nouvel organisme :

« S'agissant du projet de loi sur la qualité, vous permettrez à un vieux fonctionnaire de dire ce qu'il pense : pour moi, mieux vaut privilégier l'homme, l'état d'esprit, les instructions qu'on lui donne et les procédures qu'on met en place plutôt que les structures. Je ne crois donc pas comme vous qu'il faille faire du nouveau. D'abord parce qu'il existe un lien évident entre la santé animale et la santé publique ; et la tutelle du ministère de l'agriculture sur les services de contrôle et d'hygiène animale et alimentaire se justifie pleinement. Elle permet à la co-responsabilité de tous les acteurs de la filière de s'exercer. Le ministère de l'agriculture a une culture de prévention et de conseil, ainsi qu'une culture de contrôle. La brigade nationale d'enquêtes vétérinaires, petite équipe efficace, a rendu des services considérables, travaillant en parfaite harmonie avec les douanes et avec la direction générale de la concurrence. En revanche, la répression n'est pas notre premier souci : nous cherchons avant tout à remonter le plus en amont possible pour éradiquer les risques et modifier les attitudes. C'est dans cet esprit que, depuis quelques mois, nous avons mis en place dans notre administration -à commencer par la base, le terrain- des procédures d'assurance-qualité. Je suis d'autant plus à l'aise pour vous répondre, et je le serais encore davantage s'il existait une « traçabilité » des décisions ! Le projet de loi sur la qualité vise, lui aussi, à remonter le plus en amont possible et croyez qu'il n'a pas été facile de convaincre la profession agricole de la nécessité de renforcer le dispositif administratif de prévention, de contrôle et de sanction ! Mais, au terme d'une concertation interministérielle approfondie, peu d'arbitrages ont été demandés au Premier ministre. » (Audition de Philippe Guérin, DGAI, le 11 septembre 1996 devant la Commission Guilhem-Mattei.

Les représentants de l'Agriculture opposent donc au groupe de sécurité sanitaire une conception spécifique de l'aliment et défendent leurs prérogatives<sup>3</sup>. L'aliment est conçu comme un objet spécifique qui n'a pas de visée d'emblée sanitaire. L'objectif de la politique de l'alimentation doit être de garantir la production en quantité suffisante d'une alimentation saine et diversifiée et si la sécurité des aliments doit être renforcée, elle doit être conçue de manière intégrée sur l'ensemble de la chaîne, « de la fourche à la fourchette » en développant des procédures de traçabilité et d'assurance-qualité. Cette approche donne un rôle essentiel à l'autocontrôle des industriels, les services de l'Etat faisant alors un contrôle de second rang. Elle privilégie les relations de conseil entre services de contrôle et acteurs privés et donne une place marginale au monde médical. Cette conception explique (et légitime) que le ministère de l'Agriculture ne soit pas favorable à une agence unique, chargée, à côté des médicaments, de la sécurité alimentaire sous la tutelle du ministère de la Santé : cette agence non seulement le priverait de ses services de contrôle mais imposerait une conception de l'aliment et un mode de régulation contraire à une approche intégrée de la chaîne alimentaire et à l'esprit de

---

<sup>1</sup> En étendant ses prérogatives aux produits végétaux, le ministère de l'Agriculture cherche à déposséder la DGCCRF d'un de ses domaines d'intervention.

<sup>2</sup> Il étend à l'ensemble des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale le dispositif de réglementation et de contrôle sanitaire du Code Rural, jusque là limité aux seules denrées animales et d'origine animale.

<sup>3</sup> Philippe Vasseur défend cette conception dans le *Figaro* du 3 décembre 1996 par une tribune : « Alimentation : le modèle français ».



« co-responsabilité » des acteurs de cette chaîne<sup>1</sup>. En revanche, pour montrer la volonté du ministère de tenir compte des « leçons » de la crise, il annonce la séparation de la Direction générale de l'alimentation en deux directions indépendantes, une direction de la production et une direction du contrôle de la qualité.

Moins remis en cause par la crise, et bénéficiant d'une image de contrôleur indépendant des filières, les représentants de la DGCCRF défendent quant à eux la nécessité d'avoir une approche globale des problèmes de consommation, afin d'éviter d'être dépossédés de leurs prérogatives en matière de sécurité des aliments :

« La connaissance globale des marchés et des produits nous paraît importante en termes de méthodologie. En effet, dans le monde actuel, un produit peut être utilisé à des fins qui n'étaient pas prévues au départ. Il faut donc toujours avoir une vue globale d'un marché et essayer de repérer les fluctuations des cours des produits et des matières premières. Les farines animales, par exemple, ne relevaient pas de notre domaine, mais de celui des vétérinaires : une observation attentive des cours suffisait à montrer qu'il allait y avoir un problème ! En effet, les cours du soja montant, les professionnels ont utilisé les farines animales comme substitut... Nous nous sommes également aperçus que les sous-produits de tannage étaient récupérés pour la fabrication des gélatines éventuellement destinées à l'alimentation humaine. Cela montre bien qu'il existe dans le monde actuel, avec les possibilités de la chimie et les processus de transformation ou de retransformation une nécessité de connaissance globale : on ne peut jamais isoler une filière ou un type de problème par rapport aux autres. Autre exemple : les additifs alimentaires... A certaines doses, ces produits posent un problème de qualité et de loyauté. Au-delà de certaines doses, cela devient un problème de sécurité ou de santé... Les problèmes eux-mêmes sont transectoriels. Par exemple, les allergies peuvent venir de l'alimentation, mais aussi des textiles : vêtements, moquettes, etc. Il faut donc avoir une vue d'ensemble des produits de consommation. » (Christian Babusiaux, directeur de la DGCCRF de 1985 à 1997, audition de la mission Huriet, 1997)

Les conflits entre les deux programmes d'action conduisent à un premier ajustement dans le programme des partisans de la sécurité sanitaire : les sénateurs proposent dans leur rapport la création de deux agences distinctes<sup>2</sup>. Le rapport Huriet justifie cette séparation en parlant de l'arythmie entre la régulation de la sécurité du médicament, déjà avancée et plus institutionnalisée, et celle des aliments<sup>3</sup>. Derrière ce terme d'arythmie, il faut comprendre que les oppositions de l'Agriculture feraient prendre au projet d'agence unique trop de retard. Les résistances opposées par le ministère à la proposition d'une agence unique ont conduit les sénateurs à proposer la création de deux établissements distincts<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour soutenir ses vues, le ministère de l'Agriculture peut compter sur le soutien des acteurs agroalimentaires. Le refus d'assimiler l'aliment et le médicament est également partagé par les industriels de l'agroalimentaire qui craignent de voir imposer aux produits alimentaires des normes de sécurité et des dispositifs d'évaluation *a priori* aussi exigeants que dans le domaine du médicament. Voir l'audition de Pierre Louisot, président de la section Alimentation et Nutrition du CSHPF devant la Commission Discours-Huriet. Le ministère de l'Agriculture dispose aussi de ressources politiques plus importantes, d'un poids politique plus fort au sein du gouvernement et du soutien plus grand de la part du Président Chirac, attentif à défendre les intérêts du monde agricole. Le ministère en charge de la consommation dispose quant à lui du soutien des associations de consommateurs qui préféreraient la mise en place d'un grand ministère de la consommation et de l'alimentation (Audition de Marie-josé Nicoli, Présidente de l'UFC, rapport Mattei)

<sup>2</sup> Leur visite de la FDA (au cours de laquelle un responsable avoue qu'il aurait préféré une séparation alimentation/médicament plutôt que leur intégration dans la FDA) peut aussi les avoir influencés.

<sup>3</sup> « Il reste que la diversité des acteurs, le stade d'élaboration des législations concernées, la nécessité d'une réflexion commune à plusieurs départements ministériels placent la réponse aux problèmes posés par la sécurité sanitaire des produits alimentaires sur un autre rythme. C'est de l'arythmie que pourrait naître l'échec de ceux qui entreprendraient la construction d'un système complètement unitaire. » (Huriet, 1997).

<sup>4</sup> Les sénateurs socialistes de la Commission des affaires sociales ne sont pas dupes, se demandant malicieusement si « cette séparation [en deux agences] repose sur des considérations de fond ou sur des préoccupations plus conjoncturelles »... (Observations des sénateurs socialistes appartenant à la Commission des affaires sociales, rapport Huriet).

## 2. Autorité de police sanitaire ou agence d'évaluation des risques ?

Un second débat constitutionnel, lié au premier, concerne les pouvoirs à accorder à une agence chargée de la sécurité des aliments. Les partisans de la sécurité sanitaire mettent au-dessus de tout le principe de séparation des responsabilités de santé publique et des responsabilités économiques. Contre le « mélange des genres » au ministère de l'Agriculture, ils voient dans la création d'une agence unique ayant des pouvoirs de police sanitaire, sur le modèle de l'Agence du médicament, la possibilité de couper la décision en matière de sécurité alimentaire de toutes considérations économiques.

A l'opposé les représentants du ministère de l'Agriculture refusent l'intégration de la sécurité des aliments dans le cadre de la sécurité sanitaire et la dépossession de leurs services de contrôle :

« Le mieux est toujours l'ennemi du bien, et je me méfie terriblement d'un organisme d'évaluation et de contrôle qui serait à la fois juge et partie ! Je crois qu'il faut que les contrôles soient assurés par les gens dont c'est la responsabilité. Il faut une autorité indépendante, placée sous la tutelle de plusieurs ministères et chargée de l'évaluation, de l'expertise scientifique, en même temps capable de diligenter tel ou tel contrôle.

Je me méfie de la confusion des genres. Ce serait une erreur monumentale de mélanger le médicament et l'aliment et, au pays de la gastronomie, du fromage au lait cru et des vins d'appellation d'origine, de considérer que le Château-Laffitte ou le Beaujolais-villages sont à mettre sur le même plan que l'aspirine ou le sang contaminé !

Autant je suis pour une organisation pluridisciplinaire, pluriscientifique et indépendante, chargée de l'évaluation, de l'expertise, servant même de tête de réseau pour la surveillance, autant je crois qu'il faut que les contrôles restent diligentés par les services compétents, non seulement ceux de mon ministère, mais aussi de la santé, des douanes et de la DGCCRF !

Nous nous dirigeons pour le moment vers une organisation de ce type, avec un réseau de surveillance de la santé, un organisme chargé du médicament et un autre de l'alimentation, avec des contrôles indépendants, car la meilleure façon de garantir l'indépendance est de ne pas avoir de confusion des genres ! Dans le cas contraire, selon moi, dans deux ans, on s'apercevra qu'on a cru bien faire et qu'on a, en fait, régressé ! » (Philippe Vasseur, ministre de l'Agriculture, audition devant la Commission des affaires économiques et du plan dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la qualité et la salubrité des denrées alimentaires, rapport n°288 de M. Deneux)

Cet extrait montre comment l'Agriculture réinvestit le projet de création d'une agence, qui est désormais acceptée. Mais pour défendre ses positions, le ministre de l'Agriculture se fonde sur une autre séparation que la distinction entre santé publique et considérations économiques. Il s'appuie sur la séparation entre évaluation et gestion des risques, au même moment inscrite dans les procédures du *Codex* et proposée par la Commission européenne dans sa *Communication* d'avril 1997, pour préconiser la création d'une agence limitée à des fonctions d'expertise et de surveillance. Dès lors, le ministère de l'Agriculture peut avancer une proposition de réforme du système de régulation des risques qui permette d'instituer une agence indépendante chargée de l'évaluation scientifique tandis que les pouvoirs d'inspection, de contrôle et de police sanitaire restent les prérogatives des ministères et des administrations. Il est soutenu en cela par le ministère de l'Economie et des Finances et la DGCCRF qui soulignent la nécessité de renforcer la fonction d'expertise scientifique et de suivre le modèle de séparation évaluation-gestion développé au sein du *Codex*<sup>1</sup>.

Pour ces ministères et ces administrations, la création d'une agence à la seule mission d'évaluation scientifique des risques est justifiée par les transformations concomitantes au niveau des instances internationales et communautaires, même si, dans les textes du *Codex*, elle est pensée comme une séparation *fonctionnelle* et non comme une séparation

---

<sup>1</sup> Audition de Christian Babusiaux, directeur de la DGCCRF, devant la mission Huriet.

*institutionnelle*<sup>1</sup>. Les gestionnaires du risque profitent donc de la relative plasticité qu'offre le standard de l'analyse de risque pour organiser concrètement la distinction entre évaluation et gestion des risques (Demortain, 2009) et se réapproprient ce standard diffusé au niveau international selon les enjeux nationaux et en fonction de leurs intérêts dans les luttes politico-administratives. Dans son interprétation française, la séparation entre évaluateurs et gestionnaires est considérée comme devant être une séparation institutionnelle. Elle est présentée comme un moyen de garantir l'indépendance de l'expertise par rapport à des considérations économiques ou politiques et de préserver la légitimité démocratique de la décision sanitaire, dont disposent le ministre et son administration. Enfin, on insiste sur le fait qu'une telle séparation permet aux décideurs de tenir compte d'autres critères légitimes que les critères scientifiques : la gestion du risque doit intégrer la détermination du niveau de risque acceptable et la prise en considération des enjeux économiques, sociaux, éthiques, culturels, psychologiques... Ce qui permet, en situation d'incertitude scientifique ou de refus de la part de la population d'un produit pourtant apparemment sans risque, d'aller au-delà des avis scientifiques au nom du principe de précaution, ou, au nom de considérations culturelles, économiques ou sociales, de prendre des mesures en deçà des avis scientifiques<sup>2</sup>.

Ce débat constitutionnel oppose ainsi ceux qui, favorables à l'intégration de l'aliment dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire, veulent intégrer évaluation et gestion du risque dans un établissement séparé des ministères et de leurs administrations qui sont également en charge de missions de développement économique et ceux qui, au nom de principes de structuration de la régulation des risques qui se diffusent alors au niveau global et communautaire, proposent la création d'une agence d'évaluation des risques sous la tutelle des ministères en charge de leur gestion. D'un côté le ministère de la Santé et les sénateurs de la Commission des affaires sociales, de l'autre les ministères de l'Agriculture et des Finances, la DGAI et la DGCCRF qui, historiquement en conflit, ont trouvé moyen de s'entendre<sup>3</sup>.

Les principes de l'analyse de risque ont pu se diffuser du niveau communautaire au niveau national là encore à la fois par des pressions normatives (le ministère des Finances et la DGCCRF insistant en particulier sur le nouveau cadre légal de l'OMC et du *Codex*), et par des mécanismes cognitifs qui correspondent à la diffusion sous une forme non contraignante de représentations, de principes d'action, d'instruments, etc...<sup>4</sup> : d'une part, la diffusion de textes de *soft law* comme la *Communication* et du *Livre vert* de la Commission donnent aux Etats membres une direction pour réformer leur propre système de sécurité des aliments ; d'autre part, la participation des administrations de l'Agriculture et de la Consommation aux discussions au sein du *Codex* et aux réformes de la Commission européenne, ainsi que la circulation d'experts et de fonctionnaires entre différents niveaux d'action publique, entraînent une socialisation des gestionnaires du risque français à ces nouveaux principes, qui

---

<sup>1</sup> Il en est de même dans la *Communication* de la Commission européenne où évaluation et gestion seront assurées par des services différents de la Commission, qui ne projette pas encore d'externaliser les fonctions d'expertise dans une agence indépendante.

<sup>2</sup> Ces débats se renouvelleront lors de la création de l'Agence européenne de sécurité des aliments en 2002. Demortain (2006) montre bien comment la Commission européenne, soutenue par les Etats-membres, a transformé le standard procédural de l'analyse de risque en une définition substantive des prérogatives de l'évaluateur et du gestionnaire de risque, de manière à limiter les prérogatives de l'agence.

<sup>3</sup> Alors que leurs intérêts s'opposent frontalement sur le projet de loi déposé par le ministère de l'Agriculture qui cherche à étendre les prérogatives des services vétérinaires sur celles des Fraudes.

<sup>4</sup> Nous nous inspirons de l'analyse des mécanismes d'europanisation proposée par Hassenteufel (2008, p. 258-266) qui distingue europanisation normative, induite et cognitive, et pour cette dernière, europanisation cognitive verticale (à l'initiative d'acteurs européens) ou horizontale (par interaction et socialisation réciproque entre des acteurs à différents niveaux d'action publique).

leur offrent des ressources dans leurs luttes administratives<sup>1</sup>. Les hauts fonctionnaires des ministères de l'Agriculture et des Finances profitent ainsi des ressources institutionnelles que leur offre leur propriété historique du domaine des risques alimentaires (ce sont eux qui représentent la France, et non l'administration de la Santé, dans les instances spécialisées au niveau international et communautaire)<sup>2</sup>. Ils peuvent également profiter des ressources que leur apporte leur tutelle sur le monde agricole et agroalimentaire : les représentants des organisations syndicales et professionnelles, des industries agroalimentaires et des distributeurs soutiennent les propositions de l'Agriculture et de la Consommation.

Ces deux premiers débats constitutionnels sont tranchés par l'arbitrage du premier ministre le 17 février 1997. Donnant raison aux ministères de l'Agriculture et des Finances, Alain Juppé décide de la création, à coté d'un Institut de veille sanitaire et d'une Agence des produits de santé sur le modèle de l'Agence du médicament, d'une agence spécifique à l'alimentation et consacrée à des missions d'expertise. Ce choix est indissociable de la posture prise par le gouvernement sur le dossier des OGM qui suscite au même moment controverses scientifiques et débats politiques qui interfèrent dans les discussions interministérielles et parlementaires (Roy, 2001). La distinction entre le décideur et l'expert est en effet mise à l'épreuve le 12 février 1997 lorsque le premier ministre Alain Juppé décide, sous la pression de l'opinion publique qui associe crise de la vache folle et OGM, de refuser l'autorisation de la culture d'un maïs transgénique, s'écartant de l'avis de la Commission du génie biomoléculaire qui constatait pourtant l'absence de risque de ce produit pour l'environnement. La décision, qui met la France en situation d'infraction au regard du droit communautaire, est prise au nom du principe de précaution et provoque l'incompréhension des experts (le président de la commission Axel Kahn démissionne). Ce précédent montre bien la philosophie de l'action qu'adoptent les pouvoirs publics, qui est de prendre le maximum de précaution et de tenir compte, si nécessaire, d'autres facteurs que les considérations scientifiques. Il peut être utilisé comme précédent par les ministères de l'Agriculture et des Finances pour justifier la séparation entre évaluation et gestion des risques.

Pourtant, les divergences restent fortes. Le lendemain de l'arbitrage du Premier ministre, Philippe Vasseur présente son projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale en défendant le principe de la séparation entre évaluation et gestion, et en annonçant la création par voie réglementaire d'un organisme de « veille sanitaire », un « Institut national de la qualité des denrées alimentaires »<sup>3</sup>, alors qu'au même moment, au Sénat, Hervé Gaymard répond à une question orale de Claude Huriet et évoque la création d'une agence sur le modèle des autres institutions de sécurité sanitaire (Clergeau, 2000)<sup>4</sup>. Il existe donc une forte incertitude sur les pouvoirs à donner à l'agence.

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, lors de la 22<sup>ème</sup> session de la commission mixte FAO/OMS du *Codex Alimentarius*, qui se déroule à Genève en juin 1997, et qui intègre l'analyse de risques dans les procédures du Codex, la délégation française est dirigée par Jean-Pierre Doussin, chargé de mission à la DGCCRF accompagnée de Jean-Luc Angot, du Comité interministériel de l'Agriculture et de l'alimentation du SGCI ; Christian Berger, sous-directeur de la Direction de la Production et des Echanges au ministère de l'Agriculture, Hubert Ferry-Wilczek, sous-directeur de la DGAI au ministère de l'Agriculture ; Jacques Boisseau, directeur du CNEVA. Ces hauts fonctionnaires sont accompagnés par les représentants de l'industrie agro-alimentaire.

<sup>2</sup> La France préside le Comité des principes généraux du Codex.

<sup>3</sup> Le projet de loi suscite l'opposition du parti socialiste, représenté par Ségolène Royal, qui annonce le dépôt d'un amendement visant à créer une agence de sécurité des aliments, de Jean-François Mattei qui demande une demande une agence unique chargée d'évaluation et de gestion, (*Le Monde*, 19 février 1997).

<sup>4</sup> « La Santé plus fort que l'Agriculture », *Libération* du 19 février 1997

Pour des raisons de calendrier parlementaire, la Commission des affaires sociales du Sénat est chargée par le ministère de la Santé de déposer une proposition de loi, ce qui est fait le 28 avril 1997. Les sénateurs proposent, outre la création d'un Institut de veille sanitaire et d'une Agence de sécurité sanitaire des produits de santé (élargissant les missions du RNSP et de l'Agence du médicament), la création d'une Agence française de sécurité sanitaire des aliments. L'Afssa apparaît sous la forme d'un établissement public administratif sous la tutelle des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation, ayant pour mission d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels des aliments et de l'eau. Elle est dotée d'un pouvoir d'auto-saisine, de recommandation et de publication de ses avis. Elle assure le fonctionnement des instances d'expertise dans son domaine, en ayant accès aux données recueillies par les services de l'Etat. Dépourvue de pouvoirs d'inspection et de contrôle, l'agence est cependant consultée sur les programmes de surveillance et de contrôle des services de l'Etat, « veille à la bonne organisation, à la qualité et à l'indépendance des études et des contrôles sanitaires » et peut demander aux préfets de faire procéder à des contrôles par ces services. L'agence peut également demander l'intervention des corps d'inspection de l'Etat. Même si elle est en retrait par rapport au contenu du rapport Huriet, la proposition de loi constitue donc une forme de compromis : au nom du principe de la séparation institutionnelle de l'évaluation et de la gestion des risques, l'agence est dépourvue du pouvoir de police sanitaire, mais elle peut émettre des recommandations sur les inspections et les contrôles et demander l'intervention des services de l'Etat.

Cet arbitrage est pourtant remis en cause par la dissolution de l'Assemblée nationale et l'alternance politique qui en découle en juin 1997. Le contexte politique change : le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées est enterré,

La nouvelle majorité est favorable à la création d'une agence unique. Lionel Jospin dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997 annonce la création de « l'Agence de sécurité sanitaire dont notre pays a besoin ». L'arrivée de la gauche au pouvoir permet aux partisans de la sécurité sanitaire, présents dans l'équipe de B. Kouchner en 1992-1993, de retrouver la voie des ministères : par exemple, Martin Hirsch devient directeur de cabinet de B. Kouchner, Didier Tabuteau passe de l'Agence du médicament au cabinet de la ministre des affaires sociales Martine Aubry, Aquilino Morelle devient membre du cabinet du Premier Ministre... L'alternance ouvre donc une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984) pour remettre à l'agenda leur projet de grande agence sanitaire.

Le nouveau secrétaire d'Etat à la Santé Bernard Kouchner propose la création d'une agence unique chargée de la sécurité des produits. A nouveau, les discussions interministérielles opposent les partisans de la sécurité sanitaire et les représentants des ministères de l'Agriculture et des Finances qui défendent leur conception intégrée de l'aliment, les intérêts de leurs administrations et le principe de la séparation entre évaluation et gestion des risques que la Commission européenne applique dans sa réforme de l'été 1997. Avant et après l'alternance, les positions défendues par les administrations et les ministres sont donc stables<sup>1</sup>. Finalement, après de fortes tensions interministérielles, un nouvel arbitrage a lieu fin août 1997, favorable à la position de l'Agriculture et de la Consommation et au respect du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques.

---

<sup>1</sup> L'Agriculture et la Consommation s'entendent pour proposer la création d'une agence unique (suivant l'annonce de Lionel Jospin) mais consacrée à l'évaluation des risques et à la veille sanitaire, ce qui implique un démantèlement de l'Agence du médicament ! (Clergeau, 2000, p. 38).

Clergeau explique cet arbitrage par plusieurs éléments : un rapport de force en conseil des ministres défavorable à Bernard Kouchner ; l'opposition de certains experts (comme Gérard Pascal ou Pierre Louisot), des organismes professionnels et même des associations de consommateurs à une agence unique ; l'adhésion du Premier ministre au principe de séparation entre évaluation et gestion qui permettait au politique de revendiquer la responsabilité de la décision et à l'administration de garder ses pouvoirs de police sanitaire.

Au moment où débute la discussion parlementaire de la proposition de loi, en septembre 1997, le nouveau gouvernement est donc acquis à l'idée d'une agence dédiée, sous la tutelle des trois ministères en charge de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation et ayant une mission d'évaluation des risques alimentaires.

### **3. L'Afssa : quels pouvoirs ?**

Le troisième débat constitutionnel a lieu pendant les discussions parlementaires qui finalisent la création de l'Afssa. Il va opposer les sénateurs de la Commission des affaires sociales et les députés qui suivent la ligne fixée par l'arbitrage interministériel. L'alternance produit un nouveau contexte, défavorable aux partisans de la sécurité sanitaire : alors que les élus socialistes, alors dans l'opposition, soutenaient leur projet, la nouvelle majorité à l'Assemblée soutient la position du gouvernement. L'élite de sécurité sanitaire ne peut plus compter sur le soutien du ministre de la santé, tenu par la position interministérielle. Et les sénateurs centristes sont désormais dans l'opposition.

Les sénateurs vont essayer, au cours des deux passages devant la chambre haute de redonner de plus grands pouvoirs à l'agence. Le texte qu'ils déposent en première lecture donne à l'agence des pouvoirs importants. Ils s'opposent systématiquement aux amendements déposés par le gouvernement qui visent à limiter cette dernière à une institution d'évaluation scientifique du risque. Ils refusent de faire de l'agence « un nouvel organisme d'évaluation et de réflexion », une « coquille vide » qui ne ferait qu'une « réforme en trompe l'œil »<sup>1</sup>. L'agence doit participer à la gestion des risques, bénéficier d'assez de moyens pour imposer sa crédibilité scientifique et avoir, à défaut d'un pouvoir de police sanitaire, un réel pouvoir d'influence sur les politiques de sécurité alimentaire.

En premier lieu, les amendements déposés par les sénateurs visent à donner à l'agence un pouvoir politique suffisant. L'agence doit avoir « une mission d'impulsion, nécessaire car les services de contrôle sont rattachés à des ministères qui peuvent avoir des conflits de préoccupations ou des risques de conflits ». Sa mission consisterait non pas à évaluer les risques, mais à « contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation » et à « participer à l'application de la législation » dans ce domaine. L'agence non seulement délivrerait des avis et des recommandations, à la demande des ministères ou par auto-saisine, mais posséderait aussi une mission de « contrôle des contrôles » : elle veillerait à la qualité des contrôles menés par les services de l'Etat, pourrait demander aux préfets de faire procéder à des contrôles par les services de l'Etat et faire intervenir les corps d'inspection de l'Etat. Elle serait obligatoirement consultée sur l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux dispositions du Code rural et du Code de la Consommation et sur les arrêtés de police sanitaire. Les sénateurs cherchent ainsi à en faire « un point de passage obligé pour l'élaboration de la législation et de la réglementation et pour la prise de décision en matière de police sanitaire ». Tous ses avis devraient être rendus publics, car comme le

---

<sup>1</sup> Expressions employées par les sénateurs de la Commission des affaires sociales pendant la discussion en première lecture au Sénat, le 24 septembre 1997.

note C. Huriet, cela « atténue la possibilité qu'un ministre prenne une mesure importante de police sanitaire ne reposant pas sur des motifs de santé publique, sauf à s'exposer à la publicité du désaccord de l'agence. Compte tenu de la sensibilité croissante de l'opinion publique aux questions de sécurité sanitaire, on imagine mal que le ministre accepte d'affronter des réactions par trop négatives »<sup>1</sup>.

L'agence doit également avoir un « poids » scientifique suffisant. Les sénateurs veulent lui intégrer l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) et lui donner, sur le modèle de l'Agence du médicament, la décision d'autorisation de mise sur le marché du médicament et les pouvoirs de police sanitaire en matière de médicament vétérinaire. Face aux réticences des membres de la Commission économique du Sénat et des représentants du gouvernement, ils vont même plus loin : un amendement propose le transfert de l'ensemble du CNEVA, établissement public sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, chargé de missions d'expertise et d'appui scientifique et technique auprès des services vétérinaires, auquel est intégrée l'ANMV ! Le débat vire alors à l'opposition entre corporations : les vétérinaires se sentent menacés, défendent les intérêts du CNEVA et les « synergies entre le CNEVA, les services vétérinaires et les filières de production », et s'opposent aux médecins de la Commission des affaires sociales<sup>2</sup>. Ces derniers parviennent cependant à faire voter leur amendement à une voix d'écart.

Mais les sénateurs se heurtent à l'opposition du gouvernement<sup>3</sup>. Les débats sont houleux. Les sénateurs considèrent que le principe de séparation entre évaluation et gestion n'est qu'un prétexte à des résistances de « gros ministères » qui ne veulent pas perdre leurs prérogatives. Ils partent en croisade contre la conception du gouvernement qui voudrait faire de l'agence un organisme consultatif à la disposition des ministres<sup>4</sup>. Ils s'opposent aux résistances des « nombreux chefs de bureaux qui protègent leurs attributions ». Jean-Pierre Fourcade, président de la Commission des affaires sociales, de déclarer :

« Nous sommes favorables à la mise en place de deux vraies agences ! C'est la raison pour laquelle, monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai le regret de vous dire que, bien entendu, nous soutiendrons la commission des affaires sociales lorsqu'elle s'opposera à un certain nombre d'amendements du Gouvernement, au travers desquels nous sentons poindre la tendance que nous avons déjà vu poindre il y a cinq ans déjà et qui consiste à dire : « Attention à ne pas dessaisir tel ou tel chef de service, tel ou tel directeur en conférant leurs pouvoirs à une agence. » Non ! Mes chers collègues, tout cela est dépassé. Il faut, me semble-t-il, nous mettre au diapason de l'Union européenne, de la mondialisation de notre économie, de la protection des citoyens. » (Débats du 24 septembre 1997 en première lecture au Sénat).

Ils reconnaissent le principe de séparation entre évaluation et gestion comme un bon principe d'organisation administrative (ils remarquent bien d'ailleurs que la séparation proposée par le *Codex* n'est que fonctionnelle) mais qui ne suffit pas à garantir la sécurité sanitaire. Pour eux, mieux vaut que l'évaluation et la gestion soient confiées au même organisme avec pour seule mission de faire prévaloir les intérêts de la sécurité sanitaire sur les intérêts économiques.

---

<sup>1</sup> Citations extraites du Rapport n°413 de Claude Huriet, fait au nom de la Commission des affaires sociales, en 1<sup>ère</sup> lecture de la proposition de loi au Sénat.

<sup>2</sup> Claude Huriet et Charles Descours sont médecins de profession. Marcel Deneux, agriculteur de profession, membre de la Commission des affaires économiques et du plan, accuse les médecins de vouloir faire « un hold-up sur le CNEVA ».

<sup>3</sup> Bernard Kouchner qui représente le gouvernement, justifie le principe de séparation en se référant aux principes de fonctionnement du *Codex* et aux transformations récentes de la Commission européenne. Le ministre de la Santé est obligé de défendre la position interministérielle même s'il laisse apparaître au cours des débats sa sympathie pour les positions défendues par les sénateurs.

<sup>4</sup> Charles Descours de déclarer : « Veuillez m'excuser du terme, mais ce n'est pas un organisme à la botte des ministres, quels qu'ils soient ! ». (Débats du 24 septembre 1997 en première lecture au Sénat).

A l'Assemblée nationale, le ministre de l'Agriculture Louis Le Penec, quant à lui, met en avant le respect des accords internationaux concernant la séparation entre évaluation et gestion, défend la qualité de ses services de contrôle, condamne la suspicion *a priori* sur leur indépendance et donne en exemple le cas du conflit des hormones à l'OMC où l'Union européenne a jugé nécessaire d'interdire l'importation de viande traitée aux hormones, malgré l'absence de preuve scientifique<sup>1</sup>. Il reçoit le soutien de la ministre Marylise Lebranchu, en charge de la Consommation et de la tutelle de la DGCCRF, qui insiste sur la nécessité de séparer les responsabilités et qui refuse de démanteler les administrations.

Car c'est aussi une certaine conception de l'Etat et de la responsabilité politique qui est en jeu<sup>2</sup>. Les ministres effectuent une montée en généralité, en appellent à des principes supérieurs, pour affirmer la légitimité démocratique du gouvernement à prendre les décisions et à détenir les pouvoirs de police sanitaire :

« Il faut éviter le piège de la confusion des rôles entre scientifiques, politiques et administratifs. Les scientifiques doivent pouvoir émettre des avis sans avoir à prendre en considération d'éventuelles conséquences matérielles ou administratives. C'est cela l'indépendance, mais ce n'est pas à eux de prendre les mesures qui relèvent du Gouvernement. Le Gouvernement, lui, doit prendre ses responsabilités, et la publication des avis scientifiques donne les moyens à qui le veut d'apprécier pleinement les décisions prises. C'est cela la démocratie, et non le fait, pour un ministre responsable - faut-il le rappeler ? - des administrations chargées de mettre en oeuvre les décisions qu'il prend, de déléguer ses pouvoirs. A cette occasion, je veux rendre hommage à l'action des services de contrôle, dont personne ne peut contester l'efficacité et le souci du bien commun. Vous l'avez vous-mêmes souligné à plusieurs reprises. C'est sur ces bases qu'il me paraît important de réaffirmer le principe de la séparation de l'évaluation du risque et de sa gestion. Il s'agit non pas d'une affaire de boutique administrative, comme on l'a laissé entendre dans cette enceinte... » (Marylise Lebranchu au Sénat le 26 février 1998 en seconde lecture de la proposition de loi)

Cette position reçoit le soutien du groupe communiste qui refuse une création d'agences qu'ils associent à des principes libéraux de réforme de l'Etat avancés par le gouvernement précédent : pour les communistes, les prérogatives en matière de décision et de police sanitaires ne doivent pas être déléguées à des établissements qui ne sont pas responsables politiquement et le statut de la fonction publique reste la meilleure garantie contre les tentatives de pression des acteurs économiques<sup>3</sup>. Et la création d'agences correspondrait à un modèle anglo-saxon qui ne correspond pas à la tradition administrative française. Les sénateurs réfutent ce constat en mettant en évidence la qualité du travail de l'Agence du médicament, son indépendance par rapport aux firmes pharmaceutiques et rappellent que les agences seront placées sous la tutelle des ministères et ne constitueront pas un démembrement de l'administration. S'opposant aux communistes qui refusent « la république des juges et des experts », ils défendent le rôle qui revient « à un Etat moderne, à un Etat qui n'est pas

---

<sup>1</sup> A l'Assemblée nationale, le ministre de l'Agriculture Louis Le Penec défend le principe de séparation évaluation/gestion : « Pour un nombre, même très limité de produits, une approche uniquement fondée sur des critères de santé publique n'est pas suffisante. D'autres critères sont à prendre en compte : acceptation des consommateurs ou types de productions à développer ». Ce à quoi le sénateur Huriet réplique : « Telles sont, malheureusement, les véritables motivations du principe de "séparation de l'évaluation et de la gestion des risques" utilisé, depuis le début de la discussion de la proposition de loi par les administrations pour défendre leur " pré carré " : à une agence le soin d'évaluer les risques sanitaires, au ministre de gérer les risques, selon des critères qui ne sont pas toujours des critères de santé publique... » (rapport n°263 de Claude Huriet fait au nom de la Commission des affaires sociales déposé le 4 février 1998, deuxième lecture).

<sup>2</sup> Le débat qui était jusque là peu marqué par les clivages politiques traditionnels retrouve sur ce terrain les oppositions traditionnelles entre gauche et droite, les sénateurs la Commission des affaires sociales (RPR ou UDF) s'opposant aux députés de la majorité et au gouvernement de la gauche plurielle.

<sup>3</sup> Nicole Borvo, sénatrice PCF dénonce le risque de « capture » des agences et déclare que l'Agence du médicament est devenue plus sensible aux pressions des industriels.



omnipotent, mais qui tient sa place et exerce ses responsabilités propres, en sachant les déléguer »<sup>1</sup>.

L'examen du texte en chambre basse conduit au retour d'un modèle d'agence à la seule mission d'évaluation de risque : au nom de la séparation entre évaluation et gestion, les députés suppriment toutes les dispositions selon laquelle l'agence participerait à l'application de la législation, aurait la possibilité de diligenter directement des contrôles ou de saisir les corps d'inspection ou de contrôle de l'Etat. Ils restreignent son pouvoir de « contrôle des contrôles » (l'agence n'évaluant plus que « les méthodes de contrôle utilisées par les services de l'Etat ») ainsi que le champ des mesures de police sanitaire pour lesquelles l'agence doit obligatoirement être consultée. Si l'intégration du CNEVA dans l'agence est acceptée, les députés lui retirent les pouvoirs de police sanitaire pour les médicaments vétérinaires. Le gouvernement est soutenu par les acteurs économiques et sociaux : un avis du CNA sur la proposition de loi relative à l'agence de sécurité sanitaire des aliments demande le respect du principe de distinction entre évaluation et gestion des risques issu du *Codex* pour « une meilleure reconnaissance internationale du système français d'analyse des risques »<sup>2</sup>. Le CNA n'approuve pas non plus l'intégration du CNEVA au sein de l'agence et propose une simple mise à disposition de ses laboratoires<sup>3</sup>.

Devant tant de résistances, les sénateurs, en deuxième lecture, tentent le tout pour le tout et restituent à l'agence ses compétences en matière d'application de la législation, lui donnent même la possibilité d'intégrer les laboratoires de la DGCCRF, lui rendent les pouvoirs de police sanitaire pour le médicament vétérinaire, et obligent les décisions de police sanitaire relevant du Code de la Consommation à être prises après avis conforme de l'agence ! Ces dispositions sont bien sûr annulées en seconde lecture à l'Assemblée nationale. Un compromis doit donc être trouvé en commission mixte paritaire le 4 juin 1998.

Le compromis semble plutôt défavorable aux sénateurs de la Commission des affaires sociales. L'agence « contribue à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final ». Elle évalue les risques sanitaires et nutritionnels qui peuvent être liés aux aliments destinés à l'homme et aux animaux, et à l'eau<sup>4</sup>. Elle ne participe plus au contrôle de l'application des lois et règlements. Elle ne « veille » plus, mais « contribue » à la bonne organisation, à la qualité et à l'indépendance des études et contrôles des services de l'Etat. Elle ne peut plus « faire procéder » directement à des contrôles : elle « peut demander aux ministres de faire procéder aux contrôles ou investigations nécessaires par les agents habilités par les lois en vigueur ». L'agence ne peut plus explicitement déclencher l'intervention des corps d'inspection de l'Etat. Elle ne bénéficie pas directement des laboratoires de la DGCCRF qui sont seulement « mis à disposition de l'agence en tant que de besoin ». Toute prérogative qui empièterait sur les pouvoirs de gestion des ministères est donc supprimée.

En revanche, les sénateurs sont parvenus à assurer un « poids » scientifique suffisant en intégrant à l'agence les laboratoires de recherche et d'appui scientifique et technique du

---

<sup>1</sup> Claude Huriet, débats du 24 septembre 1997, 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat.

<sup>2</sup> Avis du CNA n°20 du 6 février 1998 sur la proposition de loi relative à l'Agence de sécurité sanitaire des aliments. L'avis est voté à l'unanimité moins une voix (de la Confédération syndicale du cadre de vie).

<sup>3</sup> La question du transfert du CNEVA à l'Afssa redistribue les alliances : le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Santé soutiennent la proposition sénatoriale, de manière à trouver un compromis avec l'opposition au Sénat, tandis que la Consommation s'y oppose craignant la mainmise du ministère de l'Agriculture sur la nouvelle agence et le transfert de ses propres laboratoires (Clergeau, 2000, p. 101).

<sup>4</sup> En pleine controverse sur les OGM, l'Afssa reçoit la mission d'évaluer les risques sanitaires relatifs à la consommation de produits alimentaires composés ou issus d'OGM.

CNEVA et l'ANMV<sup>1</sup>. L'agence peut mener des programmes de recherches en utilisant ses propres moyens ou en s'assurant le concours d'organismes publics ou privés ou d'universités. Elle peut être saisie par ses ministères de tutelle mais aussi par les associations de consommateurs agréées, et elle a une capacité d'auto-saisine. Elle dispose d'un pouvoir de recommandation de toute mesure de police sanitaire lorsque la santé publique est « menacée par un danger grave ». Elle possède des missions d'information, notamment auprès des consommateurs. Enfin, elle exerce des pouvoirs de police sanitaire dans le domaine du médicament vétérinaire, délivre les AMM et dispose d'inspecteurs de la pharmacie vétérinaire. Si l'agence n'a pas de pouvoir de police sanitaire en dehors de ce domaine et n'a plus de pouvoir de « contrôle des contrôles », les sénateurs ont réussi à obtenir la consultation obligatoire de l'agence sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires relevant du champ de compétences de l'agence<sup>2</sup>. Tous ses avis et recommandations sont rendus publics. L'agence a accès aux données collectées par les services de l'Etat ou par les établissements publics placés sous sa tutelle, est destinataire de leurs rapports et expertise qui entrent dans son champ de compétences ainsi que de toutes les informations issues des rapports d'inspection ou de contrôle ayant mis en évidence un risque pour la santé de l'homme et entrant dans son champ de compétences. Et elle est consultée sur les programmes de contrôle et de surveillance sanitaires mis en œuvre par les services de l'Etat : elle peut proposer des priorités ou formuler des recommandations.

Après la commission mixte paritaire, le sénateur Huriet présente devant le Sénat une demi-victoire, espérant que l'Afssa, à défaut d'un pouvoir de police sanitaire, fera preuve d'un réel pouvoir d'influence sur la gestion des risques :

« Certes, cette loi n'est pas parfaite et, sur certains points, nous ne sommes pas allés aussi loin que nous l'aurions voulu. Ainsi, l'amendement de notre collègue Charles Descours qui transférait à l'agence de sécurité sanitaire des aliments le pouvoir de police relevant aujourd'hui du ministre, adopté au Sénat par une très large majorité, n'a pas été retenu.

Formellement, c'est donc toujours le ministre qui prendra les mesures de police, même si l'avis public de l'agence devra être sollicité. Je le regrette personnellement, l'audition toute récente du directeur général de la FDA m'ayant confirmé dans l'idée que la séparation « fonctionnelle » entre gestion et évaluation n'imposait pas une quelconque « séparation des pouvoirs ».

Mais je pense que nous avons engagé, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, un mouvement irrésistible. Tôt ou tard - et j'espère assez tôt, l'évolution des structures administratives accompagnant celle des aspirations à la sécurité sanitaire - l'on se rendra compte qu'il est préférable de distinguer les autorités chargées de la gestion des risques sanitaires de celles qui ont en charge de légitimes préoccupations économiques.

Avec cette proposition de loi, j'ai la conviction qu'il sera difficile à un ministre de prendre une mesure de police sanitaire contraire à une recommandation publique de l'Agence de sécurité sanitaire.

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'Agriculture a accepté l'intégration du CNEVA à l'agence, y voyant un moyen de renforcer son poids au sein de la nouvelle structure. Le CNEVA est constitué principalement de fonctionnaires du ministère de l'Agriculture qui ont aussi vu dans l'agence des perspectives d'augmentation de ressources (en postes et en moyens). Cette intégration a en revanche suscité l'opposition de la DGCCRF qui craignait de perdre la direction de ses propres laboratoires et appelait à une application stricte de la séparation entre évaluation et gestion (le directeur de l'ANMV dispose d'un pouvoir de police sanitaire).

<sup>2</sup> L'agence est ainsi consultée sur les projets de dispositions législatives ou réglementaires prises en application du Code Rural, relatives à la lutte contre les maladies des animaux ou au contrôle de produits végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme, à la qualité et à la salubrité des denrées propres à l'alimentation humaine et animale, au traitement des denrées impropres à la consommation, aux importations, exportations et échanges intracommunautaires d'animaux, de produits animaux et de produits destinés à l'alimentation humaine ou animale. L'agence est également consultée sur tous les décrets et arrêtés relevant du code de la Consommation qui fixent les conditions de production, importation, exportation, vente... des produits et ceux qui entraînent des mesures de police sanitaire (suspension, retrait, destruction...) sauf en cas d'urgence dûment motivée où l'agence est seulement informée des mesures prises.

Il faudra toutefois aller plus loin, en mettant le droit en conformité avec les nouvelles pratiques » (Claude Huriet, au Sénat en séance du 4 juin 1998 pour adoption des conclusions de la commission mixte paritaire)

## **Extraits de la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme**

### **Missions et prérogatives**

Art. L. 794-1 (*du Code de la santé publique*) - I. - Il est créé un établissement public de l'Etat dénommé Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Cet établissement est placé sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation.

Dans le but d'assurer la **protection de la santé humaine**, l'agence a pour mission de **contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final**.

Elle **évalue** les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme ou aux animaux, y compris ceux pouvant provenir des eaux destinées à la consommation humaine, des procédés et conditions de production, transformation, conservation, transport, stockage et distribution des denrées alimentaires, ainsi que des maladies ou infections animales, de l'utilisation des denrées destinées à l'alimentation animale, des produits phytosanitaires, des médicaments vétérinaires, notamment les préparations extemporanées et les aliments médicamenteux, des produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés, des matières fertilisantes et supports de culture, ainsi que des conditionnements et matériaux destinés à se trouver en contact avec les produits susmentionnés. De même, elle participe à la mission de défense nationale dans le domaine alimentaire.

Dans le cadre du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires, placé en son sein et géré par elle, l'agence fournit **l'appui technique et scientifique** nécessaire à la mise en oeuvre des mesures prévues par le code rural, (...).

Pour l'accomplissement de ses missions, les laboratoires des services de l'Etat chargés du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et ceux qui leur sont rattachés sont mis à disposition de l'agence en tant que de besoin.

Art. L. 794-2. - En vue de l'accomplissement de ses missions, l'agence :

1° **Peut se saisir de toute question et proposer aux autorités compétentes toutes mesures de nature à préserver la santé publique** ; lorsque celle-ci est menacée par un danger grave, l'agence peut recommander auxdites autorités de prendre les mesures de police sanitaire nécessaires ; **elle rend publics ses avis et recommandations**, en garantissant la confidentialité des informations, couvertes par le secret industriel, nécessaires au rendu de ses avis et recommandations ; elle peut également être saisie par les associations agréées de consommateurs, dans des conditions définies par décret ;

2° **Fournit au Gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique qui lui sont nécessaires**, notamment pour l'élaboration et la mise en oeuvre des dispositions législatives et réglementaires, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, et instruit, pour son compte et sous l'autorité du directeur général, les dossiers qu'il lui confie ;

3° Coordonne la coopération scientifique européenne et internationale de la France ;

4° Recueille les données scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice de ses missions ; **elle a accès aux données collectées par les services de l'Etat ou par les établissements publics placés sous leur tutelle** et est destinataire de leurs rapports et expertises qui entrent dans son domaine de compétence ; elle procède ou fait procéder à toutes expertises, analyses ou études nécessaires ; elle met en oeuvre les moyens permettant de mesurer les évolutions des consommations alimentaires et évalue leurs éventuelles incidences sanitaires ;

5° Mène, dans le respect du secret industriel, des programmes de **recherche scientifique et technique**, notamment dans les domaines du génie vétérinaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de leurs conséquences sur l'hygiène publique, ainsi que de la sécurité sanitaire des aliments. A cette fin, elle mobilise ses propres moyens ou s'assure le concours d'organismes publics ou privés de recherche ou de développement,

d'universités ou d'autres établissements d'enseignement supérieur, de collectivités territoriales ou de personnes physiques ;

6° Evalue la pertinence des données spécifiques transmises en vue de fournir une expertise sur les propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments, les produits diététiques ou destinés à une alimentation particulière et les produits destinés à être intégrés à l'alimentation à l'exclusion des médicaments à usage humain ;

7° Procède à l'évaluation des risques sanitaires relatifs à la consommation de produits alimentaires composés ou issus d'organismes génétiquement modifiés ;

8° Participe à la définition, à la coordination et à l'évaluation des systèmes de recueil des incidents liés aux produits énoncés à l'article L. 794-1 et susceptibles d'avoir des effets indésirables sur la santé humaine ;

9° **Procède à l'évaluation des études effectuées ou demandées par les services de l'Etat et des méthodes de contrôle utilisées et contribue à la bonne organisation, à la qualité et à l'indépendance de ces études et contrôles ;**

10° **Est consultée sur les programmes de contrôle et de surveillance sanitaires mis en œuvre par les services compétents de l'Etat et peut proposer des priorités ou formuler des recommandations. Elle peut demander aux ministres concernés de faire procéder aux contrôles ou investigations nécessaires par les agents habilités par les lois en vigueur. Elle reçoit toutes informations issues des rapports d'inspection ou de contrôle ayant mis en évidence un risque pour la santé de l'homme et entrant dans son champ de compétence ;**

11° Peut mener toute action d'information, notamment auprès des consommateurs, ou toute action de formation et de diffusion d'une documentation scientifique et technique se rapportant aux missions de l'établissement, le cas échéant en collaboration avec les établissements universitaires ou de recherche dépendant du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie ou tout autre établissement d'enseignement et de recherche ;

12° Etablit un rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

### **Organisation et fonctionnement**

Art. L. 794-3. - L'agence est administrée par un **conseil d'administration** composé, outre de son président, pour moitié de représentants de l'Etat et pour moitié de représentants des organisations professionnelles concernées, de représentants des consommateurs, de personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans les domaines relevant des missions de l'agence et de représentants du personnel. Elle est dirigée par un directeur général.

Le président du conseil d'administration et le directeur général sont nommés par décret.

Le conseil d'administration délibère sur les orientations stratégiques pluriannuelles, le bilan d'activité annuel, les programmes d'investissement, le budget et les comptes, les subventions éventuellement attribuées par l'agence, l'acceptation et le refus des dons et legs.

**Le directeur général prend au nom de l'Etat les décisions qui relèvent de la compétence de l'agence. Le directeur général émet également les avis et recommandations qui relèvent de la compétence de l'agence.**

Un **conseil scientifique**, dont le président est désigné par les ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation après avis dudit conseil, veille à la cohérence de la politique scientifique de l'agence.

## Conclusion du chapitre 2 : Apprentissage et *path dependence*

Le texte de loi finalement voté à l'unanimité dans les deux chambres et promulgué le 1<sup>er</sup> juillet 1998 est donc un texte de compromis, issu d'un processus de gestation politique long et conflictuel<sup>1</sup>. L'établissement créé est un hybride façonné selon plusieurs principes et produits des rapports de force et des luttes politico-administratives.

L'Afssa est inscrite dans le champ de la sécurité sanitaire. Elle est créée dans le Code de la Santé publique avec deux autres agences, l'Institut de veille sanitaire chargé de l'observation de l'état de santé de la population et de la surveillance des risques sanitaires (donc à ce titre de la surveillance des maladies d'origine alimentaire) qui reprend les compétences du RNSP, et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps), en charge de l'évaluation et de la police sanitaire pour tous les produits de santé. Un Comité national de sécurité sanitaire est institué auprès du ministre de la Santé pour coordonner la politique scientifique des trois établissements. Le ministère de la Santé acquiert une nouvelle légitimité dans la régulation de l'alimentation, pour laquelle est réaffirmée le principe premier de protection de la santé humaine. L'inclusion de la sécurité alimentaire dans la loi de sécurité sanitaire consacre l'aliment comme un déterminant de la santé humaine. La loi engage par ailleurs une nouvelle extension de la logique de sécurité sanitaire en prévoyant la possibilité de la création d'une agence de sécurité sanitaire de l'environnement. Elle apparaît comme une étape dans un mouvement d'extension de la sécurité sanitaire, au-delà du système et des produits thérapeutiques et au-delà de l'alimentation, à l'ensemble des déterminants de santé.

Pourtant, les partisans de la sécurité sanitaire n'ont pas réussi à intégrer complètement l'agence dans le champ de la sécurité sanitaire. Les administrations de l'Agriculture et des Finances ont réussi à imposer le principe d'une séparation institutionnelle de l'évaluation et de la gestion des risques en s'appuyant sur la structure de l'analyse de risque proposée pour réformer le processus de normalisation au sein du *Codex* et reprise par les services de la Commission européenne. L'agence est ainsi essentiellement une organisation d'évaluation des risques, de recherche et d'appui scientifique et technique auprès des services de l'Etat. Cependant, le principe de séparation n'est pas non plus totalement appliqué. L'Afssa dispose de police sanitaire dans le domaine du médicament vétérinaire. Le texte lui donne un pouvoir d'influence sur les autorités de gestion des risques grâce à la consultation de l'agence sur tous les projets de textes, la publication obligatoire de ses avis et recommandations et la possibilité de se prononcer sur la qualité des contrôles et de demander l'intervention des services de l'Etat.

Comment finalement comprendre le « design institutionnel » (Pierson, 2000a) de l'agence ? Il apparaît comme le produit d'un ensemble d'interactions contextualisées (Hassenteufel, 2008) qui voit s'affronter des groupes d'acteurs, soudés par un ensemble de représentations et une identité spécifique, chacun disposant de ressources et ayant des intérêts divergents orientant leur stratégie dans le processus ouvert par la crise de la vache folle.

Nous avons déjà bien caractérisé le processus par lequel un groupe d'acteurs réformateurs, structurés autour d'une élite de hauts fonctionnaires, que nous avons appelée l'élite de la sécurité sanitaire, et unis par un programme d'action, a profité de la déssectorisation créée par la crise pour mener une stratégie d'extension de son programme au domaine de

---

<sup>1</sup> L'unanimité du vote est significatif des termes de l'échange opéré entre les sénateurs et le gouvernement : le gouvernement veut parvenir à une légitimation la plus forte possible de la réforme, les sénateurs veulent affirmer leur légitimité en tant que producteurs de politique publique. Les deux ont tout intérêt à trouver un compromis. (Clergeau, 2000).

l'alimentation. Cette élite programmatique a tiré parti de ressources multiples (expertise accumulée dans le domaine de la sécurité sanitaire, positions de pouvoir dans l'administration de la Santé, accès à la décision via la collaboration avec le ministre de la Santé Hervé Gaymard, alliance avec les sénateurs de la Commission des affaires sociales, soutien des élus socialistes...) et d'un contexte favorable (fragilité de la régulation des risques telle que nous l'avons décrite dans le premier chapitre, forte mobilisation médiatique, contexte de réforme de l'administration, irruption de la question des OGM sur l'agenda public...) pour redéfinir le risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire, contester la légitimité des propriétaires de ce risque et avancer leurs propositions de réforme à la fois cognitives (intégrer l'aliment dans le cadre de la sécurité sanitaire) et institutionnelles (créer une agence de sécurité sanitaire des aliments).

Face à cette offensive, les propriétaires historiques de la sécurité des aliments, ont d'abord réagi de manière défensive en annonçant une réorganisation interne du ministère et en développant des mesures classiques qui ne remettaient pas fondamentalement en question leur cadre d'action : à travers son projet de loi « sur la qualité et la salubrité des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale », le ministère de l'Agriculture a profité de la crise pour proposer le développement des prérogatives des services vétérinaires sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, sans toutefois, comme les termes du titre de projet de loi le montrent, développer un nouveau programme d'action. Mais face aux attaques du groupe adverse, les fonctionnaires de l'Agriculture sont obligés de renouveler leurs conceptions et de proposer de nouveaux modes d'action. On assiste à un processus d'apprentissage, qui se déroule à plusieurs niveaux<sup>1</sup>.

En premier lieu, au niveau cognitif. Les luttes politiques auxquelles ont donné lieu la création de l'agence ont été aussi des luttes définitionnelles (Gilbert et Henry, 2009a, 2009b). Pour s'opposer à un projet d'agence intégrant produits de santé et produits alimentaires, l'Agriculture a mis en avant sa propre conception de l'aliment, en la renouvelant de manière à donner plus de poids au volet « sécurité sanitaire ». L'aliment apparaît comme un produit spécifique, qui ne peut être associé au médicament, et dont la sécurité doit être assurée sur l'ensemble de la chaîne de production et de distribution, par des acteurs à la fois privés et publics. L'Agriculture a ainsi pu réinvestir une conception systémique de la sécurité « de l'étable à la table » développée au niveau communautaire. Elle propose donc un nouveau cadre cognitif pour penser une politique globale de l'alimentation, associant les objectifs traditionnels de sa politique (approvisionnement, qualité, compétitivité) et la sécurité sanitaire.

Par ailleurs, l'administration de l'Agriculture s'approprie des modèles et des transformations en cours au niveau global et communautaire et l'intègre à son propre système de représentation. L'analyse de risque, qui avait déjà été traduite au niveau communautaire, est réinterprétée dans le cadre français, selon les intérêts des administrations nationales : elle est clairement instrumentalisée en étant interprétée comme un modèle prônant une séparation institutionnelle entre évaluateurs et gestionnaires des risques, afin de défendre les territoires administratifs des propriétaires de la gestion du risque<sup>2</sup>. Cette instrumentalisation est

---

<sup>1</sup> On utilise la distinction de Peter May (1992) reprise par Hassenteufel (2008, p. 252).

<sup>2</sup> Les administrations réduisent d'ailleurs l'analyse de risque à ce principe de séparation sans développer la complexité du modèle. Rappelons que ni les réflexions du *Codex*, ni la *Communication* de la Commission sur la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire ne conseillent une séparation institutionnelle de l'évaluation et de la gestion des risques. La Commission européenne a regroupé en juin 1997 l'ensemble des comités d'experts dans la DG XXIV Santé et protection des consommateurs qui est par ailleurs en charge de l'élaboration et du contrôle de l'application de la législation communautaire. Il aurait ainsi été tout à fait imaginable que

réinvestie pour devenir conviction, elle devient un élément qui fonde la nouvelle identité des propriétaires du risque et scelle l'alliance entre l'Agriculture et la Consommation contre la Santé<sup>1</sup>.

Elle est aussi source d'apprentissage politique : elle permet aux deux administrations d'accepter la proposition d'une agence de sécurité sanitaire et donc de faire des concessions au camp adverse. Elle leur permet aussi d'enrôler d'autres acteurs et de trouver des alliés : les ministres l'intègrent à un ensemble de valeurs plus générales, renvoyant à la responsabilité du politique et à la légitimité démocratique, permettant de contrebalancer les valeurs mises en avant par les partisans de sécurité sanitaire (un Etat fort et impartial) ; les acteurs économiques et les associations de consommateurs y trouvent une garantie de l'indépendance de l'expertise (l'argument est ici quasiment retourné, puisque la séparation est défendue non pour protéger la responsabilité du politique mais pour garantir l'autonomie du scientifique)<sup>2</sup>. Le vote du CNA montre comment les administrations sont parvenues à convertir l'ensemble des parties intéressées à la séparation entre évaluation et gestion. L'intégration du principe de séparation évaluation/gestion dans le système de représentation des propriétaires de la gestion des risques montre ainsi l'inextricable interaction entre idées et intérêts. Elle prouve la plasticité de ce standard qui peut être appliqué de différentes manières (Demortain, 2010).

Par un processus d'apprentissage, le ministère de l'Agriculture et son administration ont donc pu concevoir un programme d'action alternatif fondé sur des principes légitimes, nouer des relations d'alliance avec d'autres acteurs (aux premiers desquels la DGCCRF et son ministère de tutelle qui partageaient les mêmes intérêts<sup>3</sup>), mobiliser leurs ressources (une connaissance technique du domaine alimentaire, la possession de services de contrôle sur le terrain...) pour développer une stratégie offensive qui permette de réorienter la création d'une agence de sécurité sanitaire. Ils ont su aussi profiter du contexte créé par l'alternance qui a affaibli les ressources de l'élite de sécurité sanitaire après l'arbitrage de Lionel Jospin. Le ministère de l'Agriculture parvient à profiter d'une crise qui, au départ semblait lui offrir plus de contrainte que de nouvelles opportunités. Ce processus signe aussi une transformation interne à l'administration de l'Agriculture : Alam (2007) a bien montré que le corps des vétérinaires inspecteurs a pu profiter de la crise et du processus de réforme pour affirmer son poids au sein du ministère, recentrer la DGAI sur ses missions sanitaires et revendiquer davantage de moyens. En juillet 1999, le service des politiques industrielles et agroalimentaires est rattaché à une nouvelle Direction des politiques économiques et internationales, les services

---

l'Afssa reçoive des missions d'évaluation et de gestion des risques en prévoyant que son organisation interne sépare les services en charge de ces deux fonctions (c'est la conception défendue par le sénateur Huriet, qui a bien noté la distinction entre séparation fonctionnelle et institutionnelle, à la fin de la navette parlementaire). On pourrait faire l'hypothèse que cette interprétation tactique de la séparation entre évaluateurs et gestionnaires est devenue une conviction des autorités françaises qui ont ensuite fermement défendu ce principe au moment de la création de l'EFSA.

<sup>1</sup> La conviction du ministère de l'Agriculture pour le principe de séparation institutionnelle est toute relative comme le montre le fait qu'il ne s'oppose finalement pas, puisque cela est dans son intérêt, à l'intégration du CNEVA dans l'Afssa.

<sup>2</sup> Les administrations de l'Agriculture et de la Consommation ont également trouvé des arguments dans l'organisation et le fonctionnement du comité Dormont, dont les compétences sont limitées à la recherche et à l'expertise. Il fournit un modèle, dont les qualités sont vantées lors des missions parlementaires, de la séparation entre évaluation et gestion et un contre-modèle à opposer aux porte-parole de l'élite de sécurité sanitaire.

<sup>3</sup> La stratégie de la DGCCRF semble avoir été d'abord de nature défensive, visant à protéger ses prérogatives, tantôt contre l'Agriculture (le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées prévoyant le développement des compétences des services vétérinaires dans le domaine végétal) et contre la Santé (et le projet d'agence de police sanitaire). Ses alliances ont ainsi varié selon ses intérêts pendant tout le processus.

vétérinaires acquièrent ainsi leur autonomie administrative au sein du ministère de l'Agriculture.

Il faut enfin s'interroger sur les obstacles au changement porté par le groupe réformateur. Outre les résistances que lui opposent les propriétaires du risque alimentaire, il faut insister sur un effet de *path dependence* (Pierson, 2000b) que forme la constitution pendant plus d'un siècle d'un ensemble d'institutions, de textes de loi et de réglementations, de traditions et de cultures administratives et de relations qui ont assuré la constitution d'un secteur sous la propriété des services vétérinaires et du service de la répression des fraudes. Cet ensemble, dont nous avons décrit l'institutionnalisation dans le premier chapitre, produit des effets de *lock in* qui ont empêché un changement radical en faveur des acteurs de la sécurité sanitaire. Ces derniers possédaient relativement moins de ressources que les administrations de l'agriculture et des fraudes (faible expertise dans le domaine de l'alimentation, peu de relations avec les groupes d'intérêts liés à ce domaine, faible poids administratif au niveau interministériel...). De plus, il semblait impossible de démanteler le ministère de l'Agriculture et de la Consommation en transférant à une agence sous la tutelle du ministère de la Santé l'ensemble des services qui, au sein de la DGAI et de la DGCCRF, travaillaient à la sécurité sanitaire<sup>1</sup>. Les coûts fixes semblaient trop élevés et la rigidité des institutions trop forte. De même, des effets de coordination, par les interdépendances (entre acteurs du monde agroalimentaire et le ministère de l'Agriculture, entre associations de consommateurs et ministère en charge de la Consommation<sup>2</sup>), ont verrouillé l'espace des possibles du processus de changement. Ces éléments ont empêché une redistribution radicale du pouvoir en faveur du ministère de la Santé dans la gestion des risques alimentaires.

La réforme se traduit cependant par un nouvel équilibre des rapports de pouvoir. Les conflits traditionnels qui opposaient services vétérinaires et inspecteurs des fraudes sont passés au second plan<sup>3</sup>. Sous la pression de la crise, les administrations sont forcées de développer l'interministérialité des contrôles. Le ministère de la Santé a pris pied dans la régulation des risques alimentaires, sa légitimité est reconnue et l'Afssa apparaît bien comme une agence de sécurité sanitaire. Les conflits qui continuent entre administrations au moment de l'élaboration du décret d'application (précisant l'organisation interne de l'Afssa) et de la nomination du directeur général montrent bien l'enjeu que constitue désormais l'Afssa<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il aurait fallu pour cela délimiter plus nettement missions de santé animale et services de sécurité sanitaire, ou lutte contre les fraudes et contrôle des produits alimentaires et casser les structures de la DGAI et de la DGCCRF.

<sup>2</sup> Les administrations se sont ainsi formées des *constituencies*, groupes d'intérêt dépendant de et soutenant leur action.

<sup>3</sup> Ils sont pourtant réapparus pendant la navette parlementaire lorsque le ministère des Finances s'est opposé à l'intégration du CNEVA et de l'ANMV au sein de l'agence, y voyant une remise en cause du principe de séparation entre évaluation et gestion et craignant le transfert de ses propres laboratoires.

<sup>4</sup> La loi avait pourtant prévu une mise en place de l'agence avant la fin de l'année 1998. Le décret n°99-242 ne paraît que le 26 mars 1999.



La composition des instances de direction<sup>1</sup> et la désignation des dirigeants de l'agence sont l'objet d'intenses tractations avant de parvenir de nouveau à un compromis : le directeur général sera Martin Hirsch, membre influent de l'élite de la sécurité sanitaire, directeur de cabinet de Bernard Kouchner, tandis que la présidence du conseil d'administration est confiée à Bernard Chevassus-au-Louis, ancien directeur général de l'INRA et président du conseil d'administration du CNEVA, ce qui est élément de continuité qui rassure le ministère de l'Agriculture. La présidence du conseil scientifique est confiée à Gérard Pascal, qui dispose d'une forte légitimité administrative et scientifique tant au niveau national qu'international.

### **Les présidents du conseil d'administratif et du conseil scientifique de l'Afssa**

**Bernard Chevassus-au-Louis** (président du conseil d'administration de l'Afssa de 1999 à 2002).

Normalien, né en 1949, Agrégé de sciences naturelles, chargé puis directeur de recherches à l'INRA. Chef du Département d'hydrobiologie et faune sauvage de l'INRA (1984-1989), il a été ensuite conseiller du Président (1989-1991) puis Directeur Général de cet organisme (1992-1996). Docteur en sciences de l'Université Paris 11. Il préside le conseil d'Administration du CNEVA de 1997 à 1999 puis de l'Afssa de 1999 à 2002. Il a ensuite été Président du Muséum National d'Histoire Naturelle de 2002 à 2006.

**Gérard Pascal** (président du conseil scientifique de l'Afssa de 1999 à 2002)

Né en 1942. Ingénieur INSA de Lyon. DEA de Nutrition. Chargé de recherches puis Directeur de recherches INRA. Chef du Département des Sciences de la Consommation (1985-1989, puis du Département de Nutrition, Alimentation, Sécurité Alimentaire (1989-1992). Directeur du CNERNA – CNRS (1993-1999). Directeur Scientifique pour la Nutrition Humaine et la Sécurité des Aliments à l'INRA (1999-2004).

Expert au CSHPF de 1978 à 1992. Président de la Section de l'Alimentation de 1988 à 1992. Membre de la CEDAP de 1980 à 1992. Membre de la Commission du Génie Biomoléculaire depuis 1986. Membre de droit de la Commission de Technologie Alimentaire depuis sa création en Juillet 1989 jusqu'en 2000. Membre du Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine de la CEE de 1986 à 1997. Comité Scientifique Directeur de l'Union Européenne : membre depuis juillet 1997 et Président de novembre 1997 à avril 2003. Expert en Sécurité Alimentaire de l'OMS depuis 1993. Membre du Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) depuis 1995.

---

<sup>1</sup> Le décret précise la composition du conseil d'administration [12 membres représentant l'Etat (dont 3 représentants du ministère de la Santé, 3 du ministère de l'Agriculture, 1 représentant du ministère chargé de la Consommation); des représentants des organisations de consommations agréées (2), organisations professionnelles agricoles (1), organisations professionnelles des industries agroalimentaires (1), des organisations professionnelles des industries de la pharmacie vétérinaire (1); 3 personnalités qualifiées; 3 représentants du personnel de l'agence. Le directeur général a des pouvoirs importants : nommé pour trois ans, il communique aux ministres les avis, expertises et recommandations de l'agence. Il assure la publicité des avis et prend au nom de l'Etat les décisions en matière de pharmacie vétérinaire. Un conseil scientifique, composé essentiellement de personnalités scientifiques, veille à la cohérence de la politique scientifique de l'établissement, donne son avis sur les nominations des membres des comités d'experts et concourt à la définition de la politique nationale de recherche en matière de sécurité sanitaire des aliments. Les trois tutelles ministérielles ont voulu garder un pouvoir important : ce sont elles qui nomment les présidents et les membres (sauf les membres de droit) du conseil d'administration et du conseil scientifique. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture conserve le pouvoir de nommer directement un directeur de la santé animale au sein de l'Afssa. Ces dispositions sont fortement critiquées par Claude Huriet (*Le Figaro*, 30 mars 1999).

## **Conclusion de la partie 1 : La naissance d'une organisation-frontière**

En conclusion de cette partie, nous reviendrons sur trois points : l'institutionnalisation sur le long terme d'un dispositif de régulation des risques, l'impact de la crise sur ce dernier et le processus de création de l'Afssa.

### ***La construction d'un régime de régulation des risques alimentaires***

Le premier chapitre a montré la construction d'un dispositif institutionnel – des organisations, des règles, des procédures – de régulation des risques alimentaires. Ce dispositif est caractérisé par sa forte fragmentation. La sécurité des aliments n'apparaît pas comme un objet de politique spécifique et elle est prise en charge par plusieurs systèmes législatifs et réglementaires et par plusieurs administrations pour lesquels elle ne constitue qu'un domaine d'action subalterne. Les services vétérinaires intègrent les questions de sécurité des aliments, formulées en terme d'hygiène ou de la salubrité, dans une conception globale de l'aliment qui associe les dimensions de plaisir, de qualité et de sécurité aux enjeux économiques et commerciaux pour les acteurs de la filière agroalimentaire. Ils ont progressivement développé leurs prérogatives sur l'ensemble des produits animaux et d'origine animale. La DGCCRF intègre l'aliment dans une politique globale de la consommation, en associant la sécurité des aliments, intégrés aux autres produits de consommation, à la lutte contre les fraudes et les falsifications, à la loyauté des échanges et à la régulation des marchés. Les inspecteurs des fraudes ont eux étendu leurs prérogatives sur l'ensemble des denrées transformées. Enfin, le ministère de la Santé a une fonction d'expertise et a développé ses prérogatives dans le domaine des eaux et, plus récemment, de la nutrition.

Cette fragmentation à la fois conceptuelle et institutionnelle trouve ses origines dès le début du XX<sup>e</sup> siècle et s'est accentuée au cours d'un processus que l'on pourrait caractériser comme un phénomène de *path dependence* (Pierson, 2000b)<sup>1</sup>. Le partage des territoires administratifs s'est en effet consolidé progressivement tout au long du siècle par des mécanismes de renforcement, caractérisés par la présence de coûts fixes élevés, d'effets de coordination, d'apprentissage et d'anticipation, qui ont conduit la régulation des risques alimentaires à devenir toujours plus fragmentée. Chaque administration a renforcé son cadre cognitif et ses prérogatives, a étoffé son dispositif législatif et réglementaire, a déployé ses services au niveau local, a étendu ses réseaux aux niveaux supranational et communautaire, a mis en place des organismes d'expertise, a constitué des relais servant à la mise en œuvre de ses politiques et a développé des relations avec des groupes d'intérêts. Ce processus de renforcement a même été accentué par l'intégration progressive de la régulation nationale dans un cadre communautaire qui paraît tout aussi fragmenté<sup>2</sup>. Ce processus de *path*

---

<sup>1</sup> Pierson (2000b) identifie quatre processus politiques caractérisés par des processus de rendements croissants et d'auto-renforcement : les processus d'action collective, les processus cognitifs de définition des enjeux et de diffusion d'interprétations sociales et politiques, les processus de développement institutionnels, les asymétries de pouvoir. Les trois derniers processus nous semblent particulièrement concerner le cas de la régulation des risques alimentaires.

<sup>2</sup> La distinction que fait le droit alimentaire européen entre les produits agricoles primaires (qui relèvent de la PAC et qui sont gérés par la Direction générale agriculture de la Commission), et les denrées alimentaires, produits plus transformés (qui relèvent du régime commun aux biens circulant au sein de la CEE et de la

*dependence* a conduit à l'impossibilité de penser la sécurité des aliments comme un objet autonome de politique publique, d'élaborer un cadre cognitif et institutionnel spécifique et d'y dédier des acteurs. Il a même au contraire favorisé l'éclatement et l'autonomisation des services dans des directions administratives distinctes et rattachées à des ministères différents et l'accroissement des divisions et des concurrences administratives. La fragmentation du dispositif, identifiée et dénoncée très tôt tant par les politiques et les administrations elles-mêmes que par les acteurs socio-économiques, n'a fait qu'augmenter<sup>1</sup>.

Ce processus ne signifie pas que la régulation des risques alimentaires n'a pas changé. Nous avons identifié plusieurs tendances de long terme qui, à partir des années 1980, produisent des effets importants : le développement des échanges de produits alimentaires et l'intégration progressive de la régulation nationale dans un dispositif communautaire et même transnational ; le développement du rôle des acteurs privés dans la régulation des risques ; la montée des inquiétudes et de la sensibilité de l'opinion publique sur les questions alimentaires. Le mode de régulation des risques, que nous avons qualifié de mode « négocié », mode de cogestion associant étroitement scientifiques, administrations et acteurs économiques semble moins légitime qu'au début des années 1980 et plusieurs comités sont réformés au début des années 1990 pour mieux séparer les experts scientifiques des acteurs économiques. Ces tendances fragilisent le dispositif de régulation nationale et constituent ce qui peut apparaître comme les causes profondes de la crise de la vache folle.

### **La crise et ses effets**

La crise apparaît à la fois comme le produit des caractéristiques du régime de régulation des risques alimentaires, comme la source d'un ordre institutionnel nouveau et comme le catalyseur de ces évolutions de long terme.

La crise peut se comprendre comme le produit des tensions et des contradictions propres au régime de régulation des risques alimentaires en Europe : un décalage croissant entre le développement du secteur agroalimentaire, l'extension des échanges et la complexification des circuits de production et de distribution, qui favorisent l'apparition de nouveaux dangers et la dissémination des risques d'une part et les moyens et techniques à disposition des pouvoirs publics pour surveiller, évaluer et réduire ces risques d'autre part ; une réglementation, tant communautaire que nationale, qui ne fixe pas comme objectif premier la protection de la santé humaine et qui mélange des objectifs sanitaires à des considérations économiques ; une fragmentation de la régulation des risques entre acteurs publics et privés et entre administrations ; la faible mobilisation des capacités scientifiques et le manque de structuration de l'expertise...

La crise est aussi source d'un nouveau régime de régulation. Elle ouvre une période critique (*critical juncture*) pendant laquelle les principes, l'organisation institutionnelle et administrative et les acteurs en charge de la sécurité des aliments sont remis en cause et réformés.

Avec la crise, la sécurité des aliments devient un problème politique<sup>2</sup>. Jusque là préoccupation essentiellement technique, elle accède à l'agenda politique. Les principes qui fondaient la

---

politique de construction d'un marché unique et qui sont gérés par la direction du marché intérieur) réplique la distinction française et conforte les frontières administratives nationales.

<sup>1</sup> Malgré les tentatives de faire coexister services vétérinaires et service de la répression des fraudes à la fin des années 1970 et d'instaurer davantage d'interministérialité dans les années 1980-1990.

<sup>2</sup> Il faut insister également sur la mise à l'agenda, concomitamment au problème de l'ESB, de la question des OGM qui est alors définie comme un problème de sécurité sanitaire.

régulation des risques sont remis en cause. La crise est interprétée comme une crise de santé publique, appelant le renforcement de la prise en considération des intérêts sanitaires dans la politique alimentaire. L'aliment est intégré au cadre de la sécurité sanitaire : à ce titre, la sécurité sanitaire des aliments apparaît comme une nouvelle exigence pour les pouvoirs publics et permet de montrer la volonté d'action de l'Etat sur le secteur agroalimentaire. La légitimité du modèle de développement agroalimentaire fondé sur la notion de qualité et défendu par le ministère de l'Agriculture est remise en cause. La protection de la santé humaine devient un objectif prioritaire de la politique agroalimentaire. Pour gérer les risques alimentaires, les pouvoirs publics mettent en avant la primauté de l'expertise scientifique comme fondement de la décision et le recours au principe de précaution en situation d'incertitude de manière à prendre les mesures les plus protectrices pour la santé humaine.

Le dispositif institutionnel est brutalement remis en question. La crise met en évidence l'éclatement du système de régulation et affaiblit le ministère de l'Agriculture dont la légitimité est ouvertement contestée. Le ministère de la Santé, soutenu par la Commission sénatoriale des affaires sociales profite de la situation de déssectorisation pour accroître sa légitimité à participer à la régulation des risques. La crise force au développement de l'interministérialité en même temps qu'elle attise les tensions et les conflits entre départements ministériels pour définir les contours d'un nouveau dispositif. Elle aboutit à la reconfiguration du système par la création d'une agence, placée sous la tutelle des trois ministères, ayant spécifiquement la mission d'assurer la sécurité sanitaire sur toute la chaîne alimentaire.

La situation critique ouverte par la crise conduit donc à la production de nouvelles orientations, de nouveaux principes, de nouveaux acteurs et de nouvelles procédures. Mais la crise ne fait pas que créer du neuf. Elle précipite également des évolutions qui avaient débuté bien avant elles. Les solutions finalement adoptées pour réformer le système français accroissent l'intégration de la gestion des risques alimentaires dans un système de régulation à multi-niveaux. Les évolutions nationales s'inspirent des transformations concomitantes du système de régulation communautaire : la priorité donnée aux objectifs de protection de la santé humaine, la réorganisation et le renforcement de l'expertise scientifique, l'affirmation du principe de précaution, l'application de l'analyse de risque, le rôle renforcé des acteurs privés dans la surveillance et le contrôle des risques, sont autant de principes qui structurent les réformes de la Commission européenne dès la fin de l'année 1996 et fournissent un cadre de proposition pour les réformes nationales.

La crise agit donc comme un catalyseur pour des évolutions qui avaient débuté dès les années 1980 et pour l'intégration de la régulation nationale dans un modèle de régulation à multi-niveaux qui s'affirme au même moment. Elle apparaît bien à la fois comme le révélateur de la déstructuration et de la recomposition d'un dispositif de régulation des risques alimentaires sur le long terme et comme la source d'un nouvel ordre institutionnel.

Pour la première fois, la sécurité des aliments semble donc consacrée comme un objet de politique publique spécifique, pris en charge à travers une institution dédiée. Alam (2007) considère ainsi que la crise a entraîné un processus de « sectorisation »<sup>1</sup>, au sens où la

---

<sup>1</sup> On peut définir la notion de secteur avec Pierre Muller comme un ensemble d'activités, de problèmes et de populations, qui sont l'objet ou la cible d'une politique publique (à ce secteur est souvent associé un corps ou un groupe de fonctionnaires qui revendiquent l'exclusivité du traitement du problème) ou, de façon moins descriptive, « une configuration d'acteurs qui entretiennent des relations de conflit et de coopération, ces relations se déployant dans un cadre cognitif et normatif délimitant l'objet et le contenu d'une politique publique » (Muller, 2005, p. 181). Le secteur suppose donc des groupes sociaux relativement bien identifiés, des

politique de sécurité des aliments s'est autonomisée d'autres enjeux et qu'elle est désormais prise en charge par un ensemble d'acteurs spécialisés (le recentrage de la DGAI au sein du ministère de l'Agriculture sur les questions de qualité et de sécurité des aliments va dans ce sens). Clergeau (2000) va dans le même sens en faisant l'hypothèse d'une sectorisation du champ de l'alimentation autour de la DGAI, de l'Afssa et des professionnels de la distribution. La création de l'agence consacre en effet la notion de sécurité sanitaire des aliments et définit le périmètre de l'action de l'Etat dans ce domaine. De par son design institutionnel (forme administrative, modalités de saisine, composition du conseil d'administration...), l'Afssa apparaît à l'interface entre politiques, administrations, scientifiques, acteurs socio-économiques (acteurs économiques comme associations de consommateurs), public plus large... Elle devient un point de passage obligé pour toute nouvelle décision et, par sa triple tutelle, institutionnalise l'interministérialité. En outre, les transformations en cours au niveau européen avec la perspective d'une loi alimentaire et la création d'une agence européenne d'évaluation des risques (annoncées dans le *Livre blanc* de la Commission en 2000) renforcent l'intégration du secteur au niveau communautaire et confortent la sectorisation au niveau national.

Pourtant, on peut considérer que la sectorisation aurait été plus forte si l'Afssa avait été conçue sur le modèle de l'Afssaps et avait reçu la charge de l'ensemble de la régulation des risques alimentaires. Le régime de régulation reste morcelé entre différentes réglementations et entre différentes administrations qui peuvent, plus qu'avant, chacune réclamer légitimement la propriété de la sécurité des aliments. En outre, une nouvelle frontière s'est formée, entre évaluateurs et gestionnaires des risques. De plus, on ne peut pas dire que se soit imposé un cadre cognitif unique partagé par tous les acteurs : entre les acteurs de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, les façons de concevoir l'aliment restent différentes. Enfin, les acteurs socio-économiques qui relèvent des politiques de sécurité alimentaire sont très hétérogènes (exploitants agricoles, industries agroalimentaires, distributeurs, associations de consommateurs...) et ont des intérêts souvent divergents. La sectorisation de la sécurité des aliments, si elle a progressé, reste donc incertaine. C'est cette indétermination que montrent également la nature et la forme de l'Afssa.

### ***L'Afssa, une institution hybride***

Pour reprendre le cadre théorique posé au début de cette partie, nous avons montré comment l'Afssa apparaissait comme le produit :

- d'un ensemble d'interactions stratégiques entre des acteurs aux représentations et aux intérêts différents et aux ressources inégales ;
- de phénomènes de diffusion de formes institutionnelles entre différents niveaux d'action publique, qui sont mobilisées et appropriées par les acteurs dans le cadre de leurs jeux ;
- d'effets d'apprentissage et de *path dependence*, qui contraignent les choix possibles et orientent le changement.

L'Afssa apparaît de ce fait dès sa naissance comme une institution hybride, façonnée par un mélange de principes d'organisation hétérogènes.

---

institutions administratives spécialisées qui prennent en charge la politique et un cadre cognitif exprimant la vision des problèmes et des solutions telle qu'elle a été élaborée par les acteurs dominant le secteur.

D'un côté, un groupe d'acteurs, structuré autour d'une élite programmatique de la sécurité sanitaire est parvenu à utiliser la conjoncture critique née de la crise de la vache folle pour redéfinir le risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire, faire accepter comme sortie de crise la solution institutionnelle de l'agence sanitaire, affirmer la nécessité de réorienter la politique de l'alimentation vers de nouveaux principes. L'agence est inscrite dans le cadre normatif et institutionnel de la sécurité sanitaire et dispose, à ce titre, de certains pouvoirs de police sanitaire (en matière de médicament vétérinaire) et d'un pouvoir d'influence potentiel (par la publicité de ses avis, sa consultation systématique sur les projets de textes et sa capacité à demander l'intervention des services de contrôle) sur la gestion des risques alimentaires.

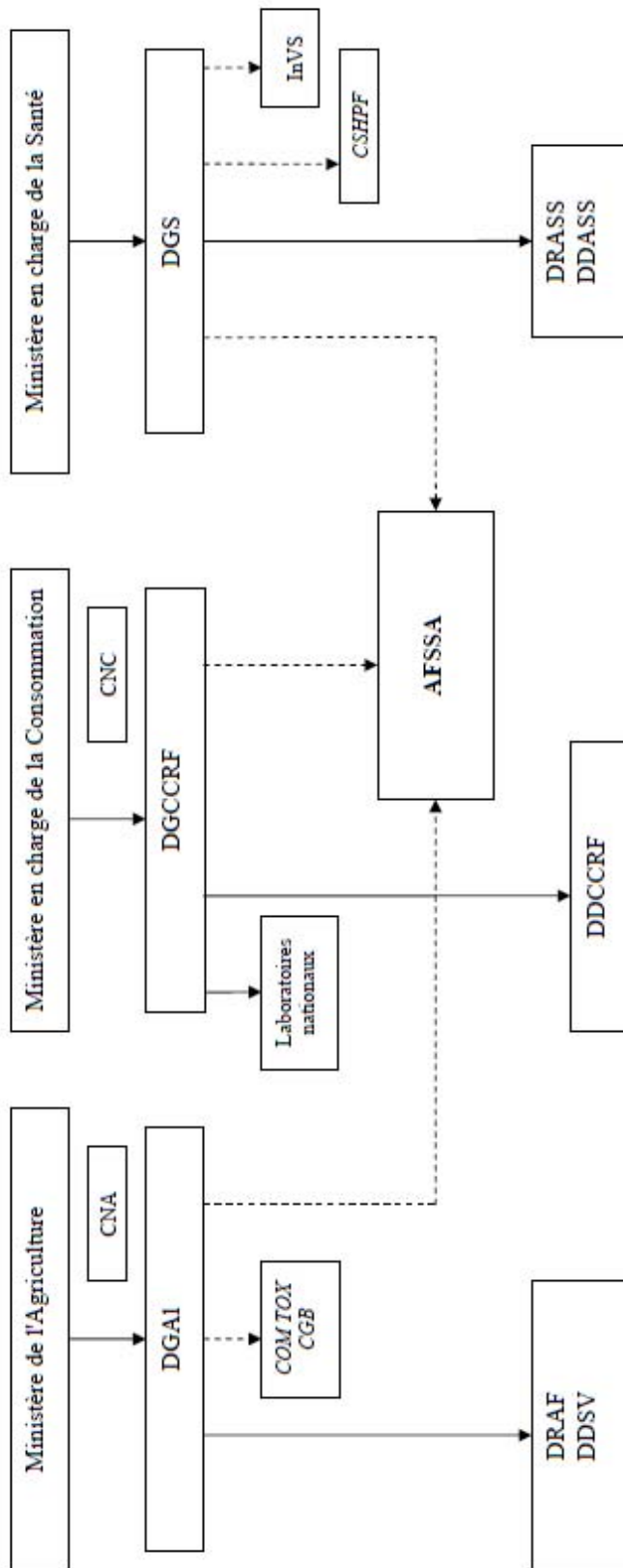
D'un autre côté, les propriétaires traditionnels de la gestion des risques, et en particulier le ministère de l'Agriculture et les services vétérinaires dont la légitimité a été la plus contestée, sont parvenus à intégrer l'exigence nouvelle de sécurité sanitaire dans leur système de représentation et à instrumentaliser des principes et des formes institutionnelles alors en formation au niveau communautaire pour garder leurs prérogatives en matière de décision et de contrôle. En institutionnalisant le principe de séparation entre évaluateurs et gestionnaires des risques (et en l'affichant comme un nouveau principe de bonne gestion des risques), ils réduisent les pouvoirs de l'agence à des fonctions d'expertise et préserve leur domination. Des effets d'apprentissage et de *path dependence* ont permis aux propriétaires historiques des risques de réduire l'impact cognitif et institutionnel de la création de l'Afssa.

La question est alors de savoir quelle est l'ampleur du changement ? S'agit-il d'un « *path shifting change* », un changement de logique, ou d'un « *path dependent change* »<sup>1</sup>, point de bifurcation sur le sentier de dépendance, sans changement de logique, de la régulation des risques alimentaires ? La crise a incontestablement produit du neuf : de nouvelles orientations pour l'action publique, de nouveaux acteurs, de nouvelles procédures... Mais la sectorisation de l'action publique et l'impact de la création de l'Afssa sur la régulation des risques restent, au terme du processus parlementaire, incertaines. Tout dépendra de la façon dont l'agence investira son rôle. Dès sa naissance, du fait de son hybridation, l'Afssa apparaît comme une organisation-frontière, située à l'articulation entre science et politique, entre évaluation et gestion des risques. Pour répondre à la question du changement, il faut donc analyser le processus d'institutionnalisation de cette nouvelle organisation-frontière et du nouveau régime de régulation des risques. C'est ce à quoi nous allons consacrer les deux parties suivantes.

---

<sup>1</sup> Palier et Bonoli (1999) distinguent les réformes innovatrices (*path-shifting change*) qui modifient les représentations, les modalités d'allocation de ressources, la distribution des rôles et des positions de pouvoir... et les réformes qui ne font que dépendre et renforcer des configurations institutionnelles existantes (*path-dependent change*).

Le système français de régulation des risques alimentaires au début des années 2000



Légende :

liaison hiérarchique : → liaison fonctionnelle : -.->

InVS : Institut national de veille sanitaire – DDsv : Direction départementale des services vétérinaires (créées en 2002)  
 Organisme d'expertise : COM TOX : Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole –  
 CGB : Commission du génie biomoléculaire

## Partie 2 : Les transformations de l'expertise des risques alimentaires





La deuxième partie de notre travail porte sur l'institutionnalisation de l'Afssa en tant qu'institution d'expertise. En introduction de cette thèse nous avons introduit le concept d'organisation-frontière : il qualifie des organisations situées à l'interface de la science et du politique, composées de scientifiques mais aussi d'administratifs, qui internalisent la frontière entre ces deux mondes en organisant la coopération et les échanges entre eux (Guston, 2001). Nous utiliserons ce concept pour qualifier l'Afssa en insistant sur le fait que l'agence, positionnée à l'interface entre la science et l'action publique, doit s'institutionnaliser à la fois comme une organisation scientifique et comme un acteur politique. Dans cette partie nous analyserons le processus par lequel l'agence se constitue comme un organisme producteur d'avis scientifiques.

Nous avons vu dans le premier chapitre que, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, de multiples commissions d'experts ont été constituées auprès des administrations. Les principales sont réunies au sein du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF), placé sous la tutelle du ministère de la Santé tandis que les services vétérinaires et le service de répression des fraudes ont créé leurs propres commissions spécialisées (CIIAA, CEDAP, CTA, CGB...) au fil des nouveaux besoins réglementaires. Dernier en date, le comité interministériel sur les ESST est créé en avril 1996 pour prendre en charge la recherche et l'expertise en matière d'ESB.

Le « comité Dormont », du nom de son président, innove dans la mesure où il s'agit d'un comité interministériel qui constitue un point de passage obligé pour l'ensemble des administrations. Il est placé sous la tutelle des différents ministères intéressés (en charge de l'Agriculture, de la Santé, de la Consommation et de la Recherche). Il se donne une politique d'évaluation de risque fondée sur le principe de précaution (en reconnaissant dans son premier avis la plausibilité d'une transmission de l'ESB à l'homme) et un ensemble de règles pour organiser ses relations avec ses tutelles et communiquer ses avis : un fonctionnement collégial, une possibilité d'auto-saisine, une limitation du mandat du comité aux aspects strictement scientifiques et une règle de communication écrite avec les administrations commanditaires de l'expertise (Estades et Rémy, 2003).

Le Comité Dormont signe donc les prémises d'une réorganisation du recours des pouvoirs publics à l'expertise scientifique dans le domaine alimentaire. Mais c'est la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 qui va entraîner une véritable transformation de l'expertise en dotant l'Afssa de missions d'évaluation de risque et en intégrant la presque totalité des comités d'experts existants en son sein. Cette partie de notre travail va donc porter sur la réorganisation de l'expertise menée par l'Afssa. Nous chercherons à comprendre comment l'agence a structuré son dispositif d'expertise et comment ce dernier fonctionne au concret : comment est produit un avis de l'Afssa ? Quelles sont les caractéristiques de ce dispositif d'expertise ?

La mission de « rationalisation du système national d'expertise » dont est dotée l'Afssa s'effectue dans un ensemble de réflexions, de débats et de controverses sur l'organisation et le rôle de l'expertise, qu'il nous faut rapidement retracer. En France, jusque dans les années 1970, les relations entre science et action publique ne font pas débat. Elles prennent la forme de ce que l'on a pu caractériser comme une « technocratie à la française » (Joly, 2009) où la science est considérée comme un facteur essentiel de progrès économique et social. A une époque d'ascension des techniciens, des cadres et des ingénieurs, l'Etat se fait entrepreneur de science et crée ses organismes de recherche. A travers le recours à l'expertise, la science est au fondement de décisions rationnelles et au service de l'intérêt général qu'incarne l'Etat. Représentée par des ingénieurs-fonctionnaires et des scientifiques en relation directe et

personnalisée avec les décideurs, enclavée dans l'appareil administratif, elle apparaît comme une source d'innovation et de progrès matériel et social autant que de modernisation nationale. Dans ce cadre, c'est l'Etat qui détient le monopole de la capacité d'expertise légitime (Restier-Melleray, 1990). L'expertise technique est assurée principalement par les ingénieurs des corps de l'Etat, intégrés à l'administration ou aux établissements publics. Les scientifiques académiques sont marginalisés et lorsqu'ils sont mobilisés pour des missions d'expertise, c'est encore à la demande des administrations. L'expertise est aussi au service du développement économique : scientifiques, administrations et acteurs économiques sont associés dans une gestion corporatiste de multiples secteurs d'activité. Dans la mesure où l'expertise technico-administrative est censée représenter l'intérêt général, tout débat public sur les décisions scientifiques et techniques et toute contre-expertise sont impossibles. Toute procédure de consultation ouverte est exclue du processus décisionnel. Le public n'est considéré que comme un ensemble passif, soumis à des inquiétudes irrationnelles, qu'il faut informer et éclairer (Joly, 2009). L'Etat garde la maîtrise de la procédure d'expertise, qui reste interne, non pluraliste et souvent non préalable à la prise de décision<sup>1</sup>.

Ce modèle est remis en cause à partir de la fin des années 1970 (Granjou, 2003 ; Joly, 2005). Dans un contexte de critique sociale, philosophes et sociologues dénoncent un fonctionnement technocratique (Habermas, 1968) et font le constat d'une société qui produit elle-mêmes ses risques (Beck, 1986). Des mouvements sociaux, comme les mouvements écologistes ou anti-nucléaires, remettent en question les choix scientifiques et techniques effectués de manière opaque (Nelkin et Pollak, 1981). La science ne paraît plus infaillible et les nouvelles menaces comme le développement de nouvelles technologies nécessitent la définition concertée d'un niveau de risque acceptable ainsi que la mise en place de procédures plus ouvertes (Lagadec, 1981 ; Fabiani et Theys, 1987). La crédibilité de l'expertise scientifique est affaiblie par son incapacité à répondre aux questions posées aux limites de la science (Weinberg, 1972) et à la multiplication des controverses dans les domaines de la santé ou de l'environnement. Le développement de nouveaux risques technologiques (OGM, pesticides, déchets nucléaires, ondes électromagnétiques...) et la succession des crises sanitaires (Sida, amiante, ESB...) dans les années 1990 sensibilisent l'opinion publique, renforcent la défiance vis-à-vis de l'Etat et accroissent les appels à davantage de transparence et de démocratisation des choix scientifiques et techniques.

Les propositions de réforme de l'expertise se multiplient à la suite des crises (Morelle, 1996 ; Girard, 1998). Le développement du programme de la sécurité sanitaire et la création des premières agences s'accompagnent de la réorganisation et du renforcement des procédures d'évaluation des risques. Ce mouvement est amplifié par l'émergence du principe de précaution, qui accroît la nécessité du recours à la science pour préciser le degré d'incertitude des connaissances et par l'extension de son usage, du domaine environnemental à d'autres champs (Godard, 1997). La crise de la vache folle et la question des OGM placent sur

---

<sup>1</sup> Ce modèle contraste avec le modèle idéal-typique américain de *l'advocacy*, dans lequel l'expertise est un processus de confrontation et de négociation d'experts, représentants différents commanditaires (acteurs politiques, groupes de pression, groupes sociaux concernés, médias...), pour parvenir à la formulation d'un accord, compromis toujours provisoire. Ce processus permet la confrontation des connaissances mais aussi des valeurs et des intérêts, de manière transparente, dans l'espace public. (Restier-Melleray, 1990). Cette forme d'expertise contribue à une forte politisation de la régulation des risques sanitaires et environnementaux aux Etats-Unis dans les années 1960-1970 (Jasanoff, 1990).

l'agenda politique la question de l'expertise. Les pratiques des comités existants sont modifiées<sup>1</sup>.

Les propositions semblent prendre deux voies distinctes (Granjou, 2003). Certaines préconisent une clarification des rôles et une séparation forte entre science et politique. Ce modèle « procédural » (Joly, 2005) ou « contradictoire » (Joly, 2007) part du principe que, même si les frontières entre science et politique sont socialement construites, il est possible d'objectiver la connaissance scientifique et de procéduraliser le processus d'expertise pour mieux distinguer la science du politique. Philippe Roqueplo (1992, 1997) propose par exemple un modèle d'expertise conçue comme un effort d'objectivation. Contrairement au chercheur, l'expert fournit une connaissance intégrée aux processus de décision. Ses biais subjectifs rendent alors indispensable une expertise collective afin d'élaborer une « *connaissance raisonnable aussi objectivement fondée que possible* ». Cette conception ouvre un champ de réflexion sur la définition de bonnes procédures d'expertise scientifique s'inspirant de l'expertise judiciaire : l'expertise doit être collective, contradictoire, transparente pour les citoyens, attentive aux avis minoritaires et indépendante des intérêts économiques et politiques (Hermitte, 1997 ; Joly, 1999 ; Godard, 2002 ; Godard 2003). Elle pourrait être organisée dans les organismes de recherche (Roqueplo, 1997) ou dans des agences spécialisées (Hermitte, 1998 ; Kourilsky et Viney, 2000).

Appelant à l'ouverture d'espaces de délibération, une autre option vise la constitution de « forums hybrides » permettant la coopération des acteurs sociaux impliqués dans les controverses socio-techniques et la définition de compromis entre intérêts et arguments contradictoires. Ce modèle conteste la supériorité du discours scientifique et légitime la participation de tous les acteurs concernés et des profanes à l'expertise (Callon et Rip, 1991 ; Callon et *al.*, 2001). Celle-ci apparaît alors comme une procédure de négociation ouverte au cours de laquelle sont construits des compromis plus ou moins stables. L'hybridation entre science et politique fait disparaître la frontière entre ces deux activités : il n'existe pas d'experts comme groupe social séparé et les profanes sont des co-experts dans une activité qui consiste à concilier les connaissances scientifiques et techniques, les intérêts politico-économiques et les contraintes réglementaires (Callon et Rip, 1991). Cette conception permet de penser la multiplication de nouvelles formes d'expertise pour répondre à des situations controversées (Gilbert, 1999)<sup>2</sup>. Les forums hybrides, qu'ils prennent la forme de procédures d'enquête publique, de commissions locales d'information ou de conférences de citoyens, apparaissent comme des processus d'apprentissage collectifs qui peuvent être la source d'une nouvelle forme de légitimité de l'action publique : à côté de la rationalité légale et formelle de l'Etat de droit et de la rationalité scientifique, une rationalité délibérative où « la validité d'une décision reposerait sur la qualité des débats qui l'ont préparée, sur la richesse des informations collectées, sur la diversification des points de vue recueillis et sur la solidité des accords passés entre les acteurs impliqués. » (Lascoumes, 1999, p. 92). Ce modèle de la coproduction des savoirs nie donc tout intérêt à séparer évaluation et gestion du risque ou

---

<sup>1</sup> On a vu dans le premier chapitre que les comités d'experts placés auprès de la DGCCRF, de même que les comités du CSHPF sont réformés au milieu des années 1990 pour réduire le rôle des représentants des acteurs économiques. De même la Commission du génie biomoléculaire (CGB) est réformée en 1998 pour introduire une plus grande diversité disciplinaire et donner une place plus grande aux représentants de la société civile (Roy, 2001).

<sup>2</sup> Par exemple : la mobilisation des associations de malades dans la recherche médicale (Callon et Rabeharisoa, 1999) ou dans la lutte contre le sida (Barbot, 2002) ; le processus d'expertise ouverte expérimenté par le Comité Sugier sur les risques de leucémie autour de l'usine de traitement des déchets radioactifs de La Hague (Estades et Rémy, 2001, 2003) ; ou différentes expériences de Conférences de citoyens, comme celle sur les OGM par exemple (Joly *et al.*, 2003).

experts et profanes. Il appelle à une démocratisation profonde des processus de décision qui passe par le développement d'une nouvelle forme de démocratie, la démocratie dialogique, remettant en cause la démocratie délégative qui repose sur la double délégation du pouvoir à des représentants politiques et de production de connaissances aux scientifiques (Callon *et al.*, 2001).

Ces réflexions sur les transformations de l'expertise, en cours au moment de l'institutionnalisation de l'Afssa, informent le processus de structuration de l'expertise au sein de l'agence. Elles nous amènent à nous interroger sur la forme de l'expertise développée par l'Afssa : quelles sont les caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement de l'expertise à l'agence ? Comment penser ce dispositif d'expertise par rapport aux propositions qui visent à réorganiser le recours à la science de manière à répondre aux enjeux que soulèvent les controverses sociotechniques et les crises sanitaires tout en permettant la démocratisation de la régulation des risques et des décisions ? Dans un premier temps, nous étudierons la façon dont l'Afssa a structuré son dispositif d'expertise en mettant en évidence un processus de bureaucratisation (chapitre 3). Nous analyserons ensuite le fonctionnement concret de ce dispositif d'expertise, ce qui nous permettra de le mettre en perspective, en conclusion de cette partie, par rapport aux réflexions sur le recours aux experts et aux évolutions des formes d'expertise dans le domaine de la régulation des risques (chapitre 4).

## Chapitre 3 - Le processus de bureaucratisation de l'expertise

Les discussions autour de la loi à l'origine de la création de l'Afssa avaient posé le constat d'une insuffisance, tant qualitative que quantitative, de l'expertise en matière de sécurité des aliments. Celle-ci paraissait dispersée entre de multiples comités rattachés à différentes administrations et à l'organisation et au fonctionnement hétérogènes. En outre, les conditions de son indépendance, tant vis-à-vis des pouvoirs politico-administratifs que des intérêts économiques devaient être renforcées. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 a donc donné pour mission à la nouvelle agence de « rationaliser » le système national d'expertise<sup>1</sup>.

Dans ce chapitre nous étudierons le processus de rationalisation du dispositif d'expertise qu'a mené l'Afssa les premières années de son existence<sup>2</sup>. Par rationalisation, nous entendons ici un processus d'élaboration et de mise en place de règles et de procédures visant à structurer le déroulement de l'expertise, à définir les identités, les statuts et les rôles des acteurs qui y participent, à organiser leurs relations au cours du processus d'évaluation des risques afin de répondre à un certain nombre d'objectifs définis comme les principes idéaux de l'expertise scientifique au service de la décision publique.

Nous montrerons que les transformations de l'expertise de sécurité alimentaire que l'agence a opérées peuvent être analysées comme un processus de bureaucratisation au sens wébérien du terme<sup>3</sup>. En premier lieu, ce processus est caractérisé par l'institutionnalisation d'une capacité d'expertise disposant de moyens humains, intellectuels, financiers et organisationnels sans commune mesure avec la situation précédente. L'Afssa apparaît comme une nouvelle bureaucratie, structurant un ensemble de fonctions spécialisées et hiérarchisées. En second lieu, ce nouveau dispositif d'expertise est caractérisé par la multiplication de règles et de procédures impersonnelles, diffusées par la construction d'un système d'assurance-qualité et d'un processus de normalisation. Cette procéduralisation concerne non seulement l'organisation interne du processus d'expertise mais aussi les relations de l'agence avec son environnement : l'Afssa réorganise ses relations avec les acteurs politico-administratifs, les acteurs économiques et les associations de consommateurs.

Enfin, nous montrerons les effets de cette procéduralisation afin de dégager les caractéristiques du dispositif d'expertise de l'agence. L'Afssa apparaît comme une institution de production d'expertise caractérisée par plusieurs logiques : une logique gestionnaire la plaçant sous contrainte d'efficacité et de productivité ; une logique de purification scientifique

---

<sup>1</sup> Article 10 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 : « L'Afssa propose au gouvernement, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une rationalisation du système national d'expertise dans son domaine de compétence ».

<sup>2</sup> L'agence a dans un premier temps assuré le secrétariat scientifique des comités existants, tout en élaborant un nouveau dispositif d'expertise. Ce dernier est mis en place en septembre 2000 avec la création de nouveaux comités d'experts.

<sup>3</sup> Rappelons que Weber caractérise la bureaucratie comme une organisation fondée sur un mode de domination rationnel-légal et caractérisée par des traits idéal-typiques tels que: la division des tâches, la spécialisation des fonctions organisées hiérarchiquement et centralisées, la séparation entre les personnes et les fonctions, la sélection des personnes selon les qualifications professionnelles attestées par un diplôme, le développement des règles formelles et impersonnelles et des procédures de contrôle...

de manière à limiter les influences sur le travail des experts ; une logique de professionnalisation qui rationalise l'activité des experts et la fait tendre vers un « métier » ; une logique de production de la transparence du dispositif d'expertise qui passe par une certaine ouverture et par la traçabilité du processus.

En conclusion, il s'agira de mettre en évidence les tensions et les contradictions de ce dispositif d'expertise bureaucratique.

## **I. La construction d'une bureaucratie scientifique et technique**

Nous avons montré ailleurs (Benamouzig et Besançon, 2005) comment les agences sanitaires étaient significatives de la construction de nouvelles bureaucraties techniques. Produites par un mouvement d'ouverture du champ administratif, sous l'influence du *New Public Management* qui visait à réorganiser les administrations en séparant les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles, elles apparaissent paradoxalement comme des bureaucraties de second rang, organismes relativement autonomes mais reproduisant les caractéristiques formelles de l'administration.

Les agences ont en effet permis une reprise en main par l'Etat d'activités jusque là déléguées à des acteurs privés (associations). Leur développement ne s'est pas accompagné d'un allègement de l'administration centrale mais a plutôt signifié le développement de nouvelles structures administratives<sup>1</sup>. La plupart des agences sont devenues des organismes importants, dont les moyens humains et financiers ont été renforcés de façon continue depuis la fin des années 1990<sup>2</sup>. Ces organismes structurent un ensemble de fonctions spécialisées et les organisent selon un modèle hiérarchique. Enfin, le développement des agences a entraîné la multiplication des procédures d'audit et de contrôle de ces établissements tant par le Parlement que par les ministères qui renforcent l'intégration des agences dans l'administration<sup>3</sup>.

Ces caractéristiques sont aisément identifiables à l'Afssa. Nous montrerons dans cette partie comment l'agence illustre cette idée de bureaucratie scientifique et technique, en montrant comment elle a construit un dispositif d'expertise aux moyens humains, organisationnels et financiers sans commune mesure avec ce qui préexistait et structuré en une hiérarchie de fonctions spécialisées et centralisées.

### **1. Une expertise collective externe**

Contrairement aux commissions existantes constituées de manière éclatée et empirique, aux ministères de rattachement différents et aux modes d'organisation et de fonctionnement très

---

<sup>1</sup> Leur création n'a entraîné de suppression d'administration centrale que dans le cas de l'Agence du médicament en 1993.

<sup>2</sup> Les crédits des quatre agences de sécurité sanitaire (Afssa, Afssaps, Afsset, InVS) sont passés, entre 1999 et 2006, de 54 millions d'euros à 130 millions ; leurs effectifs sont passés de 1636 équivalent temps plein (ETP) en 1999 à 2227 ETP en 2005 (Bricq, 2007).

<sup>3</sup> Au début des années 1990, certaines agences soulignaient une sur-fréquentation de leurs services par les corps de contrôle (ENA, 1994, p. 25). A plusieurs reprises, la Cour des Comptes s'est penchée sur le dispositif des agences sanitaires (loi de financement de la sécurité sociale 2000 et 2002). En outre, les lois de 1998 et de 2001 à l'origine de la création des agences ont explicitement prévu des évaluations de la part du gouvernement et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

hétérogènes<sup>1</sup>, le dispositif de l’Afssa cherche à simplifier et harmoniser le fonctionnement de l’expertise. L’Afssa se veut désormais le guichet unique pour l’évaluation de tous les produits alimentaires, quels que soient les domaines concernés, et les comités d’experts répondent à des principes d’organisation et de fonctionnement identiques<sup>2</sup>. En regroupant dans un même organisme l’ensemble des compétences nécessaires à l’évaluation des risques, l’agence simplifie les circuits antérieurs<sup>3</sup>. Cette simplification va de pair avec un renforcement des capacités d’expertise : l’agence se dote d’une infrastructure d’évaluation composée d’une direction interne à l’agence - la Direction de l’évaluation des risques nutritionnels et sanitaires (DERNS) - et de comités d’experts spécialisés (CES).

Le principe adopté est celui d’une expertise avant tout externe à l’agence, et collective, c’est-à-dire élaborée de manière collégiale par des groupes de scientifiques externes à l’agence. Ce choix a été fait très en amont au niveau interministériel. Le décret du 26 mars 1999 prévoit en effet que « pour évaluer les risques sanitaires et nutritionnels, l’agence est assistée par des comités d’experts spécialisés dont les compétences et la durée du mandat sont fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l’agriculture et de la consommation. »<sup>4</sup>. Ce choix a ensuite été confirmé tant en conseil d’administration qu’en conseil scientifique.

Il s’explique par la volonté du législateur et du gouvernement de donner une légitimité forte à l’expertise qui doit apparaître comme le produit d’une discussion collégiale. La qualité de l’expertise est fondée sur le recours à des compétences scientifiques extérieures, c’est-à-dire à des chercheurs et des enseignants-chercheurs travaillant en universités, en établissements hospitalo-universitaires ou en établissements de recherche réunis en comités une fois par mois. Ces experts ne sont pas membres de l’agence mais continuent d’exercer leur activité professionnelle. Une telle expertise doit garantir la connaissance des derniers développements de la science, la pluridisciplinarité et la représentation des différentes écoles scientifiques<sup>5</sup>.

L’expertise collective vise à rompre avec un modèle où l’expertise prenait parfois la forme d’une consultation par « le prince » de quelques « sages ». Même si ce mode d’expertise était finalement assez marginal (les commissions d’experts existent depuis longtemps dans le domaine de la sécurité alimentaire), il a existé (on se souvient que pour gérer l’épidémie d’ESB au début des années 1990 les responsables politiques et administratifs du ministère de l’Agriculture et du ministère de la Santé consultaient personnellement *leurs* experts). Le processus de rationalisation de l’expertise est ainsi un processus de dépersonnalisation, dans

---

<sup>1</sup> Le secrétariat de la CEDAP, de la CTA et de la CIIAA était assuré par la DGCCRF, celui du CSHPF par la DGS. La publication de leurs avis n’était pas systématique, sauf pour le CSHPF. L’administration était membre à part entière de la CEDAP et de la CIIAA, assistait avec voix consultative à la CTA et au CSHPF. Les associations de professionnels étaient membres de la CTA et de la CIIAA, présents dans les groupes de travail du CSHPF et proposaient des listes d’experts pour les groupes de travail de la CEDAP. La déclaration d’intérêts était prévue à la CEDAP, à la CTA ou à la CIIAA mais pas de manière systématique ni publique.

<sup>2</sup> Seule exception notable, l’évaluation et l’homologation des pesticides et autres produits phytosanitaires est toujours assurée par la Commission des toxiques rattachée au ministère de l’Agriculture. Par ailleurs, même si l’agence dispose d’une expertise dans le domaine des OGM, elle la partage avec d’autres comités, tels la Commission du génie biomoléculaire (rattachée au ministère de l’Agriculture) et la Commission du génie génétique (rattachée au ministère de la Recherche).

<sup>3</sup> Auparavant, certains dossiers passaient d’une commission à l’autre selon les aspects à examiner : par exemple certains avis de la CEDAP devaient être examinés par le CSHPF.

<sup>4</sup> Article R.794-23 du Code de la santé publique. En juillet 1999, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 créant l’Afssa sera modifiée pour y insérer le même article (article L. 794-6 du code de la santé publique).

<sup>5</sup> Ce modèle rompt avec celui en pratique à l’Agence du médicament, où une grande partie de l’expertise se fait en interne. En effet, de façon pratique, la taille des dossiers soumis à l’Afssa est incomparablement plus petite que celles des demandes d’AMM de médicaments : les dossiers peuvent être raisonnablement traités par les experts eux-mêmes et n’ont pas besoin d’être étudiés au préalable par des experts internes à l’agence comme c’est le cas à l’Afsaps.



la mesure où les politiques et les administrations s'adressent désormais à une institution, dans laquelle l'expertise est le produit de la discussion de collègues d'experts et le résultat de l'association de multiples disciplines. L'expertise collective mise en place à l'Afssa rompt également avec une expertise insérée dans les structures administratives, caractéristique du modèle français technocratique ou rationnel-légal de l'expertise, où les compétences mobilisées sont celles des membres des Grands Corps de l'Etat et où l'expertise paraît capturée par les administrations (Restier-Melleray, 1990 ; Duclos, 1992). L'externalisation des comités d'experts permet de mettre l'expertise scientifique à distance de l'administration et de ne consacrer comme experts que des scientifiques en activité.

L'expertise collective est enfin conçue comme un moyen d'assurer l'indépendance de l'expertise. Dans la mesure où l'indépendance de l'expert ne peut être totalement garantie, les scientifiques ayant inévitablement des liens avec les acteurs économiques dans le cadre de leur activité de recherche et des intérêts de par leurs attaches institutionnelles ou même personnelles, la présence de plusieurs experts permet la confrontation des opinions, de laquelle doit émerger une position la plus objective possible. C'est par la composition des comités, plus que par la recherche vaine de l'absence d'intérêts que l'on peut parvenir à la neutralité de l'expertise.

La référence à une expertise collective n'est pas nouvelle dans le système administratif français. L'utilisation de comités d'experts externe dans le domaine de la santé publique et plus particulièrement de la sécurité des aliments est courante depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle (voir chapitre 1). Mais ce modèle connaît un certain renouveau au milieu des années 1990 à la suite des crises de santé publique et des réflexions sur l'organisation et le fonctionnement de l'expertise scientifique qui les ont accompagnées. Il est défendu par les partisans de la sécurité sanitaire (Tabuteau, 1994) qui y voient un moyen essentiel pour mobiliser les meilleures compétences et pour améliorer l'évaluation des agences sanitaires. Il est aussi proposé par des analystes comme un moyen pour renforcer la crédibilité et la légitimité de l'expertise. Par exemple, Philippe Roqueplo appelle à la création de collèges pluridisciplinaires permanents au sein des établissements publics de recherche, qui organiseraient la confrontation publique des experts, de manière transparente et contradictoire (Roqueplo, 1997)<sup>1</sup>. Les réflexions sur la réforme de l'expertise, que nous avons exposées en introduction de cette partie, sont diffusées auprès des scientifiques, des professionnels de santé publique et des autorités sanitaires<sup>2</sup>. Elles atteignent également les plus hauts niveaux de l'Etat, par exemple à travers le rapport Kourilsky-Viney sur le principe de précaution remis au Premier Ministre en novembre 1999 (Kourilsky et Viney, 2000)<sup>3</sup>. Ces réflexions autour de l'expertise collective et pluridisciplinaire, source d'indépendance et de transparence, influencent directement l'Afssa pour l'élaboration de son propre dispositif.

---

<sup>1</sup> L'expertise collective mise en œuvre depuis 1993 au sein de l'INSERM peut apparaître comme une préfiguration de la proposition de Roqueplo (Etiemble, 2001). Des formes d'expertise collective ont ensuite été développées au sein de l'INRA et du CNRS.

<sup>2</sup> Le petit « livre rouge » de Roqueplo est la transcription d'une conférence donnée par le sociologue à l'INRA en pleine crise de la vache folle et connaîtra une diffusion exceptionnelle chez les scientifiques ; de même les propositions de Marie-Angèle Hermitte sont diffusées par *La Recherche* (Hermitte, 1998). Le sociologue Pierre-Benoit Joly diffuse également ces principes d'organisation de l'expertise au cours d'une journée de colloque organisée par le ministère de la Santé (Joly, 1999).

<sup>3</sup> Le rapport reprend les conceptions de Roqueplo et de Hermitte (qui rédige une annexe du rapport). Il propose la mise en place de structures d'expertise pluridisciplinaires et contradictoires, permettant une expertise en continu, mieux valorisée, indépendante et transparente (avec la publication des déclarations d'intérêts des experts et des avis, la publication des opinions minoritaires, la séparation entre l'expertise et la décision...).

Une autre influence est la réforme du système d'expertise communautaire en 1997 selon les principes énoncés par la Commission européenne et résumés à travers le triptyque « excellence, indépendance et transparence » : les avis scientifiques doivent être de la meilleure qualité possible et les experts d'« éminents spécialistes » ; par souci d'indépendance, les experts ne doivent pas être en situation de conflit d'intérêts ; enfin le principe de transparence exige que toutes les parties intéressées puissent avoir accès à l'information sur les procédures de travail des comités, à leurs avis ainsi qu'aux éléments aboutissant à la formation de l'avis. Ces principes sont clairement affichés lors de la réforme des comités d'experts européens en 1997 : « les avis scientifiques sur les questions relatives à la santé des consommateurs doivent, dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie, être fondés sur les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence »<sup>1</sup>. Leur application entraîne la limitation du mandat des comités à trois ans, la sélection des experts par appel à candidatures en fonction de critères explicites (niveau d'excellence scientifique attesté, expérience dans l'évaluation des risques et l'expertise, capacités de management, présidence et animation de groupe...), l'augmentation de l'indemnisation des experts, la déclaration de leurs intérêts, la publication des ordres du jour, des comptes-rendus et des avis adoptés, avec mention des opinions minoritaires (et nominatives à la demande des experts concernés)...

Les principes des réformes en cours au niveau communautaire sont diffusés et appropriés en France par les fonctionnaires et les scientifiques qui circulent entre les différents niveaux d'action publique (Alam, 2007). Ils sont repris au cours des discussions de la loi de 1998, associés aux principes de la sécurité sanitaire<sup>2</sup>. Un expert comme Gérard Pascal, qui est nommé président du CSD en 1997 et président du conseil scientifique de l'Afssa en 1999, sert de passeur de ces bons principes d'organisation de l'expertise. Cette influence est visible à travers les propos des agents de l'Afssa chargés de mettre en place le nouveau dispositif d'expertise de l'agence :

« Q. Quels principes aviez-vous au départ pour la mise en place des CES ?

J'avais été membre de comités d'experts. J'avais des principes qui ressemblent à de la langue de bois : excellence, transparence, indépendance. J'avais réfléchi dans mon coin aussi. J'étais familier des approches à la Roqueplo par exemple parce que quand j'étais à l'INRA, j'avais un peu réfléchi à ça. Je travaillais aux côtés de Gérard Pascal, qui est actuellement président du conseil scientifique de l'Afssa, et président du Comité scientifique directeur à la Commission européenne. Au niveau de l'Union européenne, il y avait eu une rénovation du système d'expertise au moment de la crise de la vache folle, avec la mise en place de 8 comités scientifiques par appel à candidatures. G. Pascal a été expert en France, puis au niveau européen. Le CSD est une structure importante et G. Pascal en est le président. Donc j'étais assez proche des réflexions qui se menaient en Europe et de ce qui se passait en France. Donc sur la définition de ce que devaient être les experts, on n'a pas eu de choses de grande originalité : les grands principes « bateau ». » (Agent qualité de l'Afssa).

Il n'est pas étonnant de voir alors la direction de l'agence reprendre largement dans son discours les principes de compétence, d'indépendance et de transparence, au fondement de la réforme communautaire<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décisions de la Commission n° 97-404 du 10 juin 1997 et n° 97-579 du 23 juillet 1997. Afin de relativiser la totale nouveauté de ces principes, il faut noter que les principes d'indépendance et de transparence avaient déjà été énoncés lors de la réforme du CSAH en 1995 (décision 95-273 CE du 6 juillet 95) qui oblige la Commission à publier les avis et les déclarations d'intérêts des experts.

<sup>2</sup> Au cours des débats parlementaires, les sénateurs Descours et Huriet réaffirment à plusieurs reprises la nécessité de voir affirmer dans la réorganisation et la création des agences « les trois principes de la sécurité sanitaire » de compétence, d'indépendance et de transparence de l'expertise. Il est intéressant de noter l'assimilation du programme de la sécurité sanitaire (qui ne fait pas référence à ce triptyque) et des principes communautaires. Bernard Kouchner fait la même assimilation quand il affiche, en première lecture de la loi au Sénat, les quatre principes de la sécurité sanitaire : compétence, indépendance, transparence et précaution.

<sup>3</sup> Introduction au rapport d'activités 2001-2002 de l'Afssa.

L'agence met ainsi en place en septembre 2000 dix CES, composés d'une vingtaine de membres chacun, dans différents domaines de risques (tableau ci-dessous)<sup>1</sup>. Ces comités ont été institués en fonction de la nature des saisines de l'agence (définies selon les consultations obligatoires prévues dans les textes réglementaires) et des types de risque. La structure des comités traduit un renforcement important des capacités d'expertise, particulièrement visible sur le long terme :

« Au CSHPF, jusque dans les années 1950, l'alimentation et la nutrition étaient des groupes de travail. Puis il y a eu un développement et une spécialisation. Ils sont devenus des sections du CSHPF, elles-mêmes composées de plusieurs groupes de travail. Avec la création de l'Afssa, ces groupes sont devenus des comités pléniers et on a créé des groupes de travail encore plus spécialisés. Et il existe même des sous-groupes de groupes de travail. » (Direction DERNNS)

Ainsi, ces comités correspondent dans une grande mesure aux structures existantes. On retrouve ainsi un comité Nutrition humaine qui reprend les compétences de la section nutrition du CSHPF et les attributions de la CEDAP tandis que le CES Eaux reprend une partie des compétences de la section des Eaux du CSHPF. De même le CES Alimentation animale reprend une grande partie des attributions de la CIIAA. D'autres CES (Microbiologie, Résidus et contaminants chimiques et physiques, Matériaux au contact des denrées alimentaires ou encore le CES Additifs, arômes et auxiliaires technologiques) sont issus des groupes de travail du CSHPF. Par ailleurs, deux nouveaux comités sont créés : le CES Santé animale offre désormais une expertise en santé animale auparavant assurée de manière informelle par les laboratoires du CNEVA ; enfin un CES ESST est prévu mais n'entrera en fonction qu'en septembre 2001 de manière à prendre le relais du Comité Dormont.

---

<sup>1</sup> Les discussions en conseil scientifique ont aussi porté sur l'opportunité de créer un comité de technologie alimentaire (reprenant les compétences de l'ancien CTA placé auprès de la DGCCRF), ainsi qu'un comité de l'évaluation de la gestion des risques qui suscite l'opposition des administrations qui y voient un domaine relevant de la gestion des risques (Compte rendu du conseil scientifique du 16 décembre 1999).

### Les dix Comités d'experts spécialisés<sup>1</sup>

CES	Comité précédent	Domaine d'expertise
Nutrition humaine	Section Nutrition du CSHPF CEDAP	Évaluation des risques nutritionnels, des propriétés et de l'intérêt nutritionnels et fonctionnels des substances et denrées entrant dans l'alimentation humaine, ainsi que des modes de consommation alimentaire. Élaboration des références nutritionnelles.
Microbiologie	GT du CSHPF	Évaluation des risques microbiologiques et parasitologiques liés aux denrées alimentaires et à leurs procédés d'obtention.
Biotechnologie	GT du CSHPF	Évaluation des risques sanitaires des produits contenant des organismes génétiquement modifiés ou produits à partir de tels organismes, destinés à l'alimentation humaine et animale. Évaluation des risques sanitaires et de l'intérêt des préparations enzymatiques destinées à la consommation humaine.
Encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles	CIESST	Évaluation des risques pour l'animal liés aux encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles et des risques sanitaires des produits alimentaires destinés à la consommation humaine au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles.
Résidus et contaminants chimiques et physiques	GT du CSHPF	Évaluation des risques sanitaires liés à la présence de contaminants et de résidus chimiques et physiques dans les aliments et aux modifications induites par les traitements physiques et thermiques des aliments.
Alimentation animale	CIIAA	Évaluation des risques nutritionnels et sanitaires et de l'intérêt des produits entrant dans l'alimentation animale et des procédés de traitement des aliments pour animaux ainsi que des risques associés pour les denrées d'origine animale destinées à la consommation humaine.
Matériaux au contact des denrées alimentaires	GT du CSHPF	Évaluation des risques sanitaires liés au contact entre les aliments et les matériaux utilisés lors de leur production ou de leur conditionnement.
Additifs, arômes et auxiliaires technologiques	GT du CSHPF	Évaluation des risques sanitaires liés aux additifs, arômes et auxiliaires technologiques utilisés dans l'alimentation humaine ainsi que de leur intérêt.
Santé animale	Nouveau à partir des ressources du CNEVA	Évaluation des risques sanitaires pour l'animal et pour l'homme des maladies animales. Questions relatives à la santé animale, à la lutte contre les maladies et au bien-être des animaux.
Eaux	Une partie de la section Eaux du CSHPF	Évaluation des risques sanitaires des eaux destinées à la consommation humaine, des eaux minérales naturelles ainsi que des eaux intervenant dans la chaîne alimentaire.

Le dispositif d'expertise s'inscrit donc largement dans le prolongement des anciens comités. Il était sans doute institutionnellement plus simple pour l'agence de reprendre les périmètres des anciens groupes de travail du CSHPF, de la CIIAA et de la CEDAP et de ménager la transition entre ces comités (dont elle assurait le secrétariat) et les nouveaux CES. Pourtant, le

<sup>1</sup> D'après l'arrêté du 23 août 2000 relatif aux comités d'experts spécialisés placés auprès de l'Afssa.

dispositif innové en choisissant un système d'expertise à un seul étage : alors que les rapports et les avis du CSHPF étaient systématiquement travaillés en groupe de travail spécialisé avant d'être validés par un comité plénier constitué de généralistes, les avis sont directement validés en CES.

Comment expliquer ce choix ? Les responsables de l'agence mettent en avant la nécessité d'attribuer une charge de travail raisonnable à chaque comité, dépendant du volume et du type de saisines qu'aura à traiter chacun d'eux, de maintenir l'intérêt des experts (ce qui suppose d'éviter des comités aux compétences trop larges) et de garantir des délais courts (une expertise à plusieurs étages étant inévitablement plus longue)<sup>1</sup>.

Ce choix est aussi tiré de l'expérience des premiers mois de l'agence. Le choix d'un système d'expertise à un seul niveau s'écarte en effet du modèle d'expertise européen réformé en 1997 puisque dans ce dernier, un Comité scientifique directeur coiffe un ensemble d'autres comités plus spécialisés. Le dispositif créé à l'Afssa s'inspire pourtant, dans les textes, des structures européennes. Ainsi le décret du 26 mars 1999 qui organise l'agence prévoit que son conseil scientifique peut se réunir en formation restreinte, comprenant les présidents des CES et cinq membres issus du collège des personnalités scientifiques qualifiées. Cette formation restreinte « examine et valide les méthodes et procédures d'évaluation des risques » et « s'assure de la cohérence des avis des CES ». Ses missions ressemblent donc fortement à celle du CSD qui doit coordonner les travaux des huit comités scientifiques spécialisés, évaluer et harmoniser leurs méthodes de travail, résoudre les divergences d'opinion entre ces comités<sup>2</sup>. En revanche, à la différence du conseil scientifique restreint de l'Afssa, le CSD doit en plus émettre des avis en matière d'ESST et dispose pour cela d'un groupe spécialisé *ad hoc* TSE/BSE.

Or, ce système est mis à l'épreuve lors du conflit qui oppose la Commission européenne et le gouvernement français sur la question de la levée de l'embargo sur la viande bovine britannique à la fin de l'année 1999 (Godard, 2001). La controverse scientifique entre le CSD et l'Afssa rejaillit sur les réflexions alors en cours sur l'organisation interne de l'agence<sup>3</sup>. Les experts du Comité Dormont et la direction de l'agence tirent comme conclusion de la controverse qu'un système d'expertise à plusieurs étages comme celui du CSD et de son groupe *ad hoc* est dangereux dans la mesure où il atténue l'expression des incertitudes scientifiques<sup>4</sup>. Pour les experts du comité Dormont consulté par l'Afssa sur ce dossier, la différence des avis de l'Afssa et du CSD tient au fait que, au niveau communautaire, les incertitudes soulevées par le groupe *ad hoc* spécialisé ont été gommées par le CSD, qui ne comporte pas de spécialiste de l'ESB. Le « moulinage » des avis d'un comité de spécialistes à un comité généraliste a effacé les nuances et fait passer d'un avis « prudent » à un avis plus « optimiste »<sup>5</sup>. De cette expérience, l'Afssa tire la conclusion de ne pas confier au conseil

---

<sup>1</sup>La prise en considération des délais est essentielle si l'expertise a lieu dans le cadre d'une procédure communautaire (par exemple dans le domaine des additifs et arômes, des matériaux en contact avec les aliments ou des biotechnologies).

<sup>2</sup>Décision de la Commission 97/404/CE du 10 juin 1997 instituant un comité scientifique directeur.

<sup>3</sup>La controverse a fait l'objet d'un retour d'expérience au sein du Conseil scientifique de l'Afssa du 3 novembre 1999, d'autant plus intéressant que le président du CSD, Gérard Pascal, était aussi au même moment Président du Conseil scientifique de l'Afssa !

<sup>4</sup>En effet, dans cette affaire, la Commission européenne a d'abord sollicité l'avis du groupe *ad hoc* composé de spécialistes de la pathologie bovine et d'épidémiologistes. Les conclusions de ce groupe étaient nuancées : un vote avait mis en évidence des opinions distinctes. L'avis de ce groupe a été transmis au CSD, composé de généralistes et des présidents des huit comités d'experts européens. Le CSD s'est alors prononcé à l'unanimité pour affirmer que la viande bovine britannique ne présentait pas de sur-risque par rapport aux autres viandes, si les mesures de gestion du risque étaient correctement appliquées.

<sup>5</sup>Compte rendu du Conseil scientifique de l'Afssa du 3 novembre 1999.

scientifique restreint le soin de se prononcer en seconde instance sur les avis rendus par les CES<sup>1</sup>. Le conseil scientifique n'aura ainsi jamais à se prononcer sur des avis rendus par les CES et sa formation restreinte sera cantonnée à des réflexions générales sur le fonctionnement des CES<sup>2</sup>. La crise de l'embargo vient ainsi appuyer le choix d'un dispositif d'expertise à un seul étage.

Ainsi l'Afssa met en place un dispositif fondé sur le recours à des comités d'experts extérieurs à l'agence. Les CES ont un caractère permanent et fortement institutionnalisé<sup>3</sup>. Le recours à l'expertise collective s'inscrit à la fois dans la tradition administrative française, dans le cadre fixé au niveau communautaire et dans les propositions de réforme de l'expertise scientifique selon un modèle procédural. Il apparaît comme le produit d'un bricolage à partir de ces multiples influences. Les principes de réforme de l'expertise communautaire – excellence, indépendance, transparence – sont diffusés au niveau national au cours des débats de la loi de 1998 et de la mise en place de l'agence. Pourtant le dispositif d'expertise de l'Afssa n'est pas le produit d'un simple transfert institutionnel du modèle européen : il s'en écarte dans la définition du périmètre des comités, qui découle plutôt de la situation préexistante, et dans l'organisation d'un système d'expertise à un seul étage. Le modèle européen est adapté au cadre national.

## **2. Une sélection des experts plus formalisée**

En revanche, l'influence du modèle est forte dans la mise en place d'un nouveau mode de sélection des experts. Les CES ont été composés par appel à candidatures auprès des organismes scientifiques d'enseignement et de recherche. Cette procédure avait déjà été utilisée pour constituer les nouveaux comités d'experts de la Commission européenne en 1997. L'Afssa suit explicitement ce précédent en adaptant les procédures au cadre national<sup>4</sup>. La nouveauté de cette procédure réside dans le fait que les critères de sélection des experts sont explicités, que leur sélection obéit à des procédures objectives et vérifiables. Dans ce système, la compétence de l'expert n'existe pas seulement de façon innée, propre à l'expert lui-même et à ses qualités ; cette compétence doit lui être reconnue par une instance extérieure, au terme d'un processus formel. La procédure est conçue comme un moyen d'assurer la transparence de la nomination ainsi que la qualité scientifique et l'indépendance des experts. L'objectif est de rompre avec la possibilité de cooptation étroite des experts entre eux ainsi qu'avec le choix discrétionnaire de tel ou tel expert par les administrations et les politiques. Elle garantit que le choix se fait pour des raisons scientifiques et par des scientifiques<sup>5</sup>. Elle vise également à mobiliser l'ensemble des compétences scientifiques nécessaires aux travaux d'évaluation et à garantir la représentation de différentes disciplines et écoles scientifiques :

« On a essayé de mettre dans cet appel à candidatures des éléments qui permettent d'apprécier l'excellence : soit l'expérience en matière d'expertise, soit le potentiel en matière d'expertise. A cette époque, il y a eu une médiatisation assez forte et une diffusion sélective par les canaux scientifiques des universités, des établissements, des EPST. C'était un moyen de faire connaître dans la communauté

---

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter que le système à deux étages adopté en 1997 ne sera pas repris lors de la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

<sup>2</sup> Le conseil scientifique en formation restreinte ne se réunira d'ailleurs qu'à cinq reprises au cours des trois premières années de fonctionnement de l'agence.

<sup>3</sup> La création est inscrite dans la loi et son décret d'application. La durée du mandat et les conditions de fonctionnement des CES sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation.

<sup>4</sup> Les experts sont nommés par arrêté interministériel, sur proposition du directeur général après avis du conseil scientifique.

<sup>5</sup> La procédure de sélection est supervisée par le conseil scientifique de l'agence.

scientifique la naissance récente de l’Afssa et ses perspectives en matières de travail. Un autre objectif était de sensibiliser la communauté scientifique pour élargir le vivier d’experts dans lequel on puise. On avait plutôt un système par cooptation (même si au CSHPF, les experts étaient nommés par arrêté). On voulait en sortir, sensibiliser les scientifiques au fait que l’expertise les appelait, et un appel à candidatures permettait de ratisser un peu plus large, dans les disciplines, les origines, les âges. Je pense qu’il a correctement rempli ce rôle car on a eu plus de 800 candidatures pour nommer 250 experts. » (Agent qualité de l’Afssa)

Par rapport à la situation antérieure où les administrations se concertaient pour désigner les membres des commissions, la procédure a permis d’élargir le vivier des experts potentiellement mobilisables par l’agence et de les sélectionner sur des critères explicites : formation initiale ou continue de haut niveau, expérience professionnelle d’au moins trois ans dans la clinique, la recherche ou la technologie, une expérience de l’évaluation des risques dans des comités nationaux ou internationaux. Ces critères sont objectivés dans le dossier de candidature par la liste des publications et des travaux d’expertise du candidat. Les candidatures sont examinées par des groupes d’évaluateurs composés de deux membres de l’Afssa et d’un scientifique extérieur à l’agence. Outre les critères précédemment énoncés, les évaluateurs vérifient le curriculum des experts, leur degré d’indépendance et l’importance de leurs conflits d’intérêts éventuels, évaluent leur notoriété dans le domaine scientifique et en matière d’expertise, et se prononcent sur leur disponibilité supposée<sup>1</sup>. Les groupes d’évaluation sont ainsi parvenus à la proposition d’une liste d’experts, affectés par CES selon les compétences attendues dans chacun d’eux. La liste a ensuite été validée par le directeur général de l’agence et proposée aux administrations de tutelle qui ont publié la liste définitive dans un arrêté interministériel<sup>2</sup>.

Pourtant, la réalité de la sélection des experts au printemps 2000 fait apparaître une procédure plus hybride d’appel à candidatures et de cooptation entre experts. Malgré la diffusion de l’appel à candidatures, ces dernières n’ont pas été dans un premier temps suffisamment nombreuses. Devant cette procédure nouvelle, certains scientifiques n’ont pas répondu, attendant, comme dans l’ancien système d’expertise, d’être sollicités. Les experts manquant dans certains domaines, des arrangements hors procédure ont dû avoir lieu :

« J’avais dit qu’avec l’appel d’offre, il y aurait des surprises parce de bons experts ne feraient jamais acte de candidature. Nombre de mes collègues n’ont pas voulu faire acte de candidature, comme moi : si on pense que je peux faire le travail, on me le demande, mais je ne suis pas candidat, je suis déjà proche de la retraite. Je travaille au moins 4 jours pleins pour deux instances. Ça fait beaucoup de travail. Je connais des gens qui ne seraient jamais venus si on n’était pas allé les chercher. Certains ont même été nommés sans le savoir. » (Président de CES)

Devant le manque de candidatures spontanées, la date d’échéance de l’appel a été repoussée et les groupes d’évaluateurs de l’Afssa ont fait directement appel à leurs collègues (les candidatures de ces derniers ont cependant fait l’objet de la même évaluation que les autres)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette évaluation a donné lieu à une cotation des candidatures, préalablement harmonisée entre les différents groupes d’évaluateurs. D’autres critères plus informels comme l’âge des candidats ont aussi joué : le conseil scientifique a conseillé de ne pas retenir de candidat à la retraite depuis plus de 5 ans de manière à ce que les experts soient toujours en contact avec l’activité de recherche. Enfin, les sélectionneurs ont recherché une certaine parité de chaque comité, en vain.

<sup>2</sup> Arrêté interministériel du 30 août 2000 sur la composition des CES de l’Afssa. La procédure accorde de fait un droit de regard au Directeur général et aux administrations dans l’établissement final de la liste d’experts, sans que nous ne soyons parvenus à mettre en évidence des modifications à ce niveau.

<sup>3</sup> D’après l’enquête par questionnaire que nous avons réalisée auprès des experts de la première mandature, seulement la moitié des experts de notre échantillon (120 experts) avaient répondu spontanément à l’appel : l’autre moitié avait été recrutée soit par sollicitation d’un membre de l’Afssa, soit par un autre expert. Et quelques-uns avaient posé leur candidature à la demande de leur organisme professionnel.

Qui sont les experts de l'Afssa ? La procédure a permis de recueillir finalement plus de 800 candidatures et 220 experts ont finalement été nommés. Une bonne moitié des experts des comités de la première mandature (septembre 2000 - août 2003) étaient issus des établissements publics de recherche comme l'INRA ou des propres laboratoires de l'Afssa, l'autre moitié provenant des universités, d'établissements hospitalo-universitaires ou des écoles vétérinaires. L'âge moyen des experts était de 51 ans, et les CES étaient composés à 79% d'hommes.

**Composition des CES (2000-2003)**

<b>ORIGINES</b>	<b>NOMBRE D'EXPERTS</b>	<b>en %</b>
<b>Université et enseignement supérieur</b>	<b>94</b>	<b>42,7</b>
Etablissements hospitalo-universitaires	21	9,5
Autres universités	44	20
Ecoles nationales vétérinaires	20	9
Autres établissements	9	4
<b>Etablissements de recherche</b>	<b>99</b>	<b>45</b>
Inra	39	17,7
Afssa	24	11
Cnrs	11	5
Inserm	5	2,3
Instituts Pasteur	5	2,3
Autres (7 établissements différents)	15	6,8
Autres organismes publics	14	6,3
<b>TOTAL SECTEUR PUBLIC</b>	<b>207</b>	<b>94</b>
Instituts et centres techniques	9	4
Entreprises privées	4	1,8
<b>TOTAL SECTEUR PRIVÉ</b>	<b>13</b>	<b>6</b>
<b>ENSEMBLE</b>	<b>220</b>	<b>100</b>

Source : Rapport d'activités Afssa 2000-2001, p. 105

Le processus de sélection des experts a imposé de nouveaux critères de jugement. Il a eu pour effet de donner de l'importance à la compétence de l'expert, appréhendée au moyen de ses publications, et de prendre de la distance par rapport à la notoriété de certains spécialistes auto-proclamés. La composition des comités fait apparaître l'association de deux grands types d'experts : le chercheur fondamentaliste, à l'INRA et dans une moindre mesure à l'INSERM ou au CNRS<sup>1</sup>, valorisé par ses connaissances pointues dans un domaine de risque ; et l'enseignant-chercheur, clinicien en établissement hospitalo-universitaire ou professeur en école vétérinaire, recherché pour son expérience pratique, ses connaissances du terrain, ses capacités de synthèse, sa connaissance de la gestion du risque, sa pratique de la réglementation<sup>2</sup>. Le scientifique issu des laboratoires de l'Afssa se trouve dans une situation intermédiaire dans la mesure où son activité est principalement une activité de recherche appliquée, liée à l'activité réglementaire du ministère de l'Agriculture.

La valorisation de la compétence scientifique, évaluée sur des critères objectifs, a entraîné un renouvellement profond des comités : seuls un quart des nouveaux experts l'étaient déjà dans les anciens comités, un autre quart participaient ponctuellement aux travaux d'expertise et la

<sup>1</sup> Une des explications de la sur-représentation des scientifiques de l'INRA, outre la proximité évidente des champs de compétence de l'Afssa et de l'INRA, est la meilleure valorisation des activités d'expertise à l'INRA qu'au CNRS ou à l'INSERM. Les candidatures de scientifiques de ces deux organismes ont été très peu nombreuses.

<sup>2</sup> On retrouve la distinction entre l'expert spécialiste, « détenteur d'un savoir technique et recruté en fonction de sa compétence professionnelle » et l'expert généraliste, « capable de sortir des limites de sa spécialité et de produire un savoir pratique sur la société » (Delmas, 2001, p. 17).



moitié n'avaient jamais participé aux travaux de ces comités. Mais la procédure a aussi mis en avant des critères plus subjectifs, comme l'aptitude à la synthèse, au travail collectif, à la prise de parole ou à l'animation de réunion, autant de qualités qui paraissent nécessaires à la pratique de l'expertise :

« L'examen sur dossier professionnel et scientifique a permis de réfuter certains noms d'experts qui s'étaient présentés spontanément, qui étaient les éternels experts de tout. Mais ces critères ne suffisent pas pour savoir comment va se comporter l'expert sur sa disponibilité (il y a des absents, certains qui ont mis ça sur leur carte de visite mais qu'on n'a jamais vu ; il y en a qui sont experts dans tout ou trop) et sur l'aptitude à prendre la parole, rédiger, faire des synthèses, animer un groupe de travail. Dans mon comité, il y a un expert célèbre, spécialiste d'un sujet : si on regarde bien son CV et ses publications, on s'aperçoit que ce n'est pas si vrai que ça et qu'il a surtout médiatisé sur le sujet plus qu'il n'en a été un expert scientifique. Mais il a une inaptitude totale à piloter un groupe ; je me suis inscrit à un groupe de travail, j'y ai assisté, j'en étais malade parce que c'était le bordel ! » (Président de CES)

L'Afssa s'appuie sur une nouvelle façon de juger de la compétence d'un expert : il ne s'agit plus seulement d'une compétence scientifique et technique mais d'une compétence qualifiée par le responsable qualité d'« expertale » montrant la capacité à conduire une expertise.

Enfin, le critère d'indépendance est également particulièrement mis en avant dans le processus de sélection. Le nouveau système cherche à rompre avec les pratiques des anciens comités qui permettaient dans certains cas aux représentants des professions agricoles et du secteur agroalimentaire tout comme aux représentants des administrations de tutelle d'assister aux comités avec voix délibérative. Ces derniers sont d'emblée exclus par l'agence des nouveaux comités, de même que les représentants des organisations de consommateurs<sup>1</sup>. Ce choix vient de l'expérience des anciennes structures dont l'Afssa a assuré le secrétariat. C'est pendant la crise dioxine en juin 1999 que le directeur de l'agence décide d'exclure des comités les représentants des acteurs économiques qui étaient présents dans les instances comme le CSHPF ou la CIIAA :

« Il y a eu une période intermédiaire où on héritait des comités précédents, très hétérogènes dans leur composition, leur mode de fonctionnement... certains membres de ces comités étaient représentants de telle industrie ou de telle branche professionnelle. Sur la dioxine, il a fallu définir des seuils pour débloquent les produits et on voyait que selon les seuils proposés, l'influence sur le chiffre d'affaire des professionnels serait plus ou moins importante. A un moment j'ai dit : « On arrête, maintenant que les scientifiques académiques restent pour délibérer et que les autres sortent. Je ne suis pas pressé pour rendre un avis et là les conditions ne sont pas réunies ». Je me souviens qu'ils n'étaient pas très contents. » (Direction générale de l'Afssa)

Les discussions en conseil scientifique ont également conduit à s'interroger sur l'opportunité de sélectionner des scientifiques issus du secteur privé. L'appel à candidatures n'avait pas été restreint au secteur public et plusieurs candidats étaient issus de centres techniques ou d'entreprises du secteur agroalimentaire. Cette question a donné lieu à des débats en conseil scientifique. Alors que les représentants des administrations soutenaient l'intérêt de leur participation à l'expertise, certains chercheurs ont mis en garde contre les risques de conflits d'intérêts et de détérioration de l'image de l'agence. Finalement, Martin Hirsch s'est prononcé pour une participation limitée de ces chercheurs, à raison de 2 à 4 personnes par comité, si leur compétence scientifique était prouvée et si elle n'était pas disponible dans la recherche publique. Au final, seuls 13 experts sur 220 sont issus du secteur privé et encore la plupart d'entre eux viennent d'instituts ou de centres techniques (et non d'entreprises privées) : il s'agit de spécialistes de technologie alimentaire, de conditionnement et d'emballage des produits. Dans un contexte de forte sensibilité de l'opinion, l'agence a

---

<sup>1</sup> Les discussions en conseil scientifique portent également sur l'opportunité d'inclure des sociologues, des économistes ou des juristes, en référence aux conclusions du rapport Kourilsky-Viney. Mais le choix est fait par l'agence de limiter les comités aux compétences scientifiques de « premier cercle » (Kourilsky et Viney, 2000).

privilegié le critère de l'indépendance des experts sur leur compétence, ce que regrette un membre du conseil d'administration :

« L'exclusion des professionnels des CES est stupide mais inévitable. La société française met en avant l'indépendance, avant la compétence. Pour moi, la première question est la compétence. Mais l'opinion est plus sensible aux questions d'indépendance. A l'époque on ne pouvait pas transiger là-dessus. (...) C'est sûr que les experts issus du secteur privé ont des compétences liées à leur milieu professionnel ; ils ont la compétence des process, des risques réels qu'on ne perçoit pas. Donc c'est un gâchis de ne pas les avoir inclus, surtout à l'heure où on parle tant de démocratie technique. Mais il n'y avait pas d'autre solution. (...) Les professionnels ont raison quand ils disent qu'ils ne sont pas des parias. Mais les avoir dans un comité ferait perdre de la crédibilité et la sensibilité de l'opinion est toujours aussi forte aujourd'hui sur ce sujet. » (Un membre du conseil d'administration)

Les comités réunissent donc des experts choisis pour leurs compétences scientifiques, pour leur expérience de l'expertise dans le domaine de la sécurité alimentaire et leur indépendance vis-à-vis des intérêts économiques. Tout autre forme de compétence est rejetée.

Pour ce qui est de la nomination des présidents de comité, la procédure a laissé plus de discrétion à la direction de l'agence. Contrairement aux comités placés auprès de la Commission européenne, les présidents ne sont pas élus par les membres des comités. Leur choix relève principalement des prérogatives du directeur général et reste soumis à l'approbation des administrations de tutelle<sup>1</sup>. Cet élément introduit dans la procédure de sélection des experts une zone discrétionnaire et montre la volonté de trouver un compromis entre l'affichage d'un formalisme nécessaire pour garantir la crédibilité scientifique des comités et le contrôle de l'activité des commissions par le choix de présidents soigneusement désignés.

---

<sup>1</sup> Comme pour les autres experts, le président d'un CES est nommé par arrêté interministériel sur proposition du directeur général après avis du conseil scientifique.

### Président de CES Première mandature (septembre 2000 – août 2003)

Nutrition humaine	Bernard Beaufrère (jusqu'en août 2002)	Né le 24 novembre 1954 Docteur en médecine, Docteur en nutrition Professeur à l'Université d'Auvergne (Nutrition) – Praticien Hospitalier Directeur de l'Unité du Métabolisme Protéino-Energétique (UMR INRA 1019) ; Directeur du Centre de Recherche en Nutrition Humaine de Clermont-Ferrand
Microbiologie	Jean-Pierre Flandrois	Né le 18 novembre 1947 Docteur en médecine, Docteur en biologie humaine, Professeur des Universités – Biologiste des Hôpitaux Responsable de l'équipe Dynamique des populations bactériennes de l'UMR CNRS 5558, Université Claude Bernard Lyon 1 ; Chef de service CHU de Lyon Président de la Société française de microbiologie (1995-1998)
Biotechnologie	Maxime Schwartz	Né le 1 <sup>er</sup> juin 1940 Ingénieur de l'Ecole Polytechnique, Docteur ès sciences, Directeur de recherches au CNRS, Professeur à l'Institut Pasteur, chef de l'Unité Physiologie Cellulaire Directeur Général de l'Institut Pasteur (1988-1999) Membre correspondant de l'Académie des Sciences
ESST	Marc Eloit	Né le 30 juillet 1958 Docteur vétérinaire, Agrégé en Pathologie Infectieuse, Professeur de Virologie à l'ENV d'Alfort Responsable de l'équipe de Génétique Virale, UMR 955 ENV Alfort/INRA, et de génétique Moléculaire Membre de la groupe de sécurité virale de l'AFSSAPS Membre de la Commission d'AMM vétérinaire Membre du Comité interministériel sur les ESST Membre du Conseil scientifique de l'Afssa
Résidus et contaminants chimiques et physiques	François André	Né le 15 avril 1946 Docteur vétérinaire, Professeur agrégé à l'ENV de Nantes Directeur du Laboratoire national de référence pour le contrôle des facteurs de croissance et dioxines Membre de la Commission d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires (1992-1999) et du Conseil scientifique de l'Afssa Expert auprès de la Commission européenne et de l'Organisation mondiale du commerce
Alimentation animale	Georges Bories	Né le 13 octobre 1939 Ingénieur agronome INA, Directeur de recherches à l'INRA Directeur du Laboratoire des xénobiotiques, UMR ENVT-INRA Toulouse Président de la Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale (jusqu'en 2000) Président du Comité scientifique de l'alimentation animale et membre du Comité scientifique directeur de l'Union Européenne
Matériaux au contact des denrées alimentaires	Jean-Claude Lhuguenot	Né le 16 mai 1945 Docteur ès sciences, Professeur de toxicologie alimentaire à l'Ecole nationale supérieure de biologie appliquée à la nutrition et à l'alimentation (ENSBANA), Dijon, Directeur de l'unité mixte INRA/ENSBANA de recherche de Toxicologie Alimentaire Membre de la section de l'alimentation et de nutrition du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (jusqu'en 2000) Membre du comité d'experts « Matériaux au contact des aliments » du Conseil de l'Europe
Additifs, arômes et auxiliaires technologiques	Dominique Parent-Massin	Née le 29 mai 1952 Docteur ès sciences, Professeur de toxicologie alimentaire à l'Ecole Supérieure de Microbiologie et Sécurité Alimentaire de Brest, Université de Bretagne occidentale Membre de groupes de travail du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, du Comité scientifique de l'alimentation humaine de l'Union Européenne et de la Commission d'évaluation de la toxicité des produits phytosanitaires
Santé animale	Alain Milon	Né le 7 avril 1954 Docteur vétérinaire, Docteur d'Université (Microbiologie), Professeur agrégé des Ecoles vétérinaires à l'ENV de Toulouse Ancien directeur de l'Unité mixte INRA/ENVT de recherche de Microbiologie moléculaire
Eaux	Gilbert Alcaydé	Né le 17 mai 1934 Docteur ès sciences, Géologue et hydrogéologue du Muséum national d'histoire naturelle (en retraite) Président de la section des eaux du Conseil supérieur d'hygiène publique de France et membre du Conseil supérieur des installations classées

Source : Afssa

Ces présidents sont issus des différents organismes d'enseignement et de recherche présents dans le champ de la sécurité des aliments ou de la santé animale : INRA, Ecoles nationales vétérinaires, CNRS, Muséum d'histoire naturelle, écoles supérieures spécialisées dans la sécurité alimentaire. Ils ont des activités d'enseignement mais aussi de recherche dans des laboratoires dont ils sont souvent directeurs. D'autres sont rattachés au domaine médical : sur les dix présidents, deux sont médecins, praticien et/ou chercheur en CHU, et un est issu de l'Institut Pasteur. Enfin, beaucoup sont ceux qui ont déjà connu des activités d'expertise,

parfois prestigieuses, tant au niveau national (membre voire président d'un groupe de travail ou d'une section du CSHPF) qu'au niveau communautaire ou international (OMC).

On note cependant un renouvellement par rapport aux anciens comités : seuls trois présidents ont conservé leur poste (l'ancien président de la section des Eaux du CSHPF est devenu président du CES Eaux ; le président du groupe de travail Matériaux au CSHPF a pris la présidence du CES Matériaux ; le président de la CIIAA est devenu président du CES Alimentation animale). Les récits témoignent de la volonté de la direction de l'agence de choisir de nouveaux présidents et d'écarter les « héritiers » des comités précédents<sup>1</sup> :

« En juillet 2000, Martin Hirsch m'a demandé si j'accepterais de présider le CES... ce qui ne m'avait jamais effleuré ! Moi, j'étais expert de base, je suis tombé des nues. Avant que Martin Hirsch m'appelle, j'avais été pressentie, et j'ai été l'objet de pressions de gens qui m'ont dit "il faut que ce soit toi, on ne voit pas très bien qui ça pourrait être d'autre". Il y avait deux noms : le mien, et X qui soutenait ma candidature ! Je lui ai dit que c'était normal que ce soit lui, parce qu'il présidait très bien ; mais je crois qu'il en avait un peu marre et la volonté de l'Afssa était de ne pas reconduire les mêmes présidents pour pouvoir faire quelque chose de nouveau. » (Président de CES)

« Je suis membre du Conseil scientifique de l'agence depuis sa création il y a 5 ans. J'ai vécu la mise en place des comités : définition de leur champ de compétence, composition... j'ai satisfait la direction générale, puisqu'on m'a demandé d'être membre du CES, dont j'avais choisi le titre, qui était un nouveau comité, pas l'héritier d'un comité du CSHPF. Puis subrepticement je me suis « laissé violer » pour prendre la présidence. J'avais refusé pour des problèmes de charge de travail. J'étais dans mon domaine de compétence, j'avais une expérience de l'expertise, je n'étais pas des plus mal placés. Je ne l'avais non plus jamais revendiqué. J'ai été nommé là contre la volonté de certains experts héritiers qui auraient bien aimé s'y voir. » (Président de CES)

C'est donc la direction générale de l'agence qui a fortement pesé sur le choix des présidents de CES, le conseil scientifique ayant été marginalisé sur ce point. L'enjeu pour la direction de l'agence est de choisir des présidents reconnus pour leur excellence scientifique, issus des différentes institutions intervenant dans le domaine alimentaire. La pratique de l'expertise, tant au niveau national qu'au niveau communautaire ou transnational est aussi un élément déterminant : elle offre une reconnaissance symbolique forte au président en même temps que des réseaux nombreux parmi les scientifiques et les institutions d'expertise. De plus, elle garantit une connaissance concrète de l'activité d'expertise. Les dispositions à se rendre disponible, à manager un comité, à animer des réunions, sont particulièrement valorisées. Le président idéal apparaît comme quelqu'un qui, en plus de ses qualités scientifiques, est à l'écoute, laisse parler les experts, favorise le débat. Il doit en même temps savoir cadrer la discussion, éviter qu'elle se perde dans les détails, amener les experts à une synthèse et à une position clairement énoncée. Les présidents des CES reconnaissent eux-mêmes parfois qu'ils n'étaient pas spécialistes du domaine du CES dont ils ont accepté la présidence, et que ce sont les qualités de synthèse et de généralisation qui ont été valorisées lors de leur nomination :

« Au début, j'avais quand même des caractères forts qui m'attendaient au virage. J'étais moins connu qu'eux sur certains domaines. D'un autre côté, j'avais certainement une aptitude à faire des synthèses sur des sujets pour lesquels je n'étais pas partie prenante (j'ai pas fait ma carrière sur les dioxines, HAP, PCB...). Je n'étais pas directement impliqué donc je pouvais avoir une vue objective, apprendre à connaître, à comprendre. C'est important d'avoir comme président un homme de synthèse. C'est le cas des enseignants-chercheurs : ils ont une vue plus large que le chercheur qui a une vue plus étroite et pointue dans son champ de compétence. L'enseignant a un devoir de synthèse et de pédagogie. Dans les comités il y a beaucoup d'enseignants-chercheurs, en particulier des écoles vétérinaires. » (Président de CES)

---

<sup>1</sup> On constate en outre le choix de personnalités proches de l'agence ou de la direction générale : c'est le cas pour deux des présidents, nommés alors qu'ils étaient déjà membres du conseil scientifique de l'agence, d'un président dont la femme occupait les fonctions de directrice adjointe de l'agence, et d'un président, ancien directeur général de l'Institut Pasteur que connaissait bien Martin Hirsch lorsqu'il était directeur de cabinet du ministre de la Santé.

La procédure d'appel à candidatures et de sélection des experts instaure donc une nouveauté dans le mode de recrutement des experts : elle permet d'objectiver les critères de jugement et de sélection et de souligner l'importance nouvelle des qualités de compétence et d'indépendance<sup>1</sup>. Elle marque une rupture par rapport à un mode de recrutement marqué par l'auto-désignation (est expert celui qui se déclare expert), par la cooptation informelle (est expert celui qui est choisi par ses pairs) ou par la nomination arbitraire de l'autorité administrative ou politique (est expert celui qui est reconnu comme tel par le cabinet du ministère ou par le directeur d'administration). Désormais est expert, celui dont la compétence (compétence scientifique et en expertise) et l'indépendance par rapport aux intérêts politiques et économiques sont évaluées et reconnues par des comités de sélection recourant à des procédures formelles. En reprenant la typologie de Max Weber, on pourrait dire que la légitimité des experts n'est plus d'origine traditionnelle (le recours au mandarin) ou charismatique (le choix de l'expert réputé), mais de nature rationnelle-légale c'est-à-dire fondée sur une compétence certifiée de manière objective. Pourtant, ce système laisse encore une certaine marge de manœuvre aux acteurs politico-administratifs dans la composition finale des comités. Elle est particulièrement visible pour la nomination des présidents des comités qui, elle, échappe à toute formalisation et qui répond davantage à des enjeux politiques<sup>2</sup>. A travers la participation de ses agents à la sélection des experts, à la composition des comités et au choix de leurs présidents, l'agence a encadré la procédure et l'a orientée selon des principes d'excellence scientifique et d'indépendance, tout en se préservant une certaine marge de manœuvre dans le pilotage des comités.

### **3. Une structure renforcée d'appui à l'expertise**

Pendant sa première année d'existence, parallèlement à la construction des comités, la direction de l'agence a élaboré progressivement l'organisation interne de l'établissement, avec l'aide du comité technique paritaire et du conseil d'administration.

Dans un premier temps les structures héritées du CNEVA évoluent peu. Une décision du directeur général du 21 octobre 1999 met en place une organisation provisoire constituée de deux directions transversales (direction générale et secrétariat général) et de quatre directions scientifiques : l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire, la Direction de la Santé Animale et du Bien-être des Animaux et la Direction de l'Hygiène des aliments chargées de l'animation et de la coordination des laboratoires du CNEVA et une nouvelle Direction de l'Evaluation des Risques Nutritionnels et Sanitaires (DERNS). Les réflexions menées et l'expérience des premiers mois conduisent à l'adoption d'une nouvelle organisation, plus intégrée, structurée selon les différents métiers de l'agence et rompant avec l'organisation du CNEVA<sup>3</sup>. Trois grandes directions scientifiques sont distinguées : l'ANMV chargée des décisions dans le domaine du médicament vétérinaire ; la Direction de la programmation des laboratoires (DPL) pour animer et coordonner les activités de recherche et d'appui scientifique et technique ; enfin la DERNS chargée de l'évaluation des risques et de la coordination des comités d'experts. L'objectif de la direction est d'intégrer l'établissement autour de la sécurité sanitaire (en effaçant la division entre santé animale et hygiène des

---

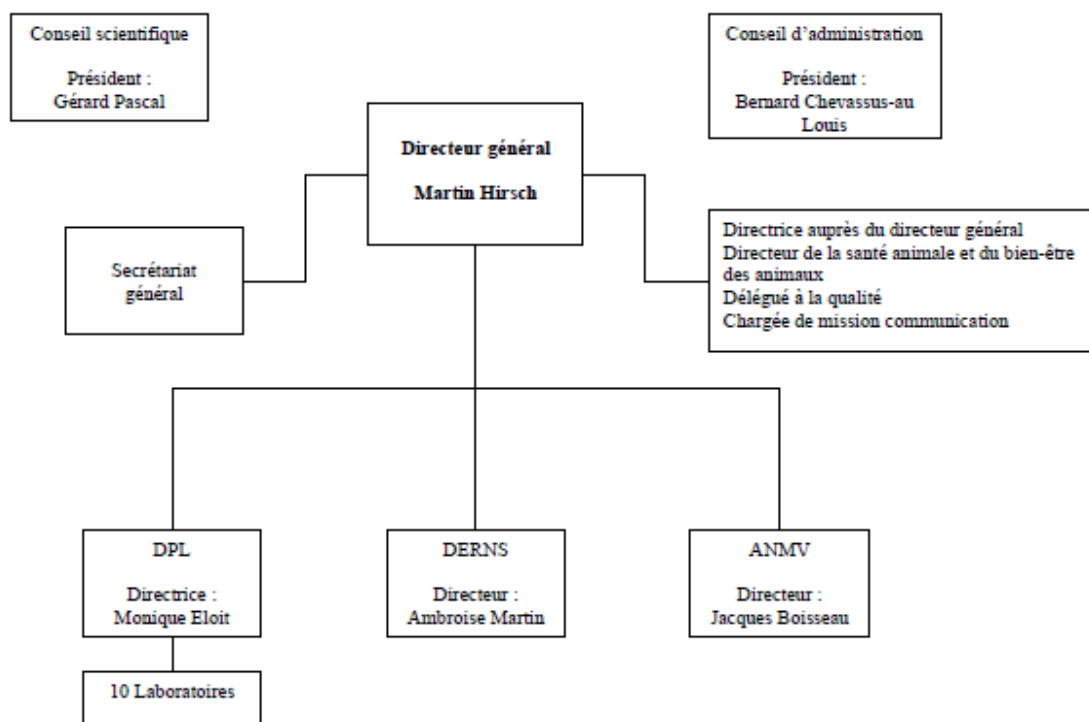
<sup>1</sup> La procédure a été conservée pour le renouvellement des comités en septembre 2003. 44% des experts des premiers comités ont été renouvelés.

<sup>2</sup> La nomination des présidents peut susciter des conflits entre l'agence et ses administrations de tutelle : en 2003, lors du renouvellement des CES, les administrations se sont opposées à la nomination d'un président de CES qui était par ailleurs directeur de la programmation des laboratoires de l'agence. Les administrations ont jugé incompatible avec l'indépendance des comités que soit nommé comme président d'un CES un cadre de l'agence.

<sup>3</sup> Décision n°2001-1 du 5 janvier 2001 portant organisation générale de l'Afssa.

aliments) et de créer des synergies entre ses différents métiers. Cela passe par une centralisation accrue et le développement d'un pilotage fort de la direction générale.

**Organigramme de l'Afssa  
(Rapport d'activités 2000-2001)**

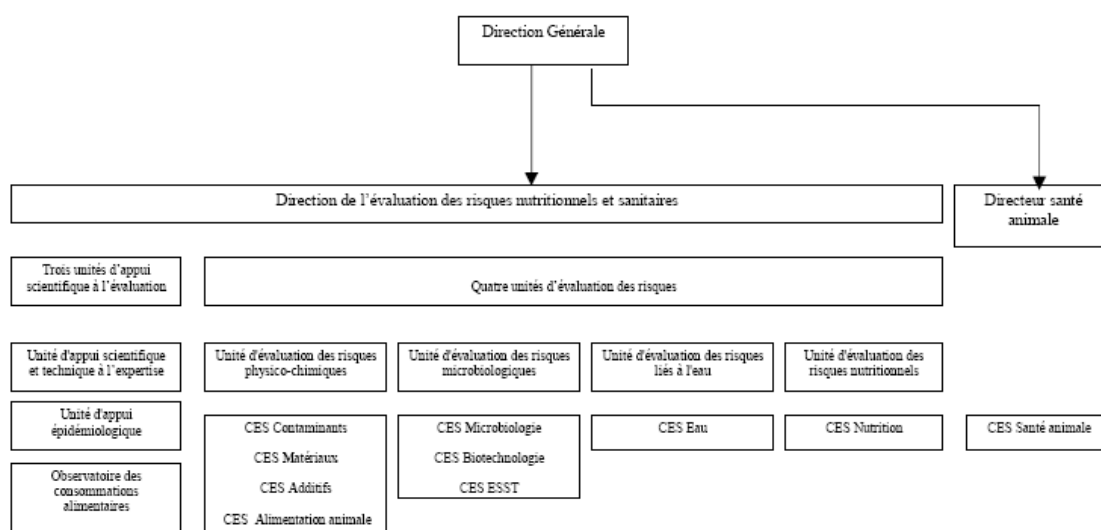


La DERNS apparaît comme la véritable innovation par rapport au dispositif institutionnel antérieur. Par l'organisation fixée en janvier 2001, elle est composée de quatre unités d'évaluation spécialisées en fonction du type de risque et de trois unités d'appui. A chaque unité d'évaluation (risques biologiques, risques physico-chimiques, risques liés à l'eau, risques nutritionnels) sont rattachés des CES. Les unités d'appui ont des missions transversales : l'Unité d'appui scientifique et technique à l'expertise (UASTE) est chargée de l'organisation et du fonctionnement des CES, de la gestion des saisines, de l'élaboration et de l'application de procédures d'assurance qualité de l'expertise. L'unité d'appui épidémiologique à l'analyse de risque (UAEAR) est chargée de réaliser des études épidémiologiques et des enquêtes pour l'évaluation des risques, de faire le suivi des alertes sanitaires en lien avec l'InVS. Enfin l'unité Observatoire des consommations alimentaires et Centre informatique sur la qualité des aliments réalise des enquêtes sur la composition des aliments et sur les consommations alimentaires. Bien que placées au sein de la DERNS ces deux unités ont donc des activités de recherche en support de l'évaluation des risques.

Seule exception, le CES Santé animale, a été rattaché à un directeur de la santé animale et du bien-être des animaux (DSABA) et non à la DERNS. Cette séparation a été instituée de manière à rendre plus visible la santé animale dans la structure organisationnelle de l'agence et à garantir au ministère de l'Agriculture la prise en compte des préoccupations de santé animale (et pas seulement des objectifs de sécurité sanitaire). Le décret du 26 mars 1999 prévoit en effet qu'un directeur de la santé animale est nommé par le ministre de l'Agriculture sur proposition du directeur général et a pour mission la prise en charge de toutes les

questions de santé animale dans tout l'établissement (expertise et laboratoires). Aussi au moment où a été créé le CES santé animale, *ex nihilo* puisqu'il n'a pris le relais d'aucun comité précédent, il a été placé sous la responsabilité du DSABA. Son secrétariat est pourtant effectué par des agents de la DERNS spécialisés dans l'épidémiologie animale et il suit les mêmes principes d'organisation et de fonctionnement que les autres CES rattachés à la DERNS. Cette particularité s'explique donc par des facteurs politiques : la nécessité pour le ministère de l'agriculture d'afficher la préservation de l'intérêt de l'agence pour les questions de santé animale et de bien-être des animaux et de disposer d'un correspondant direct sur ces questions.

DISPOSITIF D'EXPERTISE A L'AFSSA



Alors que le personnel administratif en charge de l'organisation et de la gestion des anciens comités d'experts était peu nombreux et dispersé dans les différentes administrations (par exemple, le bureau de la DGS en charge de l'alimentation et de la nutrition ne regroupait que 4 personnes), la création de l'Afssa a permis la formation d'une forte capacité institutionnelle en matière d'expertise. Les effectifs de la DERNS ont connu une forte augmentation, surtout lors des premières années de l'agence, avant d'atteindre un palier autour de 70 personnes :

**Effectifs de la DERNS (au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année)**

1999	2000	2001	2002	2003	2004
30	42	62	70	70	73

Source : rapports d'activité Afssa

En 2004 par exemple, la DERNS compte une cinquantaine de scientifiques, généralement jeunes ingénieurs agronomes ou vétérinaires, docteurs en médecine ou en pharmacie, spécialisés dans les différentes disciplines (microbiologie, toxicologie, épidémiologie, ...), encadrés par des responsables d'unités médecins ou docteurs vétérinaires<sup>1</sup>. Elle doit assurer le

<sup>1</sup> Parmi les secrétaires scientifiques présents dans les unités d'évaluation, on compte 17 titulaires d'un doctorat et 12 d'un master, 13 ingénieurs (en nutrition, zootechnie, eau, procédés agroalimentaire), 2 pharmaciens, quatre vétérinaires et un médecin. La moyenne d'âge est de 32 ans. Source : Igas-Coperci (2004).

secrétariat scientifique des CES (ordre du jour, rédaction de comptes rendus de séance, suivi des dossiers) et apporter un soutien logistique (organisation des réunions, documentation scientifique et réglementaire), assurer la rédaction des projets d'avis, faire le lien avec les laboratoires de l'Afssa...

Le choix a donc été fait de ne pas constituer d'expertise interne à proprement parler, comme il peut en exister dans d'autres agences (à l'Afssaps ou à l'InVS par exemple). Mais il ne s'agit pas non plus de réduire les unités de la DERNS à la seule fonction de secrétariat : selon la direction de l'agence, le dispositif d'expertise doit reposer sur deux pieds : les CES et la DERNS qui doit disposer de compétences scientifiques fortes. La DERNS fournit ainsi un support scientifique et technique à l'expertise externe, avec un personnel propre qui, contrairement aux experts des commissions, consacre l'intégralité de ses fonctions à l'évaluation des risques et assure la continuité et la mémoire des dossiers<sup>1</sup>. Elle élabore également un programme de travail en collaboration avec le conseil scientifique, définit des sujets d'étude et programme des auto-saisines. Son personnel est hautement qualifié et doit s'investir dans des activités de veille, d'anticipation des risques et pour certaines unités, de recherche en soutien à l'expertise. Dès le départ existe donc une ambiguïté sur la place du personnel de l'agence dans la production de l'expertise.

L'orientation de la DERNS est clairement une orientation de santé publique comme le montre le profil de ses responsables, la plupart médecins ou professionnels de santé publique. La direction de la DERNS est confiée de 1999 à 2004 à un professeur en biochimie et nutrition à la Faculté de Médecine de Lyon, responsable d'une unité de l'INSERM à Lyon, et membre du CSHPF et de la CEDAP. La directrice adjointe est pharmacienne générale de santé publique et travaillait auparavant pour l'Agence du médicament. Les chefs d'unité ont également un profil médical ou « santé publique » : le chef de l'unité risques biologiques est médecin à l'Institut Pasteur et conserve des fonctions de consultant dans le service d'immunologie clinique de l'hôpital Georges Pompidou ; le responsable de l'unité des risques nutritionnels est médecin nutritionniste ; le responsable de l'unité Eaux, ingénieur du génie sanitaire, était auparavant responsable du Bureau de l'eau au ministère de la Santé. De même, le chef de l'unité des risques physico-chimiques, directeur de recherches INSERM, était directeur du département de toxicologie et d'écotoxicologie à l'INERIS et membre du CSHPF.

Cette capacité scientifique interne importante est encore renforcée par le lien plus approfondi entre évaluation des risques et recherche que permet l'agence. La direction a cherché à justifier son organisation, regroupant dans un même établissement les anciens laboratoires du CNEVA et la nouvelle structure d'évaluation, en insistant sur le lien organique entre expertise, appui scientifique et technique (pour l'élaboration de méthodes de tests, de contrôle et de surveillance) et recherche. De nombreux chercheurs des laboratoires de l'agence ont ainsi été nommés experts dans les CES ; les laboratoires ont proposé des sujets d'évaluation de risque aux comités d'experts et ces derniers ont, en retour, à plusieurs reprises, suscité les recherches des laboratoires de l'agence. Les liens sont donc nombreux entre la DERNS et les autres directions de l'agence<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ses agents sont astreints aux règles de la fonction publique.

<sup>2</sup> Ces nouvelles capacités permettent aussi à l'Afssa de développer ses collaborations avec les autres agences sanitaires (par exemple avec l'Afssaps pour l'évaluation des allégations santé ou des compléments alimentaires à base de plantes, ou avec l'InVS pour différents groupes de travail).



Le dispositif d'expertise mis en place par l'agence au cours de ses premières années d'existence montre donc un renforcement des moyens tant humains, organisationnels que financiers de l'expertise. L'Afssa construit une structure bureaucratique, ensemble de fonctions spécialisées, hiérarchisées et centralisées, capable de mobiliser et d'enrôler la communauté scientifique et qui rationalise l'organisation et le fonctionnement de comités d'experts, en les adossant à une structure scientifique et logistique renforcée. Cette augmentation de la capacité d'expertise est reconnue par les agents administratifs qui assuraient auparavant le secrétariat des comités d'experts :

« J'ai connu l'ancienne procédure, car je faisais le secrétariat de la CEDAP. Avec la mise en place d'une agence de l'alimentation, on a eu une mise à disposition de moyens conséquents, importants. Parce qu'à l'époque, la CEDAP était une commission lourde, qui représentait pas mal de travail qui se rajoutait à nos autres missions. Le secrétariat de la CEDAP, c'était 1/10ème de notre travail. L'avantage de l'Afssa a été de reconnaître l'expertise à son vrai niveau, lui donner des moyens, des personnels ; elle a de gros moyens d'information, des gros budgets de fonctionnement pour les déplacements des experts... avant c'était pris sur le budget de l'administration. C'est un saut extraordinaire, c'est autre chose que le Moyen-Âge que nous avons connu... on est passé au XXIème siècle de l'expertise. On a atteint un niveau d'expertise normal pour la France. Ça donne à l'Afssa une puissance de feu, avec du personnel, une assurance qualité, une traçabilité, un progrès dans l'analyse des risques, une bonne qualité. L'Afssa permet d'avoir un meilleur rythme de fonctionnement, les délais sont raccourcis pour les professionnels, on peut faire plus de réunions... la CEDAP ne se réunissait que tous les 2 ou 3 mois. » (Agent DGCCRF)

Ce processus de bureaucratisation est semblable au « processus de rapatriement de l'expertise dans l'administration » que décrivait Denis Duclos pour décrire le développement des agences sanitaires américaines, organismes bureaucratiques capables de mobiliser des scientifiques et de produire des savoirs sous la forme d'expertise (Duclos, 1991). Ce processus se caractérise selon l'auteur par trois étapes principales.

Tout d'abord, la fabrication d'institutions de contrôle ou de production d'expertises internes au monde administratif. L'Afssa se structure progressivement en prenant les traits d'une organisation hiérarchisée et centralisée, fortement intégrée autour de la direction générale.

Ensuite, la formation d'une population de scientifiques, sa gestion, son financement et son entretien. L'auteur parle même d'un « élevage » de scientifiques culturellement entraînés à collaborer avec l'administration, de la formation d'une élite bureaucratique-scientifique caractéristique d'un mouvement d'absorption de la science par l'administration. Si ce mouvement est sans doute moins fort dans le cas de l'Afssa dans la mesure où, à la différence des agences américaines (ou d'agences françaises comme l'InVS ou l'Afssaps) l'expertise est essentiellement réalisée par des experts externes à l'agence, il reste que la constitution d'un organisme public doté d'une capacité d'expertise et de recherche propre, regroupant laboratoires et unités d'évaluation de risques et mobilisant un réseau d'enseignants et de chercheurs pratiquement tous issus d'organismes publics peut s'apparenter à la création d'une telle bureaucratie scientifique et technique capable de mobiliser et de former un milieu péri-administratif de professionnels de l'évaluation de risque.

Enfin, la dernière étape du processus de rapatriement de l'expertise vers la sphère administrative identifiée par Duclos est caractérisée par la transformation des organismes bureaucratique-scientifiques en organes de conceptualisation, de méthodologie, de mesure, d'orientation à long terme de la recherche et de règlement des controverses, autant de caractéristiques, nous le montrerons dans la suite de notre travail, partagées par l'Afssa.

Des contradictions apparaissent déjà au sein même de cette nouvelle bureaucratie scientifique. Sa mise en place est révélatrice d'un compromis entre l'ancien et le nouveau. Le système de comités d'experts est restructuré selon des principes nouveaux : recherche de l'excellence

scientifique, de l'indépendance des experts par rapport aux intérêts économiques et aux enjeux administratifs, sélection transparente des membres des comités selon une procédure orientée vers la sélection des meilleures compétences dans des comités strictement scientifiques et pluridisciplinaires. Le dispositif mis en place reflète ainsi le triptyque de principes d'excellence, d'indépendance et de transparence élaboré au niveau communautaire et recyclé au niveau national au moment de la loi sur la sécurité sanitaire. En même temps, ce dispositif est fortement imprégné de l'ancien : le contour des CES n'est pas si différent de celui des comités précédents. Si la procédure de recrutement et de sélection des experts rompt effectivement avec les pratiques antérieures, elle laisse subsister la possibilité d'une intervention discrétionnaire du directeur général ou des administrations dans le choix des présidents de CES. Par ailleurs, la mise en place de la DERNS, si elle montre le renforcement des moyens de l'expertise, souligne déjà une articulation ambiguë entre l'expertise collective des comités, présentée comme seule légitime et une éventuelle expertise interne à l'agence. Nous explorerons plus loin ces multiples contradictions. Nous allons maintenant poursuivre l'analyse du processus de bureaucratisation de l'expertise en montrant comment le processus d'expertise a été fortement procéduralisé.

## **II. Une expertise procéduralisée**

Une fois les experts sélectionnés, les responsables de l'agence ont conçu un nouveau processus d'expertise : dans un premier temps, le processus de saisine, d'élaboration et de publication des avis a été décortiqué, examiné dans toutes ses phases, « déplié » pour mieux faire apparaître ses temps forts, ses ambiguïtés et ses impasses ; puis les procédures ont été définies et les fonctionnements décrits de façon précise ; le travail collectif est organisé et les responsabilités sont attribuées. Le processus de rationalisation de l'expertise apparaît ainsi comme un processus de procéduralisation, de mise en forme et de standardisation des modes de coordination de l'organisation proche de ce qui se fait dans les organisations industrielles (Cochoy *et al.*, 1998 ; Reverdy, 2000). Cette procéduralisation dont nous mettrons en évidence les logiques apparaît comme une nouvelle caractéristique d'un processus de bureaucratisation.

### **1. La construction d'un processus d'expertise**

L'agence a construit un processus d'expertise, comportant plusieurs étapes, de la saisine de l'agence jusqu'à la publication de l'avis.

#### **a. Les différents types de saisine**

L'Afssa est saisie par ses ministères de tutelle ou par les associations de consommateurs<sup>1</sup>. Elle peut également s'autosaisir à l'initiative d'un comité d'experts, de la DERNS, de la direction générale ou du conseil scientifique. La répartition des saisines sur les premières années montre la prédominance des saisines ministérielles : en 2005, plus de la moitié des saisines proviennent de la DGCCRF, 21% de la DGS, 15% de la DGAI, sans compter des saisines communes aux trois ministères, principalement dans le domaine des ESST. Les autosaisines ne représentent que 5%, avec une vingtaine de saisines par an. Quant aux saisines des associations de consommateurs, elles sont encore plus faibles, de l'ordre de deux ou trois par an.

---

<sup>1</sup> Depuis la parution du décret relatif à la saisine de l'Afssa par les organisations de consommateurs agréées le 13 décembre 2000.

### Nombre et part des saisines de l’Afssa selon leur origine

Origine de la saisine	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
<b>Ministère de la Consommation</b>	241	68	136	40	152	43	207	53	206	51	226	54
<b>Ministère de l’Agriculture</b>	63	18	81	23	61	17	64	16	66	16	62	15
<b>Ministère de la Santé</b>	41	11	78	22	94	27	83	21	95	24	89	21
<b>Saisines communes</b>			21	6	15	4	15	4	9	2	11	2,5
<b>Autres ministères</b>			7	2	0		4	1	6	2	3	<1
<b>Organisations de consommateurs</b>	1	<1	4	1	3	<1	2	<1	2	<1	3	<1
<b>Autosaisines</b>	3	<1	20	6	25	7	17	4	18	4	21	5
<b>TOTAL</b>	357	100	347	100	350	100	392	100	402	100	416	100

Source : Rapports d’activités Afssa

Parmi ces saisines, de plus en plus nombreuses au fil des années, trois grandes catégories peuvent être distinguées.

La première comprend les demandes d’évaluation des risques dans le cadre de la mise sur le marché de nouvelles substances ou de la demande d’autorisation de procédés. L’Afssa est alors saisie par l’administration, à la demande d’un pétitionnaire industriel, qui adresse un dossier comprenant des pièces qui, le plus souvent, ont été préalablement définies par des lignes directrices. L’administration examine la demande du pétitionnaire et le contenu de son dossier, puis transmet ce dernier à l’Afssa pour évaluation. Ce type d’évaluation peut porter sur des produits : additifs, arômes, auxiliaires technologiques, produits de l’alimentation animale, compléments alimentaires, eaux embouteillées, matériaux au contact des aliments ou des eaux... Elle peut également porter sur des procédés : procédé de traitement des eaux, de conditionnement, d’emballage ou de conservation des aliments, etc. Ces saisines peuvent également avoir lieu sur un produit ou un procédé identifié ou saisi par les services de contrôle qui demandent à l’agence une évaluation<sup>1</sup>.

La seconde catégorie regroupe les saisines sur les projets de textes réglementaires : l’agence est obligatoirement consultée sur les projets relevant de son champ de compétence. Les prérogatives des anciens comités, dont la consultation était prévue par de multiples textes de loi et de décrets, ont été intégralement transférées à l’agence. Les champs de consultation de l’Afssa ont même été étendus à de nouveaux domaines, comme celui de la santé animale, pour lequel il n’existait pas jusqu’alors de consultation scientifique organisée. Le travail des évaluateurs est d’identifier, à travers les textes réglementaires, ce qui relève des

<sup>1</sup> C’est par exemple dans ce cadre que l’Afssa a à évaluer de nombreux produits alimentaires et nutritionnels qui ne nécessitent pas d’autorisation de mise sur le marché *a priori* mais doivent respecter les obligations de sécurité et de qualité. C’est le cas de nombreux produits à visée nutritionnelle ou d’allégations de santé : la DGCCRF saisit régulièrement l’Afssa sur un produit ou une allégation identifiés par ses services de contrôle.

problématiques de santé humaine ou animale, d'apporter une évaluation des risques et de proposer toute mesure permettant de réduire ces risques.

Enfin, une troisième catégorie regroupe les saisines sur des sujets d'évaluation plus généraux, formulées par les administrations, les associations de consommateurs ou par l'agence elle-même. Il s'agit de problèmes nécessitant une évaluation de risque approfondie, traités par un CES ou le plus souvent par un groupe de travail associé à un CES, travaillant sur le sujet pendant une durée allant de six mois à un an. Il peut également s'agir de saisines en urgence, déposées par les administrations lors d'une situation de crise, de risque potentiel ou avéré pour les consommateurs : dans de telles situations, l'agence peut demander une expertise en urgence à un CES ou constituer un groupe de travail spécifique. Ce dernier type de saisines comprend enfin des demandes d'appui scientifique et technique de la part de l'administration (principalement du ministère de l'Agriculture) pour la préparation de réglementations, de positions françaises au niveau européen ou international...

#### Saisines enregistrées chaque année en fonction du type de demande

Type de saisine	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
<b>Demandes d'autorisation</b>	234	65	188	54	197	56	257	66	253	63	271	65
<b>Textes réglementaires</b>	88	25	85	25	80	23	73	19	68	17	68	16
<b>Saisines générales, en urgence</b>	35	10	74	21	73	21	62	15	81	20	77	19
<b>TOTAL</b>	357	100	347	100	350	100	392	100	402	100	416	100

D'après : Rapports d'activités Afssa

Deux tiers des saisines de l'agence relèvent de la première catégorie : l'essentiel de l'activité de la DERNS et de ses comités d'experts consiste donc à évaluer, dans le cadre prévu par les textes réglementaires, des produits et procédés proposés par les acteurs économiques. L'examen de saisines d'ordre général ou de saisines en urgence représente le second type d'activités de l'agence<sup>1</sup>. Enfin, la part de saisines portant sur l'examen de textes réglementaires a tendance à diminuer, se stabilisant autour de 15% en 2005.

Les dix CES sont assez fortement spécialisés par type de saisines. Certains se consacrent principalement à des saisines de premier type : c'est le cas pour les CES Alimentation animale (additifs pour l'alimentation animale...), Nutrition (propositions d'allégation, enrichissement...), Eaux (demande d'embouteillage, traitement des eaux, autorisation d'un procédé de traitement...), Additifs, arômes et auxiliaires technologiques, Biotechnologie (préparations enzymatiques, produits OGM...), Matériaux au contact des denrées alimentaires. Ce sont ces CES qui reçoivent le plus grand nombre de saisines (en particulier les CES Nutrition, Eaux et Alimentation animale). D'autres CES, comme ESST ou Santé animale, centrent leur activité sur l'examen de projets de textes réglementaires : leur nombre de

<sup>1</sup> Notons que cette classe de saisines est assez hétéroclite : elle regroupe par défaut tout ce qui ne relève pas des consultations de l'agence prévues par des textes réglementaires. En 2005, parmi les 77 saisines relevant de cette catégorie, 35 sont des saisines d'ordre général ou des saisines en urgence, 21 sont des autosaisines, 3 des saisines déposées par les associations de consommateurs, et 18 sont des demandes d'appui scientifique et technique de la part des administrations.

saisines est moins important mais leur traitement demande un travail plus fourni. Enfin, d'autres CES comme Microbiologie ou Résidus et contaminants physiques et chimiques ont à traiter essentiellement de questions de fond ou des saisines ponctuelles nées de situations de contamination<sup>1</sup>.

#### Répartition des saisines, par domaines d'expertise et par type de saisines, de 2000 à 2002.

Domaines d'expertise	En vue de demande d'autorisation	Projets de textes réglementaires	Evaluation de fond, en urgence...	Total
Nutrition humaine	170	17	22	209
Microbiologie	33	8	27	68
Biotechnologie	47	5	5	57
ESST	1	65	27	93
Résidus et contaminants physiques et chimiques	0	22	31	53
Alimentation animale	137	18	10	161
Matériaux au contact des denrées alimentaires	40	4	6	50
Additifs, arômes et auxiliaires technologiques	50	9	11	70
Santé animale	1	59	12	72
Eaux	154	19	33	206

Source : Rapports d'activité 2000 - 2001 - 2002

#### b. Le processus de traitement des saisines

Les saisines, une fois reçues, sont centralisées à l'unité d'appui scientifique et technique à l'expertise, qui se charge de vérifier leur recevabilité administrative, de leur donner à chacune un numéro d'enregistrement et de les orienter vers une unité d'évaluation<sup>2</sup>. La saisine est alors transmise au secrétariat de l'unité d'évaluation compétente : le responsable de l'unité ou le secrétaire scientifique vérifie la recevabilité scientifique de la saisine en liaison avec le demandeur et la direction de la DERNS. Il s'agit de vérifier que le dossier scientifique est complet et que la question posée est bien de la compétence de l'unité et d'un CES rattaché à l'unité.

<sup>1</sup> Il faut relativiser cette typologie en précisant que les questions de fond sont également traitées par des CES dont l'activité est centrée sur les saisines sur dossier individuel, sous la forme de groupes de travail : c'est le cas par exemple du CES Nutrition auxquels sont rattachés de nombreux groupes de travail qui traitent de problématiques de fond.

<sup>2</sup> Si plusieurs unités ou comités d'experts sont concernés, un secrétaire scientifique est nommé coordinateur et la saisine sera examinée dans les différents comités concernés.

A l'initiative de la direction générale ou du personnel de la DERNS, certaines saisines peuvent être traitées par le personnel de la DERNS sans passer en comité d'experts<sup>1</sup>. Il s'agit la plupart du temps de saisines portant sur des textes réglementaires, qui ne nécessitent pas d'évaluation scientifique ou pour lesquelles le personnel de l'agence dispose déjà des données scientifiques suffisantes permettant de rédiger un avis. Les autres saisines (la plupart) passent devant un CES. Une fois dans l'unité, la saisine et le dossier qui l'accompagne sont pris en charge par un secrétaire scientifique, qui peut définir des questions à poser aux experts et compléter le dossier avec de nouvelles données (articles scientifiques, données des services de contrôle...). Il consulte le président du CES pour lui proposer d'inscrire la saisine à l'ordre du jour du prochain comité. Ils réfléchissent ensemble aux noms d'un ou de deux rapporteurs. En comité, le président propose aux experts pressentis de prendre en charge l'étude de la saisine. Les rapporteurs ont généralement un ou deux mois pour préparer, ensemble ou non, leur rapport. Ils travaillent souvent en collaboration avec le secrétaire scientifique, qui, de son côté, peut faire des recherches bibliographiques, voire commencer à préparer un projet d'avis.

Une fois le rapport terminé, les rapporteurs le transmettent au secrétaire scientifique, qui, en consultation avec le président du CES, l'envoie à tous les experts du comité. Une fois en séance, les rapporteurs exposent une synthèse de leur rapport et proposent au comité d'émettre un avis. Le président ouvre ensuite cet avis à la discussion de tout le comité. Les experts, qui ont reçu le rapport avant le comité et ont écouté la synthèse des rapporteurs, débattent. Les débats sont retranscrits dans le compte rendu de réunion élaboré par le secrétaire scientifique.

Le débat en séance plénière permet donc d'obtenir un avis collectif, mis en forme après la séance par le secrétaire scientifique ou dans certains CES par le président du comité. Ce projet d'avis du CES se présente sous la forme d'un texte composé du rappel de l'objet et du contexte de la saisine, de l'argumentation des experts, de l'énoncé de l'avis et parfois de recommandations. Il fait apparaître d'éventuelles opinions minoritaires. A la réunion suivante du comité, le projet d'avis du CES est relu ligne à ligne, éventuellement re-débatu, corrigé et validé par l'ensemble des experts. S'il obtient l'accord du comité, il devient avis du CES. Ce dernier est signé par le président du comité, en même temps que le compte rendu des discussions.

Le secrétaire scientifique est alors chargé de transformer l'avis du CES en avis de l'Afssa. L'avis du CES est en effet ensuite transmis par le secrétaire scientifique à la direction de la DERNS, puis à la direction générale, où il peut recevoir des modifications et être complété<sup>2</sup>. Lorsque plusieurs CES ont dû être consultés sur la même saisine, c'est à cette étape que le secrétaire scientifique est chargé de rédiger un avis commun<sup>3</sup>. A la fin de cette étape, une fois signé par le directeur général, l'avis du CES devient avis de l'Afssa.

Il ne reste plus à l'unité d'appui à l'expertise qu'à envoyer l'avis de l'Afssa à l'auteur de la saisine (administrations, associations de consommateurs) et à le publier au BO et sur le site Internet de l'agence. Dans le cas d'une saisine sur dossier industriel, les administrations

---

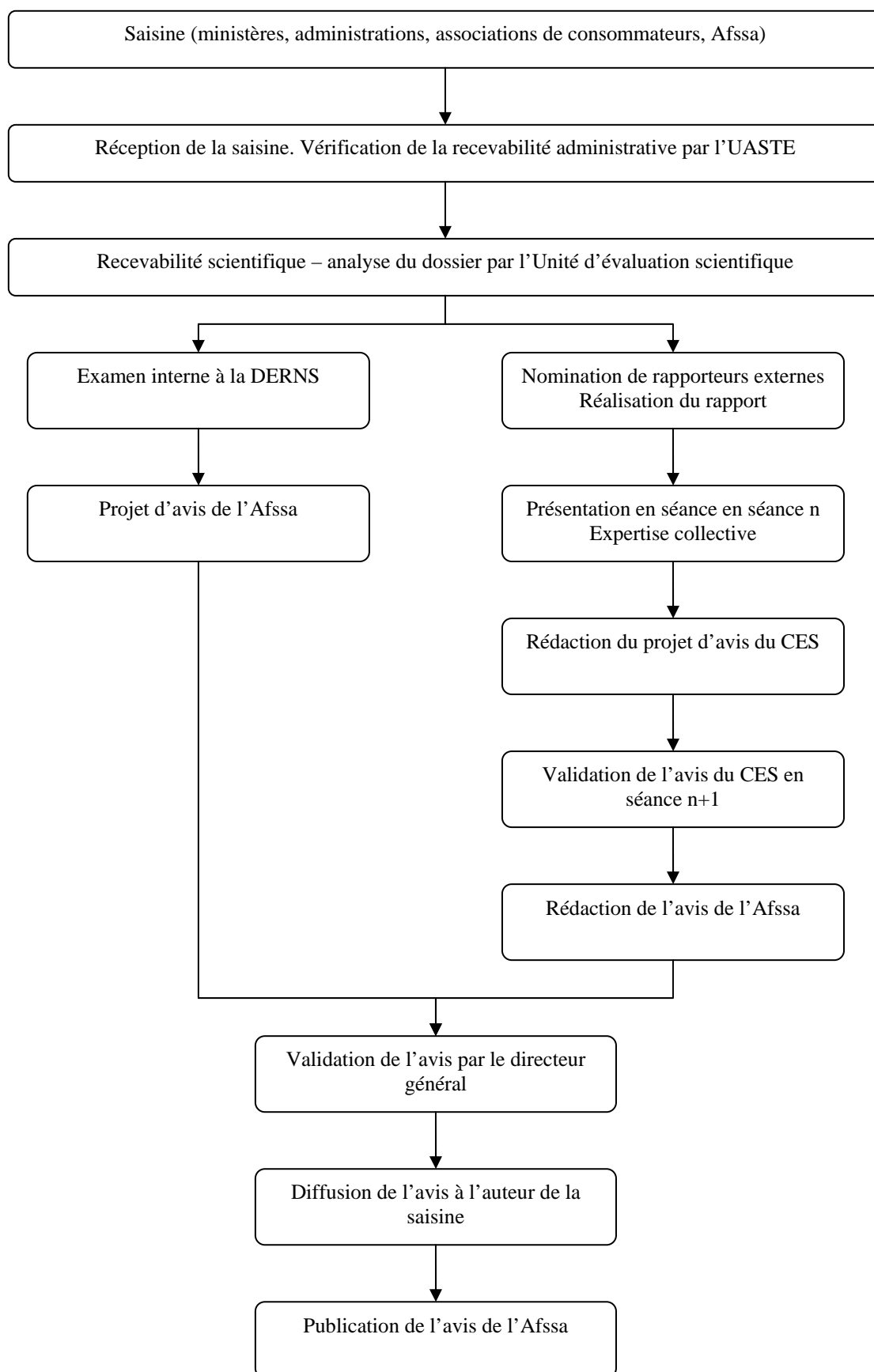
<sup>1</sup> La direction de la DERNS et les responsables des unités d'évaluation se réunissent tous les lundis matin pour faire le point sur les saisines arrivées, répartir celles dont l'affectation à une unité n'est pas évidente et décider de celles qui peuvent être traitées en interne.

<sup>2</sup> Avec une exception pour le CES santé animale : ses avis ne sont pas soumis à la direction de la DERNS mais au directeur de la santé animale, auquel il est rattaché.

<sup>3</sup> C'est par exemple le cas de dossiers de décontamination de produits alimentaires par des additifs : le CES Additifs examine la toxicité pour l'homme, le CES Microbiologie évalue l'efficacité microbiologique de l'additif sur les organismes pathogènes.

prennent une décision à partir de l'avis de l'Afssa. Leur décision est transmise au pétitionnaire, accompagnée de l'avis de l'agence.

### Schéma du processus de traitement d'une saisine





Outre cette procédure standardisée, certains sujets sont traités en groupes de travail. Les réflexions de la direction de l'agence et les discussions de ces propositions en conseil scientifique ont en effet conduit à la création, à côté des CES, d'autres structures d'expertise<sup>1</sup>. Il est prévu la possibilité de créer des groupes de travail permanents relevant d'un CES pour traiter de dossiers spécialisés (réintroduisant par certains côtés la possibilité d'une expertise à deux étages, le groupe de travail plus spécialisé préparant une partie de l'expertise du CES)<sup>2</sup>. Par ailleurs, pour garantir la réactivité de l'agence, il est prévu la création de groupes de travail *ad hoc* sur des questions spécifiques ou en cas d'urgence, limités dans le temps, réunissant des experts de CES et/ou des experts externes et émettant des avis ou des rapports validés par le CES auquel le groupe est rattaché<sup>3</sup>. Ces groupes permettent de traiter des sujets qui nécessitent un travail préalable important (données à récolter, synthèses de la littérature...), qui concernent plusieurs CES ou pour lesquels la composition d'un CES est mal adaptée.

Ces groupes accordent plus de souplesse dans la nomination des experts : la direction générale dispose d'une marge de manœuvre dans le choix des membres et la nomination du président du groupe (la participation de scientifiques extérieurs aux CES nécessite cependant qu'ils transmettent une déclaration d'intérêts). A la différence des CES, les représentants des administrations, des scientifiques issus du secteur privé ou des représentants professionnels peuvent être nommés dans ces groupes. Par ailleurs, chaque groupe définit ses modalités de fonctionnement :

« Un groupe suit la même ligne de conduite que les réunions régulières, mais c'est beaucoup plus souple. Il n'y a pas de nomination de rapporteurs. Pour « campilobacter », on avait un acteur principal qui fournissait des documents. Les membres du groupe apportaient leur réflexion et s'en suivaient des questions. Et pour la fois d'après certaines personnes devaient chercher des informations ; mais il n'y a pas du tout de nomination officielle. Ce sont les membres du groupe qui gèrent ça eux-mêmes. Dans un autre groupe, on a fait une répartition du travail, mais toujours de façon informelle, sans nomination formelle. Pour « listeria », on a fonctionné avec un seul document retravaillé à chaque séance par l'ensemble des experts. Un autre groupe a été divisé en sous-groupes, chacun rédigeant sa partie, et j'ai dû les compiler pour arriver à un rapport qui a été retravaillé. Et dans une troisième expérience, c'est moi qui ai rédigé le rapport sur la base des références que m'avaient fournies en partie les experts et que j'avais trouvées. Le rapport a ensuite été discuté dans le groupe. La forme des groupes de travail dépend des sujets, du président, c'est beaucoup plus variable qu'un CES.

Généralement le président d'un groupe appartient au CES ; on discute avec lui pour proposer les personnes les plus pertinentes pour la question. Les personnes sont proposées en CES, et après on regarde en interne si des personnes pourraient s'ajouter. Après c'est validé par notre direction. C'est le DG qui au final prend la décision. Ça doit se faire en accord avec le président du CES. Il arrive qu'il y ait des industriels mais c'est de plus en plus discuté : ça se fait dans des conditions de plus en plus définies. Maintenant il faut qu'il y ait un apport scientifique indispensable pour qu'un industriel appartienne à un groupe de travail. » (Secrétaire scientifique)

La création de groupes de travail *ad hoc* permet ainsi à l'agence de travailler des sujets de fond et d'échapper à la routine des saisines sur dossiers industriels. Elle permet aussi de répondre à une demande d'expertise en urgence, par exemple lors d'une crise sanitaire. Elle accorde à la direction générale une certaine souplesse dans la définition des missions et de la composition du groupe et une marge de manœuvre politique plus grande, tout en bénéficiant

---

<sup>1</sup> Compte rendu du conseil scientifique du 2 février 2000.

<sup>2</sup> C'est par exemple le cas sur des sujets très spécialisés qui ne requièrent pas l'avis de tous les experts : évaluation d'agents d'ensilage, évaluation des enzymes et micro-organismes en alimentation animale...

<sup>3</sup> La création d'un groupe de travail *ad hoc* peut se faire à l'initiative d'un CES ou du personnel de l'agence. Elle fait l'objet d'une décision du directeur général fixant son objectif, sa durée, sa composition et son président.

de l'affichage des principes de l'expertise réalisée par les CES (puisque le travail du groupe est validé par le CES auquel il est rattaché)<sup>1</sup>.

La présentation de ce processus d'expertise permet déjà de mettre en évidence des zones potentielles de tension. Le processus associe l'expertise individuelle par un ou deux rapporteurs, l'expertise collective au sein des comités d'experts, l'intervention du personnel de la DERNS comme support administratif, scientifique et rédactionnel et l'intervention de la direction générale qui transforme l'avis d'un CES en avis de l'Afssa. L'examen du processus laisse déjà percevoir que l'expertise, loin d'être le pur produit d'une discussion et d'une *délibération collective* entre experts scientifiques, est le résultat d'un *travail collectif*, faisant intervenir dans des proportions variables experts des comités et personnel de l'agence. En particulier, la possibilité pour la direction de l'agence de ne pas faire appel à un comité d'experts pour répondre à toutes les saisines rompt avec l'image mise en avant par l'agence d'une expertise collective. Elle montre que la DERNS n'est pas un simple support technique à l'activité d'expertise et intervient pleinement dans l'activité d'expertise. Elle introduit aussi une possibilité d'arbitraire dans le choix du mode de traitement, interne ou collégial, de la saisine. En aval du processus, le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa s'avère une autre zone de tension qui met en évidence le rôle essentiel du directeur général dans la fabrication d'un avis : il y a donc une contradiction entre la volonté de bureaucratisation, qui passe par le développement de procédures informelles et impersonnelles et le pouvoir du directeur général. Ce pouvoir s'exprime enfin dans la marge de manœuvre plus grande laissée à la direction pour définir les missions et la composition des groupes de travail, autre façon de contourner l'expertise collective des CES. Au final, le processus d'élaboration des avis, bien que collectif, reste fortement centralisé, le directeur général restant le seul à pouvoir signer un avis et à définir ses modalités de publication.

## **2. Assurance-qualité et normalisation de l'expertise**

La bureaucratisation du processus d'expertise s'exprime par la définition de procédures formelles à travers le développement d'un système d'assurance-qualité de l'expertise. Comme les organisations industrielles engagées dans les activités de normalisation et de certification et comme de nombreuses autres administrations au même moment<sup>2</sup>, l'Afssa connaît un processus de formalisation, d'écriture de son organisation et de ses modes de fonctionnement.

### **a. Le processus d'assurance-qualité**

L'action du délégué qualité de l'Afssa semble avoir été déterminante dans le développement de l'assurance-qualité de l'expertise. Ancien délégué de la qualité au CNEVA, il a travaillé pour la COFRAC, a développé la démarche qualité en recherche et la certification qualité des laboratoires du CNEVA. Il poursuit alors ces activités d'assurance-qualité à l'Afssa non seulement pour les laboratoires désormais intégrés à l'agence, mais aussi pour la partie de l'agence traitant de l'expertise. L'objectif est de développer des procédures qualité dans le domaine de l'évaluation des risques.

Le directeur général de l'agence signe ainsi une déclaration de politique qualité en mars 2000 dans laquelle il s'engage à poursuivre la politique qualité engagée dans le domaine des essais, analyses, études et méthodes, effectués par les laboratoires et à développer la conception et la mise en œuvre de systèmes qualité dans les activités d'expertise pour « assurer la crédibilité

---

<sup>1</sup> Le règlement intérieur précise que les groupes de travail sont soumis aux mêmes modalités générales de fonctionnement que les CES.

<sup>2</sup> Le ministère de l'Agriculture développe au même moment les démarches qualité des services de contrôle.

des avis » de l'agence. Quelques mois plus tard, c'est le directeur de l'évaluation des risques qui s'engage à assurer la crédibilité et la fiabilité des avis et recommandations de l'Afssa. Les objectifs du système qualité rejoignent les principes d'une « bonne expertise » formulés par ailleurs :

- « identifier les points critiques dans le processus d'évaluation et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour leur maîtrise ;
- assurer la transparence des processus d'évaluation et de fonctionnement tout en garantissant la confidentialité requise ;
- assurer la fiabilité des avis dans les délais impartis ;
- anticiper les situations présentant un risque pour la santé publique et être pertinents dans les recommandations faites. »<sup>1</sup>

Le système d'assurance-qualité consiste à étudier le fonctionnement du processus d'expertise, à en révéler tous les « passages à risque » et à établir, de manière progressive et concertée, un ensemble de procédures. La particularité de la construction du système d'assurance-qualité de l'expertise est qu'elle a été réalisée sans norme préétablie. Son élaboration a eu lieu de manière empirique, à partir du bilan des anciens comités et de l'expérience du personnel de la DERNS. Un groupe de pilotage a ainsi été constitué, composé des responsables qualité de la direction et d'un correspondant de chaque unité d'évaluation : ce groupe a été chargé de « déplier » le fonctionnement de la DERNS et d'écrire les procédures. Il s'agit de codifier les pratiques existantes tout en les rationalisant et en les homogénéisant :

« Q. Le manuel qualité c'est une description du système existant ou est-ce que ce sont des principes que vous fixez ?

C'est une description du système existant mais ça impose une réflexion. Parce que quand on réfléchit sur ce qu'est un secrétaire scientifique, on voit que chacun développe quelque chose de particulier, ce qui permet de dire les principes communs. Je dirais que c'est plutôt écrire ce qui existe et ce que l'on voudrait éventuellement mais de façon réaliste. » (Agent qualité de l'Afssa)

La mise en place de l'assurance qualité donne lieu à une « écriture systématique » qui porte autant sur le travail individuel (fiches de poste, instructions opératoires) que sur les relations interpersonnelles (organigramme, tableaux de répartition des responsabilités), l'organisation des services que leur coordination, l'organisation générale du processus d'expertise que les détails individuels (Cochoy *et al.*, 1998) :

« Au début, on a traité les problèmes qui étaient dus au changement : avant il y avait des CES rattachés aux tutelles et dans la transition avec l'Afssa, beaucoup de questions se posaient. Il y avait une forte demande d'aide de la part des secrétaires scientifiques. Par exemple : est-ce qu'on fait une lettre de nomination pour un rapporteur ? Qu'est-ce qu'on met dedans ? Qu'est-ce qu'on fait de la déclaration d'intérêts ? C'était des choses qui allaient donner la façon de l'Afssa. Sur la description de l'avis, du projet de l'avis, l'avis du CES et l'avis de l'Afssa : ça posait des problèmes... Qui fait quoi ? A quel moment ? Et puis on a embrayé sur la description des points critiques qu'il y avait, avec plus de formalisme. En commençant par le processus de traitement d'une saisine. On avait besoin d'une base de travail. C'est le document clé, qui pourra être éventuellement révisé. Aujourd'hui, rien n'est finalisé sauf quelques procédures. » (Agent qualité de l'Afssa)

Au niveau général de la DERNS, le groupe de pilotage a élaboré un manuel qualité qui décrit l'organisation générale de la direction, les fonctions du personnel, le processus de traitement d'une saisine ou de demande d'appui scientifique et technique. Ensuite, chaque unité a travaillé sur un plan qualité qui décline le manuel qualité, comprend les fiches de poste du personnel de l'unité décrivant les missions de chacun (en tenant compte des compétences

---

<sup>1</sup> Déclaration qualité du directeur de la DERNS, 28 août 2000.

particulières), décrit les points critiques spécifiques ainsi que les procédures propres à l'unité. Au niveau de chaque unité, le groupe qualité a également mis au point des instructions de travail, plus précises que les procédures, et des enregistrements c'est-à-dire des modèles administratifs (modèles d'ordre du jour, de compte rendu de comité, de nomination des experts, de déroulement des comités...) que doivent suivre les secrétaires scientifiques dans toutes leurs activités.

Pour élaborer les procédures, les différents « points critiques » dans le processus d'évaluation ont été préalablement identifiés. Cette approche est directement inspirée des procédures de l'HACCP, mises en place dans les industries à partir des années 1980 : elle vise à mettre en évidence les zones de développement des risques pour la qualité finale du produit, pour lesquelles il convient de mettre en œuvre des mesures rectificatives. Le groupe qualité identifie ainsi plusieurs points critiques : au niveau de la recevabilité de la demande (problème de formulation de la demande par les administrations et de compréhension de la question posée, désaccord sur les délais de réponse), au niveau du traitement de la saisine (difficulté de coordination entre CES, difficulté de programmation des dossiers), au niveau de la réalisation de l'expertise (rapport mal rédigé, manque de coordination des rapporteurs, insuffisance des délais d'envoi des documents de séance avant la réunion, désorganisation de la discussion et des débats, problème de gestion des conflits d'intérêts), au niveau de la rédaction de l'avis. Pour chacun de ces points, des moyens de maîtrise sont prévus, sous la forme de procédures : procédures pour la gestion administrative des saisines, la recevabilité et l'analyse du dossier, pour la nomination des rapporteurs, pour la gestion de la confidentialité, l'élaboration des rapports, la conduite des débats par le président du CES, la déclaration et la gestion des conflits d'intérêts, la publication de l'avis. D'autres procédures organisent la demande d'appui scientifique et technique auprès des unités d'appui à l'évaluation du risque, l'organisation du processus en situation d'urgence, la demande d'informations complémentaires aux administrations, etc.

Dans la mesure où la construction du système d'assurance-qualité s'est faite sans référentiel préétabli et de manière empirique, le mode de rationalisation n'est pas une standardisation ou une codification taylorienne, « par le haut ». Les responsables qualité ont fait participer les opérateurs à la définition des procédures et celles-ci n'apparaissent pas comme des documents figés, mais plutôt comme des règles en évolution, susceptibles d'être adaptées à l'usage ou à la demande des personnels. Les responsables qualité ont cherché à tirer profit des expériences des secrétaires scientifiques de manière à améliorer le fonctionnement des comités mais également à entraîner l'adhésion des personnels aux nouvelles procédures<sup>1</sup>. Cette démarche concertée a été particulièrement importante pour la définition de la fiche de fonction des secrétaires scientifiques :

« On a construit ce système avec les gens. On a deux types de solutions : soit on décrit tout et on dit c'est comme ça qu'il faut faire ; soit on décrit avec les gens. C'est ce qu'on a fait, c'est beaucoup plus long mais les gens progressent en même temps, et les gens commencent à bien adhérer à cette démarche. La fiche de fonction des secrétaires scientifiques a été changée 10 ou 15 fois, en les associant. Parce qu'on a souhaité qu'elle soit discutée au groupe de pilotage, en tenant compte de ce que chacun ressentait. On l'a modifiée parce que des gens avaient peur d'être enfermés en disant : moi j'ai pas ces compétences là, donc je ne suis pas à ma place. C'est vrai que forcément cette démarche crée des... problèmes, suscite des problèmes qu'on n'avait pas envie de traiter forcément. On ne peut pas passer outre. Chaque unité avait réfléchi dans son plan qualité sur ce que chacun faisait. Moi, j'ai récupéré toute cette info, j'en ai fait une synthèse présentée au groupe ; on a discuté plusieurs fois et j'ai essayé de leur transmettre les documents avant, en demandant qu'ils réfléchissent sur ce qu'ils pensaient

---

<sup>1</sup> La responsable de la construction du système qualité a exercé auparavant des fonctions de secrétaire scientifique, ce qui lui a donné une connaissance du fonctionnement concret du processus.

eux, et ce que pensait l'unité. Et sur ce cas des secrétaires scientifiques, on a fait deux ou trois réunions de sous-groupes de travail, pas avec tout le groupe de pilotage. On a ensuite rapporté au groupe de pilotage ce qu'on avait fait en sous-groupe parce qu'effectivement, c'est un sujet très délicat. Sur des thèmes particulièrement sensibles, on peut fonctionner en groupe de travail. » (Agent qualité de l'Afssa)

Ce travail d'écriture collective permet le développement d'une « intelligence organisationnelle » (Cochoy *et al.*, 1998, p. 682) du processus d'expertise dans la mesure où les procédures rendent les pratiques explicites, connues de tous et où chacun peut mieux coordonner ses actions avec celles des autres. Les présidents de CES et les membres du conseil scientifique ont également été étroitement associés à la construction du processus d'expertise, à travers leur participation à la sélection des experts et au sein du conseil scientifique restreint qui a débattu à plusieurs reprises au cours de l'année 2001 de l'organisation et le fonctionnement du processus. Les démarches qualité concernent ainsi potentiellement l'ensemble des acteurs qui participent au dispositif d'expertise : non seulement les membres de la DERNS mais aussi ceux de la direction générale ; non seulement le personnel de l'Afssa mais aussi les experts, les membres des administrations ou les représentants des professionnels dont les rôles sont définis. La démarche qualité étend ainsi le processus de rationalisation de l'expertise à l'ensemble des acteurs en cadrant leurs actions, en définissant la place et la fonction de chacun, les méthodes et procédures à mettre en œuvre, les modalités de communication et de coordination des individus entre eux.

Toutefois, si la production des règles a associé les différents acteurs du dispositif d'expertise, elle reste contrôlée « par le haut » c'est-à-dire par la direction de l'agence et par les responsables du dispositif d'assurance qualité, qui déterminent au départ les principes et les objectifs de ces procédures (Cochoy et de Terssac, 1999). On retrouve un mélange de symétries (les procédures sont élaborées collectivement, discutées en réunions...) et d'asymétries (c'est le responsable qualité qui *in fine* rédige les procédures) propre à la normalisation dans l'industrie (Cochoy *et al.*, 1998).

## **b. Vers la normalisation de l'expertise**

La construction du dispositif d'assurance-qualité s'est appuyée sur un processus parallèle de construction d'une norme AFNOR. En effet, pendant que l'Afssa procéduralisait son expertise, le responsable qualité de l'agence présidait un groupe de travail à l'AFNOR chargé d'élaborer une norme de qualité en expertise. Les deux processus sont profondément liés, l'agence servant de laboratoire pour définir et expérimenter la mise en œuvre des exigences normatives. La norme apparaît en retour comme un moyen d'approfondir et de légitimer la procéduralisation du processus d'expertise de l'agence et de lui donner un label de qualité lui permettant de s'exporter :

« A l'AFNOR, on écrit une norme, un référentiel pour lever les freins qu'il pourrait y avoir à certaines actions ou orientations. Il s'agit d'une norme pour tous les organismes. L'objectif est d'avoir un même langage au niveau international, de pouvoir obtenir une reconnaissance mutuelle, de faire reconnaître l'expertise de l'Afssa à l'étranger. » (Agent qualité de l'Afssa)

Mis en place en 1999, le groupe de travail regroupe des administrations (ministère de l'Agriculture, ministère de la Défense), des établissements publics (CEA, INERIS, IRSN...), des entreprises (EDF, SNCF...). Il élabore un projet de norme en avril 2002, projet qui après enquête probatoire, aboutit en 2003 à la publication du texte définitif<sup>1</sup>. Cette norme a pour objectif d'améliorer la maîtrise des points clés de l'expertise et de permettre une reconnaissance de la capacité d'un organisme à conduire des expertises. Elle est fondée sur les

---

<sup>1</sup> Norme AFNOR NF X50-110. Mai 2003. "Qualité en expertise - Prescriptions générales de compétence pour une expertise".

exigences de la norme ISO 9001. Elle ne précise pas de procédures mais définit des exigences générales de qualité permettant la maîtrise des points critiques de l'expertise et la réduction des incertitudes de la conduite d'expertise<sup>1</sup>.

### La norme NF X50-110

La norme conçoit l'expertise sous la forme d'une relation contractuelle entre un fournisseur et son client, le « produit d'expertise » (la réponse à la question) pouvant prendre la forme d'une interprétation, d'un avis ou d'une recommandation. L'activité d'expert est fondée sur l'association des connaissances disponibles à un moment donné, de démonstrations et d'un jugement professionnel conçu comme un « processus intellectuel d'évaluation, d'estimation ou d'explication conduisant à énoncer une opinion fondée sur l'expérience professionnelle dans un domaine défini »<sup>2</sup>.

La norme énonce des exigences générales de moyens sur la capacité d'un organisme à mener des expertises : un statut juridiquement reconnu, un domaine de compétence clairement défini, les responsabilités et les rapports entre les participants clairement spécifiés, des obligations déontologiques pour garantir la neutralité de l'organisme d'expertise. Elle définit aussi les exigences de qualité des experts : ces derniers doivent faire l'objet d'une sélection fondée sur des critères transparents et doivent être caractérisés par des qualités personnelles telles que l'intégrité, l'indépendance, l'ouverture d'esprit, la perspicacité, la persévérance, la capacité d'analyse et de synthèse...

L'expertise doit être organisée selon un processus qui repose sur : une évaluation de la question posée, la sélection des experts ayant les compétences adéquates, le choix d'une méthode d'expertise appropriée, une analyse critique des données fournies... Un « contrat d'expertise » doit définir les exigences du client, la question posée, la nature du produit attendu, le délai de remise du produit, les conditions de réalisation de l'expertise. L'organisme d'expertise doit respecter les exigences en matière de confidentialité, assurer la traçabilité du processus, tenir compte des éléments contradictoires, vérifier la conformité du produit au contrat de départ.

La qualité du « produit d'expertise » est spécifiée : il doit rappeler la question posée, les limites du champ de l'expertise, les données d'entrée et l'état des connaissances qui ont servi de fondement à l'expertise. Il doit exposer le raisonnement, formuler une interprétation ou un avis, en apportant des preuves et des éléments objectifs et en mettant en évidence, le cas échéant, des positions contradictoires. Ce produit doit être lisible. Il peut contenir des recommandations, mais il ne doit pas définir de moyen spécifique pour remplir ces recommandations : il est précisé que l'organisme d'expertise n'est pas un organisme de conseil et qu'il ne propose pas de solution particulière, ce qui relève de la responsabilité du client.

Enfin, le processus doit répondre à des exigences en terme de traçabilité : identification des « produits » intermédiaires et finaux, archivage de tous les « éléments d'entrée », mise en place d'un « système d'amélioration, de détection des produits non conformes aux exigences ».

La norme définit donc des exigences de qualité, tant pour les experts, la démarche d'expertise que pour le « produit » d'expertise. Construite parallèlement au système de management de la qualité, elle exerce une influence décisive sur le processus de procéduralisation de l'expertise. Elle fournit des modèles et des justifications. Elle impose un vocabulaire : l'agence doit passer un « contrat » avec ses administrations, ses « clients », et se doit de respecter ce contrat par la remise d'un « produit ». Elle entraîne la mise en place d'évaluations régulières sous la

---

<sup>1</sup> Dans la norme, l'expertise est définie de façon très large et peut porter sur l'évaluation de risques, de biens ou de valeurs, de situations, de personnels, d'organisations et de leurs performances, de projets ou de travaux scientifiques, de dommages. L'expertise peut être individuelle, collective (réalisée par un collège d'experts) ou institutionnelle (conduite sous la responsabilité propre d'une institution).

<sup>2</sup> Le travail de normalisation permet d'aboutir à une définition générale de l'expertise – « un ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un client, en réponse à une question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel » - et de l'expert - « une personne dont la compétence, l'indépendance et la probité lui valent d'être formellement reconnue apte à effectuer des travaux d'expertise ». Un avis est « une opinion résultant d'une analyse ou d'une évaluation, en réponse à la question posée, et n'ayant pas force de décision, formulé sur la base des éléments connus de l'expert et en l'état actuel des connaissances ». Une recommandation est « un avis sur ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire ».

forme d'audits internes puis externes, qui mettent en évidence les écarts entre la norme et le processus concret d'expertise, dans le but d'obtenir une certification aux exigences de la norme<sup>1</sup>.

Ainsi, assurance-qualité et normalisation entraînent le développement d'un ensemble de procédures formelles et impersonnelles, caractéristiques d'un processus de bureaucratisation.

### **3. Réorganiser les relations avec son environnement**

La procéduralisation de l'expertise passe non seulement par la définition de règles d'organisation et de fonctionnement internes mais également par l'organisation des relations des acteurs de l'évaluation de risque avec leur environnement, entendue comme étant « les segments de la société avec lesquels une organisation est en relation » (Crozier et Friedberg, 1981, p. 86)<sup>2</sup>. L'agence a cherché à contrôler ses relations avec les acteurs extérieurs – acteurs administratifs, industriels et organisations professionnelles, associations de consommateurs - susceptibles d'intervenir au cours de l'expertise, de manière à éviter toute pression ou toute influence tout en maintenant des interactions indispensables à la qualité de l'expertise.

Pour reprendre les concepts développés par Selznick, nous pourrions dire que l'Afssa a développé des mécanismes de cooptation formelle tout en cherchant à se prémunir contre toute cooptation informelle<sup>3</sup>. Dans le but d'accroître sa légitimité sociale, la loi a intégré les représentants des administrations, des associations de consommateurs et des acteurs socio-professionnels dans les instances de direction de l'Afssa de manière formelle : ils se sont vus reconnaître une participation officielle au sein du conseil d'administration de l'agence et les associations de consommateurs ont même reçu, à côté de administrations, le droit de saisir l'Afssa<sup>4</sup>. En revanche, l'agence a pris soin de se prémunir contre tout mécanisme de

---

<sup>1</sup> C'est par exemple au nom de la mise en conformité à la norme qu'est soulevée la question du modèle de rapport et de sa signature par le rapporteur, ou qu'est proposée la signature d'un contrat d'expertise entre l'agence et ses administrations de tutelle (contrat engageant l'agence sur la question posée, les méthodes utilisées pour la traiter, les délais...). L'agence s'est engagée dans le processus de certification à la norme : en 2005, un organisme de certification à la norme a été accrédité par le COFRAC et la certification a été réalisée par la suite.

<sup>2</sup> Il n'existe bien sûr pas de frontières claires entre l'agence et son environnement. L'environnement d'une organisation n'est pas donné objectivement ni stable. L'organisation structure son environnement en même temps que ce dernier fournit opportunités et contraintes à l'organisation. L'Afssa négocie ainsi ses frontières avec l'environnement.

<sup>3</sup> Selznick (1953, p. 13-15, 259-261) définit la cooptation comme un mécanisme de défense, consistant pour une organisation à absorber les éléments de son environnement dans sa structure de pilotage de manière à assurer sa stabilité et son existence (« the process of absorbing new elements into the leadership or policy-determining structure of an organization as a means of averting threats to its stability or existence », p. 13). La cooptation formelle est une action publique et volontaire par laquelle une organisation associe à sa gestion des acteurs de son environnement. Elle résulte d'une volonté de l'organisation d'accroître sa légitimité et d'obtenir la reconnaissance des acteurs de son environnement ou d'augmenter l'efficacité de son action auprès d'eux. La cooptation formelle n'entraîne pas de transfert réel du pouvoir (« what is shared is the responsibility for power rather than power itself », p. 14). À l'inverse la cooptation informelle est souvent cachée (non reconnue officiellement) et contrainte : elle résulte d'une pression de l'environnement qui menace l'autonomie de l'organisation, pénètre ses structures et influence son action. Des forces externes (individus ou groupes d'intérêts) font pression sur l'organisation ou la contraignent. En échange, l'organisation est obligée de répondre à ces pressions en instaurant des mécanismes de participation qui entraînent un transfert réel du pouvoir. (« Legitimacy and confidence may be well established with relation to the general public, yet organized forces which are able to threaten the formal authority may effectively shape its structure and policy. The organization faced with its institutional environment, or the leadership faced with its ranks, must take into account these outside elements. They may be brought into the leadership or policy-determining structure and may be given a place as a recognition of and concession to the resources they can independently command. », p. 15). La cooptation informelle se traduit par une capture de l'organisation et doit rester informelle et discrète.

<sup>4</sup> Dans les faits, le conseil d'administration joue un rôle marginal dans la détermination de la politique de l'agence. On rejoint le constat de Selznick que la cooptation formelle n'associe pas les cooptés à la réalité du pouvoir mais seulement à la responsabilité du pouvoir.

cooptation informelle, qui associerait de trop près les acteurs extérieurs à son fonctionnement, en particulier à son expertise, et mettrait en danger son indépendance. Selznick insiste sur les risques qu'une cooptation formelle ne dérive en cooptation informelle :

« Formal cooptation ostensibly shares authority, but in doing so is involved in a dilemma. The real point is the sharing of the public symbols or administrative burdens of authority, and consequently public responsibility, without the transfer of substantive power; it therefore becomes necessary to insure that the coopted elements do not get out of hand, do not take advantage of their formal position to encroach upon the actual arena of decision. Consequently, formal cooptation requires informal control over the coopted elements lest the unity of command and decision be imperilled. This paradox is one of the sources of persistent tension between theory and practice in organizational behavior. The leadership, by the very nature of its position, is committed to two conflicting goals: if it ignores the need for participation, the goal of cooperation may be jeopardized; if participation is allowed to go too far, the continuity of leadership and policy may be threatened. » (Selznick, 1953, p. 261)

Tout en associant les acteurs à son activité d'expertise, l'agence a donc développé des procédures pour limiter les risques d'une capture de son activité.

### **a. Réorganiser les relations entre évaluateurs et gestionnaires des risques**

L'externalisation de l'expertise en dehors des administrations a conduit à une réorganisation de la relation entre les administrations et les experts scientifiques. On a vu dans le chapitre précédent comment, au moment de la création de l'agence, les ministères ont utilisé le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques pour garder la tutelle de leurs services de contrôle et réduire les prérogatives de l'agence. Cette dernière réinvestit ce principe pour affirmer son autonomie scientifique et son indépendance politique. La direction de l'agence a ainsi procéduralisé ses relations avec les administrations de manière à protéger le travail scientifique de toute interférence.

Contrairement aux modes d'interaction personnalisées qui pouvaient exister auparavant, l'Afssa se pose désormais comme l'intermédiaire entre les administrations et les experts. Les contacts directs entre experts (en particulier les rapporteurs) et les agents de la DGCCRF, de la DGS ou de la DGAI, sont déconseillés et doivent rester exceptionnels. Toute demande, par exemple d'informations complémentaires pour traiter un dossier, doit se faire par l'intermédiaire de la DERNS.

De plus, la question posée par l'administration à l'agence dans le cadre d'une saisine doit être précisée et formulée par écrit. Les procédures organisent l'étape de la recevabilité administrative et scientifique de la saisine. L'Afssa a, pendant ses premières années de fonctionnement, rencontré de nombreuses difficultés dans la formulation des questions des tutelles, ce qui l'a amené à préciser ses attentes. En leur apprenant à mieux formuler leurs saisines, l'agence agit comme un agent de rationalisation des actions de ses tutelles :

« Dans nos relations avec les tutelles, il y a le problème de la revue de la question posée. Si l'Afssa accepte de répondre à une question très large qui demanderait 10 ans de travaux, elle perd sa crédibilité. On a dit aux administrations de préciser leurs questions. Les relations concrètes des secrétaires scientifiques avec les administrations rentrent dans le champ de la qualité. Il faut noter les mails, savoir comment à partir d'une question, on a reformulé le problème, sur quelle base. Car les formulations telles quelles ne sont pas des questions scientifiques. Il faut exclure des choses... et il en faut une trace. Il faut aussi une pédagogie avec les tutelles pour leur apprendre comment poser un problème. La DGAI a une procédure qualité, on va pouvoir y arriver. La DGCCRF n'a pas encore fait le deuil du système précédent. Jusqu'à une période récente, je pense qu'on acceptait les dossiers trop vite, on avait une mauvaise fierté à dire oui sans discuter. » (Agent qualité de l'Afssa)

De même, à l'autre bout de la chaîne de traitement de la saisine, l'agence a tenu à préciser dans quelles conditions avait lieu la publication de ses avis. L'enjeu était de savoir si l'agence pouvait publier son avis sans que l'administration concernée n'en ait pris connaissance au



préalable. Dans le cadre d'un protocole de relations signé par l'agence et ses administrations de tutelle en 1999, il a été décidé que pour une saisine sur un dossier individuel, l'avis ne pouvait être publié avant la notification par l'administration de la décision à l'entreprise pétitionnaire. Pour les autres saisines, l'agence informe ses tutelles avant de publier l'avis.

Entre la formulation de la saisine et la publication de l'avis, la participation de l'administration aux travaux de l'agence a elle aussi été organisée. Dès les premières séances du conseil scientifique et du conseil d'administration en 2000, au cours desquelles sont établies le règlement intérieur de l'agence et les principes de fonctionnement des CES, leur participation aux comités fait débat<sup>1</sup>. La discussion porte sur un article qui prévoit que les représentants des administrations « peuvent assister » (et non « assistent ») aux comités d'experts. Cette formulation, votée en commission technique paritaire, est soutenue par les représentants du personnel au nom du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques : les comités ne doivent réunir que les experts scientifiques mais ils peuvent, à leur demande, solliciter la présence des administrations (par exemple pour expliquer une saisine, son contexte ou ses enjeux réglementaires)<sup>2</sup>. Le but est d'éviter toute pression des administrations ou du moins tout soupçon de pression sur les experts :

« L'essence même des comités d'experts est de rendre un avis scientifique. Ils le rendent au directeur général qui lui, rendra un avis au nom de l'agence. A priori, la logique veut, pour nous du moins, que seuls les scientifiques, dans des conditions bien exprimées dans le texte, "sélectionnés sur une grille d'évaluation", puissent participer à rendre un avis scientifique en-dehors d'une pression ou du regard du demandeur de l'avis.

Il ne nous paraît pas sain qu'une instance chargée de donner un avis scientifique puisse être soupçonnée d'avoir rendu cet avis « sous la pression », entre guillemets, du demandeur de l'avis. Voilà pourquoi, effectivement, nous préférons nettement la formule "peuvent assister" à celle de "assistent". Pour dire le fond de notre pensée, nous aurions même aimé supprimer le "peuvent assister" qui est cependant en conformité, je pense, avec l'essence même de ce qui nous a conduits dans ce groupe de travail à craindre une présomption d'influence sur les avis des experts scientifiques. » (Intervention d'un représentant du personnel au Conseil d'administration du 23 mars 2000)

A l'opposé, les représentants des administrations, tant du ministère de l'Agriculture que du ministère de la Santé, souhaitent que leurs représentants assistent aux comités, de manière à mieux formuler leurs demandes mais aussi à mieux comprendre les raisonnements et les avis des experts. Pour le directeur général de la santé, il est important que les gestionnaires connaissent les éléments du contexte entourant l'avis scientifique et que les experts entendent les observations des administrations. Il soutient une autre formulation : les auteurs de la saisine « assistent, sauf demande des présidents des comités, aux débats ». La directrice générale de l'alimentation « ne voit pas pourquoi l'administration qui est, en théorie, indépendante par le statut de la fonction publique, aurait intérêt à faire pression dans le sens d'une réponse ou d'une autre »<sup>3</sup>. Certains scientifiques soutiennent la position des administrations : les administrations devraient être présentes en comité pour améliorer la coordination entre évaluateurs et gestionnaires des risques, de façon à ce que les avis scientifiques ne soient pas trop éloignés de la réalité de la gestion des risques. Le représentant du ministre de la Recherche défend lui la nécessité de ne pas altérer d'emblée, par la présence des administrations, l'image d'indépendance de l'expertise de l'agence. La direction de l'agence est plus pragmatique : « M. Hirsch ne souhaite pas créer de rupture. Les objectifs sont d'une part que les comités d'experts ne soient pas coupés de l'administration et d'autre

<sup>1</sup> Compte rendu du Conseil scientifique du 15 mars 2000 et du Conseil d'administration du 23 mars 2000.

<sup>2</sup> Au cours de la discussion, le modèle du Comité interministériel sur les ESST, qui réunissait les experts scientifiques en l'absence de toute administration, de manière à garantir la plus grande indépendance des évaluateurs, est mis en avant.

<sup>3</sup> Compte rendu du conseil d'administration du 23 mars 2000, p. 10.

part que les experts puissent être entre eux s'ils souhaitent le faire »<sup>1</sup>. Il propose donc de confier au président du comité le soin de décider de la présence des administrations.

Un accord est finalement trouvé lorsque le président du conseil d'administration propose que le président d'un comité garde le pouvoir de décider de la présence des administrations en comité mais que soit reconnu aux administrations le droit d'être auditionnées. L'article 22 du règlement intérieur de l'agence précise ainsi :

« Pour l'examen des saisines, en vue de préciser le contexte ayant motivé la saisine et d'apporter aux experts toutes informations utiles à l'expertise scientifique, les auteurs de la saisine sont auditionnés. Ils peuvent assister, avec l'accord du président du comité d'experts spécialisés ou du président du groupe de travail, à tout ou partie des séances des comités ou groupes de travail. »<sup>2</sup>

Cette formulation est révélatrice du compromis nécessaire pour répondre à des contraintes opposées : d'un côté assurer l'indépendance de l'évaluation du risque et pouvoir afficher un processus strictement scientifique, à même de garantir la crédibilité et de créer de la confiance ; d'un autre, assurer la possibilité d'interactions entre évaluateurs et gestionnaires pour préciser les questions posées aux experts, apporter des données, améliorer la qualité et faciliter la compréhension et la traduction des avis. Ce compromis permet d'aménager la séparation institutionnelle entre évaluateurs et gestionnaires.

Les relations de l'agence et des administrations en matière de transmission des données utiles à l'expertise donnent également lieu à formalisation dans le cadre du protocole signé entre les deux parties<sup>3</sup>. Ce dernier précise que l'agence est destinataire des synthèses d'enquête et des rapports d'activité des services de contrôle (l'agence ne reçoit pas tous les résultats d'enquête). Elle est consultée sur les programmes de surveillance et de contrôle de façon annuelle. L'administration doit transmettre toute information qu'elle estimerait utile à l'évaluation des risques et l'Afssa a accès à toute information détenue par l'administration qui lui serait nécessaire. Ces dispositions doivent faciliter les échanges de données entre l'agence et les services de gestion.

Ainsi les relations de l'agence avec ses administrations de tutelle sont-elles organisées de façon à garantir l'indépendance de l'agence et de ses comités d'experts tout en permettant une circulation de l'information et des données entre évaluateurs et gestionnaires. Le dispositif d'expertise et sa procéduralisation n'organisent pas une séparation entre évaluation et gestion mais aménagent une articulation, compromis entre une exigence d'indépendance et une contrainte pratique d'interaction entre évaluateurs et gestionnaires.

## **b. Être indépendant des acteurs économiques sans couper les liens**

Alors que l'ancien système d'expertise avait perdu sa crédibilité en paraissant se compromettre avec les intérêts économiques, l'Afssa a cherché à réorganiser ses relations avec les acteurs économiques de façon à séparer les objectifs sanitaires et les considérations économiques. Les organisations agricoles, les industries agroalimentaires, les entreprises du commerce et de la distribution ainsi que l'industrie de la pharmacie vétérinaire sont représentés au sein du conseil d'administration de l'agence. Outre cette représentation formelle, des modalités ont été définies pour associer les acteurs économiques à l'expertise tout en se préservant des risques d'influence. Là encore, l'objectif de l'agence n'a pas été de couper tous les liens mais de créer un cadre permettant de garantir à la fois l'indépendance et

---

<sup>1</sup> Compte rendu du conseil scientifique du 15 mars 2000, p.8.

<sup>2</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Protocole des relations entre l'Afssa et ses ministères de tutelle du 27 septembre 1999.

les interactions nécessaires à la qualité de l'expertise. Les procédures visent à formaliser ce compromis.

Devant examiner de nombreuses saisines portant sur des demandes des professionnels, l'agence a mis en place des règles pour bénéficier des informations des professionnels tout en évitant toute interférence de leur part sur l'expertise. Ainsi la loi n'a pas permis aux professionnels ou à leurs représentants de saisir l'agence : les acteurs économiques déposent leur demande auprès des administrations qui vérifie sa recevabilité et transmettent ensuite le dossier à l'agence<sup>1</sup>. De plus, comme nous l'avons vu plus haut, les représentants des professionnels ou des scientifiques du secteur privé ont été exclus des comités et de toute la procédure d'élaboration des avis. Les présidents des comités voient dans leur exclusion une garantie de scientificité des travaux de l'agence et un moyen de prévenir tout mélange des genres :

« Le problème c'est que les professionnels peuvent identifier les problèmes ou les situations à risque - mais je doute qu'ils soient là pour ça -, soit opposer des problèmes de logistique, de gestion, des problèmes d'application... et là c'est une situation à risque, parce que ça finit par intoxiquer les experts qui ne connaissent pas ces milieux là. Dans le Comité Dormont, le fait d'avoir fait rentrer des universitaires connaissant les filières ou des gens d'organismes scientifiques spécialisés comme le CEMAGREF a été favorable. Mais si on avait fait rentrer des gens de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail, ils ont tellement en tête les contraintes, les difficultés de leurs adhérents, les comptes d'exploitation, le fait que des mesures peuvent avoir des conséquences dramatiques - ce que je ne nie pas du tout -, que je crains l'intox dans ce domaine, qu'on nous dise « pour un risque hypothétique, vous allez flinguer complètement une filière ». Ce genre d'argument, il est logique mais il n'a pas à s'exprimer dans les comités scientifiques. Qu'ensuite ils aillent voir le ministre ou l'administration, ils sont là pour entendre toutes les parties. Mais pas au niveau des comités scientifiques. Moi je n'ai pas envie de peser le risque représenté par un bout d'intestin de mouton versus le risque pour une filière : je n'ai aucune légitimité pour ça, je ne sais pas faire. » (Président de CES)

Il est par ailleurs interdit aux rapporteurs en charge d'un dossier de prendre contact avec le pétitionnaire industriel. Toute demande d'information complémentaire pour compléter un dossier doit passer par l'intermédiaire de l'Afssa et des administrations. Enfin, la procédure de traitement d'une saisine ne prévoit pas de consultation ou d'audition systématique des professionnels. L'expertise collective n'est donc pas contradictoire au sens juridique : elle n'organise pas la confrontation entre des experts mandatés par le pétitionnaire et des experts mandatés par l'Etat. Le seul avocat du pétitionnaire est son dossier, qui doit être suffisamment exhaustif et convaincant pour obtenir l'adhésion des experts. Ces procédures visent à protéger les experts de toute pression.

L'agence n'a pas seulement redéfini la place des acteurs économiques dans le processus d'expertise. Elle a également réorganisé les relations que les anciens laboratoires du CNEVA entretenaient avec le secteur agro-alimentaire dans ses activités de recherche et d'appui scientifique et technique, en définissant un « cadre des relations de partenariat contractuel entre les laboratoires de l'Afssa et des partenaires privés »<sup>2</sup>.

« On a cité dès la création de l'Agence des principes avec les industriels. Ce n'était pas facile au début car ils [les laboratoires] voulaient garder des contacts avec les industriels, mais cela doit se faire selon des modalités qui n'entachent pas l'indépendance, c'est à dire que cela doit se faire sans financement. Ça a été pendant 18 mois ou même deux ans mal compris aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. A l'intérieur, les laboratoires, ex-CNEVA, avaient des conventions privées. Il fallait arrêter cela, ou instaurer un autre cadre de relation. Sinon, à rendre les avis, on croit qu'on est vendu, pas honnête. Cela ne veut pas dire qu'on n'a pas le droit de travailler avec eux. Les industriels c'est pareil, ils disaient "vous croyez qu'on va vous acheter, vous bâillonner"... Or ce n'était pas cela, mais c'est un souci

---

<sup>1</sup> L'évaluation d'un dossier par la DERNS ne donne pas lieu au paiement d'une redevance de la part des professionnels comme dans le cas du médicament ou du médicament vétérinaire.

<sup>2</sup> Cadre validé par le conseil d'administration de l'Afssa du 12 octobre 2000.

d'indépendance financière pour que l'on puisse avoir le choix de traiter les sujets selon les protocoles qu'on veut.

On a finalement réussi notre pari, et c'est mieux. Ça a été finalement compris, après une courte phase paranoïaque, qu'il fallait une liberté sur les modalités de travail. Par exemple sur les abeilles avec le Gaucho. Le monde des apiculteurs était en conflit avec Bayer parce que les apiculteurs incriminaient le Gaucho de décimer les ruches. Quand l'agence a été créée, il existait une convention entre le labo du CNEVA à Sofia-Antipolis et Bayer. La convention avait été passée pour voir s'il n'existait pas d'autres facteurs de maladie des ruches qui disculperaient l'influence du gaicho. On a finalement arrêté la convention, même si la recherche était honnête intellectuellement. Si cela avait été payé par Bayer, il y aurait eu une suspicion autour des travaux. Ne pas être payé par Bayer, par exemple, c'est ça qui a changé. » (Direction Afssa)

L'agence a mis fin aux prestations de services (analyses, essais, études et expertises) réalisées par les laboratoires au profit des industriels et a interdit tout contrat de recherche financé principalement par des sociétés privées ou des groupements professionnels. Elle peut s'associer à des études si leur objectif est de nature sanitaire, si les recherches sont réalisées de manière indépendante et n'obéissent pas à une logique de profit et si les résultats des recherches ne font pas l'objet d'obligation de confidentialité<sup>1</sup>. L'objectif était de garantir l'indépendance de l'agence et d'éviter tout soupçon sur ses activités.

La rationalisation des relations entre l'agence et les acteurs économiques n'a pourtant pas entraîné une coupure radicale avec les professionnels. Il s'agit davantage d'une réorganisation dans un cadre nouveau défini au préalable par l'agence. L'Afssa ne pouvait pas couper tous les liens : l'expertise ne peut être pertinente que si elle reste au fait des derniers développements industriels, des évolutions des marchés, des contraintes techniques des professionnels pour mettre en œuvre les mesures proposées. Afin de recueillir des données indispensables à l'expertise, afin d'évaluer le « risque réel » et pas seulement le « risque théorique » (Godard, 2001b), afin de mesurer les possibilités concrètes de mise en œuvre de ses avis et recommandations, l'agence a dû aménager un espace de relations avec les acteurs économiques.

« Q. Quelle politique avez-vous eu vis-à-vis des industriels ?

C'est la même démarche que pour l'administration : à partir du moment où on mélange des considérations scientifiques avec des considérations techniques, de ce fait les scientifiques intègrent dans leurs réflexions des considérations qui n'ont pas lieu d'être et cela biaise fatalement l'avis scientifique donné. Certes les industriels peuvent dire : "ça se passe comme ça". Mais ensuite l'expertise scientifique doit se faire sans eux. L'idée c'est de dire qu'avec les partenaires administratifs ou les industriels, on ne veut pas avoir des avis complètement déconnectés de toute réalité. Il faut qu'ils soient pertinents et que ce ne soit pas uniquement une revue de la bibliographie. (...) Les administrations et les professionnels ne devraient pas être exclus de l'expertise scientifique, on voit bien qu'on a besoin de l'information, mais ils ne doivent pas participer au travail d'analyse scientifique. » (Direction Afssa)

L'Afssa a donc réorganisé ses relations de manière à aménager des possibilités de dialogue et d'échange avec les professionnels tout en maintenant son indépendance. Ainsi au cours de la procédure de traitement d'une saisine, il n'est pas rare que les industriels pétitionnaires entrent en contact avec les secrétaires scientifiques pour connaître l'ordre du jour d'une réunion, demander que leur dossier soit examiné rapidement... Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, le personnel de l'agence n'est pas insensible à ces demandes, tant qu'elles ne portent pas sur l'évaluation du dossier proprement dit :

« Les industriels nous critiquent : ils disent qu'on ne sait pas trop comment on aboutit à telle conclusion, qu'on ne voit pas l'intérêt de tel considérant... Enfin, théoriquement, on n'a pas le droit de contacts avec les industriels, mais ils nous appellent toujours. Pour connaître... enfin nous on n'a pas le droit de

---

<sup>1</sup> Jusque là, des analyses qui montraient la présence d'un contaminant mais dont les résultats devaient rester confidentiels, ne pouvaient donner lieu à aucun signalement administratif.

leur dire ce qu'il y a dans l'avis, mais ils nous appellent pour nous demander quand leur dossier passe, s'ils ont une urgence particulière... mais ces critiques, on les entend de façon indirecte...

Q. Donc ils sont quand même inquiets de savoir ce que l'avis va donner ?

Oui, oui. Ils ne nous lâchent pas. Mais on a des directives très claires, sur la confidentialité. On ne va pas leur dire : au revoir, on n'a pas le droit de vous parler. Des fois ils disent : si notre dossier ne passe pas tout de suite en juin, il faudra qu'on attende le mois de janvier. Nous on essaie de faire notre possible. Il y a des industriels qui doivent avoir l'avis de l'Afssa et d'une autre instance scientifique par exemple de l'Agence du médicament et ils sont coincés pour la mise sur le marché de leur produit. On essaie de faire un effort et de reporter un autre dossier. C'est plus au niveau de la gestion de l'ordre du jour, de la gestion administrative. » (Secrétaire scientifique)

Loin d'être totalement fermée aux pétitionnaires, la procédure aménage des possibilités de rencontre entre un pétitionnaire et l'agence, pour préciser un avis rendu ou pour débrouiller un dossier en cours d'expertise qui pose des problèmes particuliers. Ces rencontres peuvent conduire à une ré-évaluation du dossier, si l'industriel présente des arguments pertinents :

« Maintenant s'ils veulent avoir des précisions sur l'avis, ils demandent un rendez-vous officiel ou demandent à être auditionnés. On a eu 2 ou 3 auditions d'industriels suite à un avis négatif. Ils viennent avec leurs experts, discuter avec nous. Pas en CES. On organise une réunion en aparté, avec le président du CES, les rapporteurs du dossier, le secrétaire scientifique. Mais ça n'aboutit pas forcément à ce qu'on change d'avis. Ça les reconforte un peu, et nous ça nous permet de savoir pourquoi ils ont avancé tel ou tel critère. Si les arguments de l'industriel nous convainquent, on repasse ensuite en CES. Par exemple, pour une boisson énergisante, on a eu une demande d'audition après un avis franchement défavorable : ils nous ont dit que la France était le seul pays à ne pas autoriser ce produit. Et qu'il n'y avait aucun danger pour les autres pays européens ; ils nous ont plus ou moins convaincus. Après, en CES, on a fait le compte rendu de l'audition. Les experts ont dit : pas question même si la France est le seul pays, on n'autorise pas ce produit. » (Secrétaire scientifique)

L'agence a aussi donné la possibilité à des scientifiques du secteur privé ou à des représentants des professionnels de participer à des groupes de travail sur des sujets spécifiques. Les premières années, les professionnels ont par exemple participé à un groupe de travail portant sur la définition de mesures pour réduire les teneurs en sel des aliments, à un groupe d'experts sur les allégations nutritionnelles des préparations pour nourrissons ou encore à un groupe d'évaluation des risques et bénéfices nutritionnels et sanitaires de la consommation de produits issus de l'agriculture biologique. Mais ces expériences ont été particulièrement mal acceptées par les experts scientifiques. Par exemple la participation de représentants d'associations et d'entreprises d'agriculture biologique dans le groupe chargé d'en évaluer les risques et les bénéfices a fortement mécontenté certains experts<sup>1</sup> :

« La seule question où il n'y pas eu d'accord avec Martin Hirsch, c'est lors d'une auto-saisine Afssa sur les bénéfices et les risques de l'Agriculture biologique. L'Afssa voulait introduire des experts scientifiques mais aussi des membres de l'agriculture bio, venant d'instituts ou d'associations. Les experts de notre CES se sont retrouvés gênés par leur insistance pour orienter le traitement des questions, la rédaction de manière un peu martiale. J'ai écrit une lettre à Martin Hirsch pour lui dire que ce genre de groupe devrait être exclusivement Afssa, mais qu'on pouvait auditionner, comme on l'avait déjà fait, toutes les parties prenantes. On nous répondit que nous représentions l'agriculture conventionnelle. J'ai compris qu'ils avaient intégré ces experts pour calmer les oppositions. On nous assure que le rapport final serait revu en CES. » (Président de CES)

La difficulté de fonctionnement de ces groupes a amené l'agence à limiter ce type d'expériences et à privilégier d'autres modes de relations : auditions, visites de terrain, consultation des professionnels une fois le rapport d'un groupe de travail terminé (dans ce cas, les remarques des professionnels ne sont prises en compte que si elles sont acceptées par les experts du groupe), présentation des avis et rapports sans possibilité de modification...

---

<sup>1</sup> Le groupe de travail comprenait 5 membres (sur 22) issus du secteur de l'agriculture biologique. Un expert scientifique, membre du CES Nutrition, a démissionné du groupe en cours, s'opposant à ce qu'il considérait comme du lobbying de la part des représentants du secteur.

« Et puis quand un sujet implique les industriels (par exemple le travail sur listeria), on contacte les professionnels avant de rendre public l'avis pour leur présenter l'avis, voir comment ils réagissent, de façon à ce qu'ils ne l'apprennent pas comme le quidam, qu'ils aient un petit temps d'avance. Surtout pour les sujets sensibles, comme pour le prion par exemple : on présente l'avis de façon formelle ici à l'Afssa. Il peut y avoir un échange qui s'établit avec les professionnels même si toutes leurs remarques ne sont pas prises en compte. On peut parfois, si les remarques sont très pertinentes, modifier, nourrir l'avis... Mais encore une fois on ne changera pas notre cap. » (Chef d'unité DERNS)

« Je tiens aussi à ce qu'on puisse se rendre sur place, qu'on puisse se faire expliquer par des professionnels, les limites, les inconvénients... Quand on travaille sur le retrait des colonnes vertébrales à l'abattoir, qu'on s'y déplace pour voir comment ça se passe en vrai. Régulièrement, on organise des visites sur sites, c'est le cas pour le CES ESST, avec les experts qui le souhaitent, pour qu'ils aient un pied sur terre. Il faut faire attention à ne pas tomber dans le risque potentiel, mais réel, d'être coincés par les industriels, qui peuvent tirer de notre visite argument pour dire « l'Afssa s'est déplacée donc on produit bien », pour avoir l'estampille Afssa. Alors que c'est nous qui venons nous informer. Mais c'est quelque chose d'indispensable pour comprendre les arguments des uns et des autres. On ne peut pas imaginer travailler uniquement sur dossiers. Donc c'est un autre aspect du fonctionnement de mon unité d'avoir un pied ancré dans la vraie vie. » (Chef d'unité DERNS)

La participation des experts du secteur privé ou de représentants des professionnels aux travaux d'expertise a été ainsi fortement encadrée : leur présence a été principalement limitée à des groupes de travail ou à des formes de consultation ou d'information qui permettent de bénéficier des données des professionnels, de leurs connaissances des pratiques et des contraintes économiques sans pour autant risquer d'influencer l'expertise scientifique. Comme pour les administrations, l'agence ne pouvait pas couper tous les liens avec les acteurs économiques : elle a dû trouver des compromis permettant à la fois d'affirmer son indépendance et de ménager des relations indispensables à la qualité de l'expertise comme à l'impact de ses avis sur les acteurs économiques.

### **c. Ouvrir le processus d'expertise aux associations de consommateurs**

Les débats parlementaires à l'origine de la loi de 1998 avaient insisté sur la nécessité de garantir aux citoyens une plus grande transparence sur les risques et une meilleure information sur l'alimentation, en confortant le rôle des associations de consommateurs. Ces dernières ont été associées à l'agence de deux façons.

Deux membres des associations, désignés sur proposition du Conseil national de la Consommation, participent au conseil d'administration de l'agence. Par ailleurs, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 prévoyait la possibilité de saisine par les associations agréées de consommateurs. Ce n'est que lors de la clôture des Etats généraux de l'alimentation le 13 décembre 2000, dans un contexte d'interrogations fortes des consommateurs sur leur alimentation (OGM, crise de la vache folle) que le premier ministre Lionel Jospin annonçait la parution d'un décret organisant cette saisine<sup>1</sup>. Les associations agréées étaient reconnues comme des autorités de saisine au même titre que les administrations. Cette disposition traduisait la volonté du gouvernement d'associer plus étroitement les consommateurs aux décisions dans le domaine alimentaire et de faire de l'Afssa un relais des alertes des associations de consommateurs<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2000-1211 du 13 décembre 2000. Avant même la parution du décret, plusieurs saisines avaient été déposées par des associations. C'est le cas d'une demande d'évaluation des risques de l'aluminium dans les aliments : une question a été posée par UFC-Que choisir en février 2000 et, après examen par l'agence, a été relayée par la DGS sous forme de saisine officielle en septembre 2000.

<sup>2</sup> Discours de Lionel Jospin lors de la clôture des Etats généraux de l'alimentation, Grande arche de la Défense, 13 décembre 2000.

L'agence a ainsi organisé une réunion d'information afin de présenter aux associations l'organisation et le fonctionnement de l'agence<sup>1</sup>.

A la différence d'autres comités<sup>2</sup>, la présence de représentants d'associations en tant que membres des CES a été rejetée. Cependant, le règlement intérieur donne le droit aux associations auteurs d'une saisine d'être auditionnées. Elles peuvent assister aux séances des comités concernant leur saisine avec l'accord du président du CES ou du groupe de travail<sup>3</sup>. Mises à distance des CES, les associations de consommateurs sont en revanche souvent associées à des groupes de travail ou entendues lors d'auditions<sup>4</sup>. On retrouve ici des modalités de participation similaires à celles des acteurs économiques. Ces modalités permettent à l'agence de bénéficier des données d'enquête (réalisées par exemple par l'UFC - Que choisir ou l'INC) et aux associations de présenter leur position sur certains sujets. Les associations ne réclament d'ailleurs pas de faire partie des groupes ou des comités d'experts car elles reconnaissent leur déficit de compétences et la nécessité d'avoir une réunion entre experts scientifiques. Elles demandent seulement d'être entendues ou auditionnées :

« Ça nous arrive d'être interrogés. Là, en ce moment on est sollicité pour l'agriculture biologique au niveau de sa qualité sanitaire et gustative. On travaille également sur le sel, ou sur le sucre. Sur le sel ils nous ont demandé notre analyse. Sur le sucre on a une première réunion au mois d'avril pour présenter nos attentes. (...) Moi je dis que c'est pas à nous d'évaluer le risque. On ne veut pas être membre des comités scientifiques, nous avons refusé d'y participer, ou seulement par défaut. C'est à dire que nous n'y allons pas obligatoirement, mais que sur certaines thématiques, on nous auditionne pour que l'on donne notre point de vue. Nous pensons qu'il ne faut pas mélanger les genres. Le scientifique doit analyser l'état du dossier. Nous on apporte des éléments pour que ces scientifiques donnent leur point de vue. » (Association de consommateurs)

L'Afssa a enfin une dernière modalité de relation avec les associations de consommateurs : au nom de sa mission d'information, elle diffuse ses avis, organise des réunions de présentation de ses rapports et fournit aux associations de l'information dont elles peuvent se faire les relais auprès des consommateurs. Pour certains rapports (*listeria*, farines animales), l'agence a aussi créé des forums internet ouverts aux associations de consommateurs comme aux professionnels. Elle participe enfin à des réunions, des présentations et des débats organisés par les associations.

Ainsi vis-à-vis des administrations comme des acteurs économiques ou des associations de consommateurs, la politique de l'agence a consisté à organiser ses relations avec son environnement, à définir un cadre grâce auquel ces relations pourraient permettre de ne pas isoler les évaluateurs scientifiques - de façon à rester en contact « avec le terrain », à bénéficier de données d'enquête, de surveillance ou de contrôle, à veiller à ce que l'expertise soit une évaluation des risques réels et pas simplement théoriques - tout en garantissant une autonomie scientifique et une indépendance politique. Tout en associant les acteurs de son

---

<sup>1</sup> Afssa (juillet 2001). Saisine de l'Afssa par les associations de consommateurs. Compte rendu de la réunion du 22 mai 2001. C'est l'occasion pour l'agence de prendre connaissance des attentes d'un autre de ses « clients » : les associations font part de leur difficulté à formuler leur saisine ou à connaître le programme de travail de l'agence ou à comprendre certains avis. L'agence s'engage lors de cette réunion à échanger avec les associations sur son programme de travail, à établir un dialogue pour reformuler si nécessaire les saisines et à faciliter la diffusion des avis par la réalisation de synthèse ou de documents « grand public ».

<sup>2</sup> La participation de représentations d'associations de consommateurs dans des comités (réunissant également experts scientifiques, administrations et représentants des acteurs économiques) était expérimentée par la Commission du génie biomoléculaire (Roy, 2001).

<sup>3</sup> Il s'agit des mêmes procédures que pour les représentants des administrations.

<sup>4</sup> Les associations de consommateurs ont été entendues par exemple au cours de l'expertise portant sur les farines animales, dans les groupes de travail sur le sel ou sur les glucides.

environnement pour assurer sa légitimité (cooptation formelle), elle a développé des procédures de manière à éviter les pressions et une cooptation informelle. L'Afssa a renforcé ses frontières, marqué les limites pour donner à son expertise un label d'impartialité et de scientificité, tout en ménageant des possibilités d'interaction.

### **III. Les effets de la procéduralisation**

La bureaucratisation de l'agence se traduit par une importante procéduralisation. Ces procédures produisent des effets importants sur l'expertise, que l'on peut inscrire dans plusieurs logiques :

- une logique gestionnaire qui vise à assurer la meilleure productivité du système d'expertise, dont on attend des performances mesurées par des indicateurs quantitatifs ;
- une logique de production de la scientificité : il s'agit tant d'améliorer la qualité scientifique que de produire l'apparence de scientificité en cherchant à purifier l'expertise de toute interférence ;
- une logique de professionnalisation de l'expertise : l'Afssa exerce une action de sélection, de formation, de contrôle social sur les experts et leur travail ;
- une logique de transparence : les procédures visent à ouvrir le processus d'expertise tout en ménageant des espaces plus confinés ;
- une logique de traçabilité : les procédures visant à tracer le processus de production des avis produisent de multiples effets.

#### **1. Garantir l'efficacité et la productivité du dispositif d'expertise**

Comme l'indique la volonté de standardiser et de normaliser l'expertise, les procédures développées dans le cadre de l'assurance-qualité et de la certification à la norme ont pour objectif de construire une organisation efficace et productive. Elles permettent de simplifier le travail administratif des secrétaires scientifiques, de cadrer les opérations et de faciliter le suivi des dossiers :

« On a beaucoup participé à la démarche qualité : au départ, j'étais pas très partante. On m'a beaucoup convaincue. Maintenant je suis très contente. C'est un gain de temps énorme. Ça permet d'organiser, toutes les procédures sont ficelées, on n'oublie rien, ça évite les erreurs. C'était nécessaire. » (Secrétaire scientifique)

Les démarches d'assurance qualité servent de support et d'aide à l'action. Elles mettent en ordre l'organisation, clarifient les responsabilités, et offrent de nouveaux espaces d'autonomie en permettant aux opérateurs de « se débrouiller seul » (Campinos-Dubernet et Marquette, 1998). Elles constituent également une mémoire de l'organisation utile pour permettre la continuité de l'action ou pour former les nouveaux personnels :

« Q. Ces procédures ne sont pas trop lourdes ?

Non au contraire, ça facilite le travail. On sait tout de suite ce qu'il faut faire et comment. Au début c'était une perte de temps parce qu'il fallait se réunir, mettre en place les choses, discuter... On avait beaucoup de discussions, même les idées les plus brillantes étaient mises à mal et discutées. (...) L'important c'est qu'on travaille de la même manière, et surtout qu'il y ait une traçabilité des documents. C'est-à-dire qu'à n'importe quel moment on a l'historique du dossier de A à Z pour répondre à l'administration en cas d'absence de la personne. Pour savoir où est le dossier, il n'est qu'une manière de faire : l'assurance qualité. » (Secrétaire scientifique)



Grâce à ces procédures, l’Afssa cherche à augmenter sa productivité. Elle devient une organisation de production d’avis scientifiques, au service de ses « clients » dont il faut satisfaire les exigences : respect de la qualité du produit, livraison de l’avis dans les délais, réactivité et flexibilité pour répondre aux aléas de la demande... Le vocabulaire gestionnaire associé aux activités de normalisation s’impose : « produit », « client »... La bureaucratisation se manifeste alors par le développement d’indicateurs quantitatifs, dans une logique gestionnaire : cette logique est particulièrement visible au travers des rapports d’activité annuels qui exposent les indicateurs de productivité de l’agence.

L’Afssa y apparaît comme une organisation qui permet de répondre à une demande d’expertise en hausse. Le nombre de saisines et la charge de travail de l’agence ont fortement augmenté du fait non seulement du développement de la réglementation nationale de sécurité alimentaire à la fin des années 1990 (par exemple, renforcement de la réglementation en matière d’ESB ou en matière d’hygiène alimentaire), mais également de réglementations européennes. Le développement de nouveaux risques et de la sensibilité aux risques alimentaires a entraîné une forte augmentation des saisines de la part des administrations, soucieuses de consulter les scientifiques pour légitimer leurs actions. Par ailleurs, l’institutionnalisation de procédures européennes d’évaluation décentralisée, par exemple en matière d’alimentation animale ou de nutrition (dossiers de nouveaux aliments), exerce une pression forte sur les Etats membres : elles prévoient que les autorités compétentes doivent adresser à la Commission européenne leurs évaluations ou leurs remarques à des évaluations réalisées par d’autres Etats-membres dans des délais souvent très courts. Enfin, la constitution d’une agence propre à l’évaluation des risques alimentaires, dotée d’un pouvoir d’autosaisine, a favorisé le développement de l’évaluation dans de nouveaux domaines de risque sur lesquels les administrations n’avaient pas les moyens ni le temps de travailler.

Ces facteurs expliquent que les demandes faites aux experts scientifiques aient explosé. A l’époque du CSHPF, une réunion plénière avait lieu une fois par an, tandis que les groupes de travail se réunissaient quatre fois par an environ. Chaque CES se réunit désormais onze fois par an et l’agence gère une trentaine de groupes de travail, rattachés aux CES. L’augmentation des capacités et de la charge de travail en matière d’évaluation de risques alimentaires est visible dans le nombre de saisines et d’avis rendus par l’agence :

**Nombre de saisines et d’avis rendus (2000-2005)**

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de saisines	357	347	350	392	402	416
Nombre d’avis rendus	281	320	318	328	390	349

Source: rapports d’activité Afssa

L’agence apparaît ainsi comme une « machine » particulièrement efficace pour répondre aux saisines des pouvoirs publics et produire des avis :

« Le travail de l’Afssa pour organiser et formaliser le dispositif d’expertise est remarquable. L’agence a regroupé des instances qui travaillaient du mieux qu’elles pouvaient (et j’insiste elles travaillaient bien) pour mettre en place un système d’expertise avec des saisines, des procédures de recevabilité des saisines, l’aiguillage des saisines vers des comités d’experts, la formalisation des avis, qui sont rendus publics et l’organisation de l’archivage et de la traçabilité de l’expertise qui permettront de retrouver dans 10 ans, si nécessaire, les comptes rendus de l’expertise. Donc ce processus d’évaluation du risque a été bien structuré. C’est une belle machine à mouliner des avis standard. » (Membre du conseil d’administration de l’Afssa)

Les procédures visent à garantir un fonctionnement efficace et dans les délais de cette production d'avis en flux tendu : il faut organiser la gestion des saisines, articuler le flux de saisine avec le programme de travail du comité, découper les saisines en différentes questions à répartir entre les rapporteurs, relancer les rapporteurs qui doivent avoir remis leur rapport 15 jours avant le comité, répondre à des demandes en urgence... Cette nouvelle « logique industrielle » dans la production de l'expertise se traduit par l'attention consacrée aux nombres d'avis rendus et à leurs délais. Un tiers des avis sont rendus en moins de 3 mois, un tiers entre 3 et 6 mois, un dernier tiers en plus de 6 mois<sup>1</sup> :

#### Répartition des avis rendus en fonction des délais

Année	délai < 3 mois	3 < délai < 6 mois	6 < délai < 12 mois	délai > 1 an	Total
2001	120 (38%)	90 (28%)	90 (28%)	20 (6%)	320 (100%)
2002	127 (40%)	105 (33%)	70(22%)	16 (5%)	318 (100%)
2003	100 (30%)	129 (40%)	66 (20%)	33 (10%)	328 (100%)
2004	142 (36%)	122 (32%)	78 (20%)	48 (12%)	390 (100%)

Source : rapports d'activité de l'Afssa

Cette logique productiviste se manifeste aussi dans la concurrence que se font les unités d'évaluation pour le nombre de saisines reçues et traitées, nombre qui permet de justifier les demandes de personnels supplémentaires. La décision de clôturer un dossier et d'émettre un avis, en cas de demande d'information complémentaire, illustre cette recherche de rendement : à partir de 2003, les saisines qui font l'objet d'une demande d'informations complémentaires sont clôturées et donnent lieu à un avis de l'Afssa (alors qu'auparavant, l'agence attendait d'avoir reçu ces informations complémentaires pour donner un avis). Un même dossier peut donc donner lieu à plusieurs saisines et plusieurs avis s'il fait l'objet de demande d'informations complémentaires. Cette nouvelle procédure permet de ne pas rallonger les délais moyens et de comptabiliser un nouvel avis rendu.

Ainsi la procéduralisation révèle le développement d'une logique productiviste qui fait de l'agence un organisme de production d'avis devant satisfaire les demandes de ses clients, répondre dans les délais à des demandes de plus en plus nombreuses. Le processus d'expertise est ainsi transformé par des modes de régulation industriels.

## 2. Produire de la scientificité

Outre l'efficacité et la productivité, la procéduralisation vise aussi à la production de la scientificité : en améliorant le travail scientifique, en purifiant l'expertise et en renforçant l'autorité scientifique des avis par divers procédés rhétoriques.

En premier lieu, les procédures améliorent le travail scientifique en définissant des exigences plus grandes qu'avant. Par rapport au CSHPF, où se retrouvait, aux dires de nombreux experts, une « bande de copains », l'Afssa apparaît ainsi comme une instance où l'expertise a gagné en rigueur et en approfondissement. L'évaluation des dossiers industriels par exemple est beaucoup plus poussée qu'avant :

« Avant, quand un industriel soumettait un dossier, il y avait des études à faire : l'industriel disait "les études ont montré qu'il n'y avait pas d'effets". Aujourd'hui on veut des études et on vérifie qu'elles ont été bien menées. On ne refait pas les études, on leur demande. Ça amène les experts à savoir vérifier des

<sup>1</sup> Les saisines sur texte réglementaires sont traitées plus rapidement car le plus souvent déposées en urgence ; les délais sont moyens pour les saisines sur dossier industriel ; enfin les délais les plus longs concernent les sujets de fond et les auto-saisines.

études, à vérifier qu'elles sont conformes à des lignes directrices internationales. Quand j'ai commencé au CSHPF, ça ne se faisait pas. On croyait le pétitionnaire sur parole. Maintenant on vérifie tout. On va beaucoup plus au fond. En 10 ans l'expertise a beaucoup évolué. » (Président de CES)

De même pour l'expertise des sujets de fond, l'évaluation est également plus organisée et approfondie grâce à des procédures d'évaluation de risque formalisées. L'objectif est de s'affranchir du « dire d'expert », de proposer une évaluation organisée et formalisée, appuyée sur les données statistiques et épidémiologiques<sup>1</sup> :

« Au niveau scientifique, il y a une impulsion scientifique donnée par les responsables de l'unité, à laquelle j'adhère complètement. Ils ont présenté à plusieurs reprises, de manière explicite, le processus d'expertise, qui doit être basé aussi souvent que possible, sur une démarche d'évaluation des risques. Et là j'adhère complètement à cette manière. Je pense que s'ils l'ont présenté de cette manière là c'est qu'ils pensaient qu'avant tous les dossiers n'étaient pas toujours présentés comme ça. C'était quelque chose qu'ils voulaient impulser, et ils voulaient que l'examen de tous les rapports se fasse de cette façon. Avant, pour certains dossiers, ça dépendait de la personnalité du rapporteur ; certains présentent des dossiers de cette façon ; mais il y en a qui présentent des dossiers sur le modèle du "dire d'expert". C'est-à-dire que l'expert va donner son opinion intime, basée sur ses connaissances mais sans formaliser la démarche scientifique sur laquelle il s'appuie et sans présenter de manière cohérente et de manière complètement transparente toutes les données et les connaissances de la littérature sur lesquelles il s'appuie pour arriver à ses conclusions. » (Expert CES Eaux)

Ainsi, le modèle d'évaluation des risques, internationalement utilisé, en quatre phases (identification du danger, analyse des données de contamination, relation dose-réponse, appréciation des risques) a par exemple été utilisé dans les groupes de travail *Cryptosporidium* ou *Campylobacter*<sup>2</sup>. L'évaluation quantitative des risques a été progressivement développée, par exemple en matière d'ESST, où les données des enquêtes épidémiologiques et des tests de dépistage réalisés en abattoir ont permis à partir de 2002 de mieux évaluer les risques. De même en matière de risque infectieux, l'agence a cherché à évaluer le degré de risque présenté par la listeria en utilisant des modèles de croissance de la bactérie dans les aliments. Ces procédés de quantification produisent des effets performatifs : ils contribuent à la formation d'une « objectivité mécanique » (Porter, 1992), fortifiant les énoncés scientifiques contre les accusations de subjectivité. De telles procédures ont des effets rhétoriques qui renforcent l'autorité des avis et la crédibilité de l'agence :

« Because quantification imposes rigid, algorithmic rules that everyone must follow, it creates a form of “mechanical objectivity”: not necessarily by ensuring a perfect match between nature and numbers, but by reducing individual discretion and holding researchers to a consistent and observable standard. Indeed, Porter contends, it is precisely in controversial areas with many actors and high stakes that mechanical objectivity, grounded in the impartiality of rigid procedures, becomes an especially useful means of underwriting knowledge. Quantitative methods are “technologies of trust” –mechanisms that help to secure the assent of sceptics and bind communities together. » (Hilgartner, 2000, p. 11)

Ces effets d'objectivité mécanique sont renforcés par l'insertion dans les avis et les rapports de l'agence de graphiques, de tableaux statistiques et de données bibliographiques.

En deuxième lieu, les procédures produisent de la scientificité et renforcent l'autorité scientifique de l'agence en assurant que les avis sont conçus selon un mode de fabrication stabilisé et pur de toutes influences extra-scientifiques. Comme dans le monde industriel, la qualité a une fonction externe ; elle agit comme un signal : « toute politique de la qualité cherche à garantir au client qu'un produit ou qu'un service est conçu et fabriqué selon un

<sup>1</sup> D'où la création, au sein de la DERNs, de deux unités d'appui statistiques et épidémiologiques à l'expertise, aujourd'hui regroupées dans le Pôle d'appui scientifique à l'évaluation de risque, chargées de collecter les données de consommation alimentaire (Observatoire des consommations alimentaires) et de réaliser des évaluations quantitatives de risque (Unité d'appui épidémiologique à l'évaluation des risques).

<sup>2</sup> Afssa (2002). Rapport sur les Infections à protozoaires liées aux aliments et à l'eau : Evaluation scientifique des risques associés à *Cryptosporidium sp* ; Afssa (2002) Appréciation des risques alimentaires liés aux *campylobacters*. Application au couple poulet / *Campylobacter Jejuni*.

mode d'organisation stabilisé censé assurer la qualité du produit. » (Cochoy et de Terssac, 1999, p. 5). Celle-ci passe par la mobilisation d'un ensemble de moyens qui sont progressivement définis et par la suite explicités dans la norme de qualité en expertise :

« On produit des *informations*, qui vont être utilisées par un décideur qui a un problème. Contrairement à un produit, une information ne peut pas s'essayer. Il faut savoir comment elle a été acquise, il faut donc maîtriser point par point : les sources, la compétence des gens, la logique de la démarche, des calculs. Quand on a des produits, on a une obligation de résultats, quand on est en expertise ou recherche, on a une obligation de moyens. On doit être capable de montrer qu'on a mobilisé les méthodes les plus raisonnables appropriées. Ce qu'on va livrer, c'est le produit, que ça plaise ou pas. La notion de satisfaction est différente pour une information et un produit. Ce qui compte c'est la manière de faire, les procédures de choix des experts, le système de vérification des compétences. » (Agent qualité de l'Afssa)

La procéduralisation vise ainsi à instaurer une séparation plus grande entre ce qui relève de la science et les considérations économiques, sociales ou politiques qui interfèrent inévitablement dans le travail d'expertise. L'expertise de l'Afssa est significative de la volonté de purifier l'expertise en la dégageant des influences extra-scientifiques (Granjou, 2004a, 2004b).

Ainsi, les procédures visant à favoriser la collégialité reposent sur l'idée qu'il est possible à travers la confrontation des arguments et des opinions, qui comprennent inévitablement des biais subjectifs, de dégager une vérité la plus objective possible, exprimée à travers le consensus d'experts, qui servira de fondement à la décision publique. L'expertise collective est donc fondée sur une volonté d'élaborer une « *connaissance raisonnable aussi objectivement fondée que possible* » qui passe par l'instauration de frontières entre la science et le politique (Roqueplo, 1997). Les procédures doivent donc parvenir à objectiver les connaissances et les dégager des impuretés subjectives.

De même, les procédures de sélection des experts, de composition des comités, de formalisation des relations de l'agence avec son environnement ou de prévention des conflits d'intérêts visent à garantir que l'expertise est exempte de considérations qui la rendraient impure. Nous insisterons ici sur la procédure de déclaration publique d'intérêt (DPI). Les experts des comités, quasiment tous chercheurs et enseignants-chercheurs travaillant dans le secteur public ont inévitablement noué de nombreuses relations avec le secteur privé à travers le financement de leurs projets de recherche, de leurs équipements, de colloques et de séminaires... Leur connaissance des pratiques industrielles, des procédés et des derniers développements est même une source de qualité et de pertinence pour l'expertise. Pour éviter les conflits d'intérêts, la loi de 1998 précise que les membres des commissions ou conseils de l'agence ne peuvent prendre part aux délibérations ni aux votes s'ils ont un intérêt direct ou indirect avec l'affaire examinée et doivent adresser à l'agence, au moment de leur nomination, une déclaration de leurs liens directs ou indirects avec des sociétés ou des organismes de conseil intervenant dans le secteur de compétence de l'Afssa. La déclaration d'intérêts des experts doit être rendue publique<sup>1</sup>. Cette procédure n'est pas nouvelle. La procédure de DPI a d'abord été développée dans le domaine du médicament, en Grande-Bretagne ou au niveau communautaire (Tabuteau, 1994, p. 39). En France, elle est apparue comme un des principes de sécurité sanitaire et a été mise en place à l'Agence du médicament en 1993. Elle existait aussi formellement dans des instances comme le CSHPF mais était mal appliquée et les

---

<sup>1</sup> Toute personne collaborant aux travaux de l'agence est soumise à l'obligation de faire une DPI : rapporteurs occasionnels, membres des CES ou de groupes de travail, membres du conseil scientifique et du conseil d'administration. Le personnel de l'Afssa a également rempli à partir de 2003 une DPI.

déclarations n'étaient pas rendues publiques. Les législateurs l'ont ainsi reprise et généralisée à l'ensemble des agences<sup>1</sup>.

La procédure de DPI de l'Afssa donne une définition large du lien d'intérêt : il peut s'agir d'un lien direct ou indirect avec les entreprises ou établissements dont les produits entrent dans le champ de compétence de l'agence et avec les sociétés ou organismes de conseil de ces secteurs. L'expert doit donc déclarer tout contrat de travail avec une entreprise, une rémunération régulière pour des travaux d'expertise, des travaux scientifiques, des activités de conseil, des conférences, ou même des activités donnant lieu à rémunération à son organisme de rattachement. Il doit aussi faire mention de formes de rémunérations plus indirectes : prise en charge par une société de frais de déplacements, de frais d'inscription à un colloque ; liens présentant un possible conflit pour les parents de l'expert ; liens sans rémunération comme la participation à des conseils scientifiques ou à des organismes professionnels et associatifs...

L'Afssa présente la DPI comme une garantie pour l'indépendance et la transparence des travaux de l'agence : garantie pour les consommateurs contre l'interférence de toute pression économique, pour les opérateurs privés contre un éventuel favoritisme au profit de telle ou telle firme, mais aussi garantie pour les experts dans la mesure où la DPI permet de répondre à d'éventuelles mises en cause publiques de leur activité. La procédure de DPI comme les procédures visant à vérifier l'absence de conflits d'intérêts des experts en comité (tout expert en situation de conflits d'intérêts doit le déclarer en début de séance et ne pas participer aux délibérations) visent ainsi à éviter toute interférence sur le travail scientifique. Comme d'autres procédures, elle cherche à purifier l'expertise de manière à créer de l'objectivité et de la scientificité.

En troisième lieu, les procédures renforcent l'autorité scientifique des avis et rapports de l'agence par divers procédés rhétoriques. Stephen Hilgartner (2000), mobilisant les outils conceptuels de Goffman, a comparé la production d'un avis d'experts à la représentation d'une pièce de théâtre. Comme une pièce, un avis ou un rapport, produit par une communauté d'acteurs, doit parvenir à convaincre son audience. Pour cela, les experts utilisent des techniques de scène qui doivent assurer l'autorité et la crédibilité de leur performance. L'auteur distingue deux grands types de techniques : des techniques narratives pour rendre le rapport convaincant et mettre en scène l'autorité scientifique des experts ; des techniques de gestion de scène qui visent à contrôler ce que l'audience peut percevoir de la représentation qui se donne, en séparant clairement le travail fait en avant-scène et le travail réalisé en coulisses. Nous insisterons ici sur les techniques narratives utilisées par l'Afssa pour produire de l'objectivité et de la scientificité dans ses avis et rapports. Comme Hilgartner lorsqu'il étudie les rapports de la *National Academy of Science*, il est possible de montrer comment le texte même des avis ou rapports de l'Afssa est fabriqué de manière à assurer son autorité<sup>2</sup>. Les procédures d'élaboration des avis et des rapports visent à renforcer cette autorité scientifique de plusieurs manières.

Les avis font l'objet de procédures. Ils doivent être structurés selon un canevas défini : exposé de la saisine et de son contexte ; présentation des données ; argumentation scientifique ; conclusion. Ils doivent mentionner leur méthode d'élaboration (mode d'expertise, comités consultés, procédures suivies en cas de consultation d'experts extérieurs ou d'auditions...). Ils

---

<sup>1</sup> Outre la DPI, l'agence insiste sur les règles déontologiques auxquelles doit répondre l'expert : confidentialité, discrétion, retenue dans la communication aux médias qui, si elle doit avoir lieu, ne doit pas engager le comité ou l'agence.

<sup>2</sup> Hilgartner s'appuie sur les travaux de Bruno Latour sur la production de textes scientifiques conçus comme des dispositifs rhétoriques destinés à convaincre un public.

doivent détailler les sources et données bibliographiques et peuvent renvoyer à des annexes scientifiques détaillées. Ils doivent faire part des incertitudes et d'éventuels désaccords entre experts. Ces exigences, traduites dans le texte, lui donnent son autorité scientifique. En utilisant les termes de Bruno Latour, on pourrait dire que ces procédures assurent l'effectivité de la mobilisation et de la coopération d'un ensemble de faits, d'acteurs et de réputations qui assurent la force et la crédibilité scientifique de l'avis en créant un réseau d'associations avec des entités porteuses de l'autorité scientifique<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les avis et rapports mobilisent des répertoires rhétoriques qui produisent de l'autorité. Hilgartner met en évidence la mobilisation de deux types de répertoire : un répertoire empiriste, qui donne l'impression que les faits parlent d'eux-mêmes (« les données épidémiologiques montrent que... »), et une rhétorique du « jugement d'expert » qui présente l'avis et les recommandations des experts comme le produit d'un examen rationnel et minutieux de tous les faits par le collectif d'experts (« le comité considère / estime / suggère / prend acte / constate / attire l'attention... »). Ces deux procédés sont utilisés dans les avis de l'Afssa mais il faut insister sur une particularité, liée aux procédures, qui est leur rédaction sous la forme d'un avis juridique constitué d'une succession de considérants suivi par le jugement du comité et/ou de l'Afssa<sup>2</sup>. Cette rhétorique du droit, qui s'ajoute aux deux premières citées, confère une force particulière à l'avis en l'associant à l'énoncé d'un jugement de droit : cela renvoie non seulement à l'idée que le jugement est pris après une délibération minutieuse et la prise en considération de tous les faits et de toutes les données disponibles (rhétorique du jugement d'expert) mais aussi à celle que le comité d'experts énonce un verdict possédant l'autorité de la chose jugée. L'avis apparaît finalement comme un produit hybride à la croisée de différentes logiques : une logique scientifique de l'argumentation qui doit fonder sa robustesse ; une logique procédurale parce que l'avis est l'aboutissement de toute une série d'étapes antérieures (expertise individuelle par deux rapporteurs, discussion collective en comité...) et de tout un ensemble de procédures traçables, auxquelles il renvoie et qui lui donnent sa légitimité ; une logique administrative voire juridique dont témoigne sa forme et qui traduit l'insertion de l'agence dans un processus politico-réglementaire<sup>3</sup>.

Enfin, Hilgartner met en évidence un dernier ressort rhétorique qui donne sa force aux avis ou aux rapports d'expertise : ils donnent l'impression de parler d'une voix unique, de reposer sur un consensus (même si dans certains cas, ils peuvent exprimer des avis divergents ou des positions majoritaires et minoritaires). Cet effet est aussi présent dans le cas des avis de l'Afssa, où comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la très grande majorité des avis n'expriment pas de dissensions. Cet effet est d'autant plus fort que les procédures font apparaître l'avis comme l'expression d'une expertise collective (c'est le comité qui parle) et, plus loin, comme l'avis d'une institution. Les procédures rendent en effet le directeur de l'agence signataire de tous les avis : par son paraphe, c'est l'autorité scientifique de toute l'institution qui est mise dans la balance. Cette procédure confère aux avis leur autorité et leur

---

<sup>1</sup> Les rapports de l'Afssa répondent à des procédures semblables : leur autorité scientifique est même plus forte que celle des avis dans la mesure où la mobilisation de faits, d'experts et d'institutions scientifiques, de références bibliographiques, de réputations, de procédures de consultation et d'audition, etc. est plus importante que pour la rédaction d'un avis.

<sup>2</sup> Nous n'avons pas pu savoir comment ni pourquoi une telle présentation avait été adoptée. S'agit-il d'un héritage d'anciens comités (les expertises du CSHPF adoptaient parfois cette formulation) ? ou d'un transfert de pratiques du Conseil d'Etat par Martin Hirsch ?

<sup>3</sup> En cas de contentieux, l'avis de l'agence est examiné par les juges.

crédibilité en faisant comme si les experts parlaient d'une seule voix (« l'avis de l'Afssa dit que... »).

Les procédures développées à l'Afssa permettent donc de produire de la scientificité, en améliorant concrètement le travail des experts, en affichant une volonté de purifier l'expertise de toute interférence et en renforçant l'autorité des textes produits par divers procédés rhétoriques. Elles produisent de la scientificité en même temps qu'elles produisent un *label* de scientificité. L'Afssa a fortement mis en avant la procéduralisation de son expertise par des brochures, des descriptions du processus d'expertise et de l'assurance-qualité dans ses rapports d'activité ou sur son site internet, par des communications plus institutionnelles lors de conférences, de colloques ou de commissions parlementaires, etc. Les procédures permettent d'afficher aux yeux du public l'image d'un fonctionnement bureaucratique garantissant excellence scientifique, transparence, indépendance... Elles visent aussi à dissimuler les coulisses de la production des avis :

« Descriptions of the unobservable backstage, dramatically cast in the mold of a harmonious bureaucratic order, thus emerge as a means of convincing audiences of the intellectual and ethical integrity of the NRC process. » (Hilgartner, 2000, p. 66)

Pourtant, il ne s'agit pas de réduire les procédures à des effets d'affichage faciles pour créer une illusion d'objectivité et à des procédés utilisés de façon artificielle pour donner un air de modernité ou un semblant de légitimité à l'agence<sup>1</sup>. Même si ces effets d'affichage existent, l'Afssa n'hésitant pas à se prévaloir de son fonctionnement rationalisé et de sa politique d'assurance-qualité, les procédures produisent des effets concrets – sur le travail d'expert, l'organisation des comités, la rédaction des avis, etc. - qu'il faut mettre en évidence et analyser. Comme le souligne Hilgartner (2000), ces procédures visent non seulement à « persuader l'audience » de la crédibilité scientifique de l'agence mais aussi à « contrôler l'équipe des joueurs » c'est-à-dire à définir des rôles, produire des scripts de performances et créer des identités (des experts, du personnel de la DERNS, des représentations des administrations, des pétitionnaires, etc.). C'est ce que nous allons montrer maintenant en analysant le processus de professionnalisation de l'activité d'expert.

### **3. Professionnaliser l'expertise : vers un « métier » d'expert ?**

La procéduralisation conduit également à une professionnalisation des experts et de l'expertise. Certes, il n'existe pas de *profession* d'expert à l'Afssa, dans la mesure où l'expertise est justement assurée par des scientifiques externes, occupant une profession en dehors d'elle. L'expert à l'Afssa est appelé à résoudre avec d'autres un problème, à la demande d'un mandant, pour ses qualités professionnelles, acquises dans l'exercice de l'enseignement et de la recherche et reconnues par ses pairs au sein de son groupe professionnel. Être expert à l'Afssa ce n'est pas exercer une profession, mais détenir une « position professionnelle » (Trepos, 1996, p. 18). Et cette position s'est professionnalisée par le développement des procédures.

Si l'on reprend l'analyse de Max Weber, la professionnalisation est le passage d'un ordre social traditionnel à un ordre où le statut de chacun dépend des tâches qu'il accomplit et où ces tâches sont allouées selon des critères rationnels de compétence et de spécialisation. Le développement des professions est liée à la bureaucratisation, caractérisée par la division et la hiérarchisation des tâches, la mise en place de formations spécialisées et de procédures de recrutement codifiées, la séparation entre l'individu et sa fonction, le développement de

---

<sup>1</sup> C'est la tendance d'analyses comme celles d'Alam (2007) qui n'envisage la procéduralisation que comme une technique de « monstration » du changement.

procédures et de mécanismes de contrôle... Le processus de rationalisation de l'expertise peut alors être pensé comme ce passage d'un mode traditionnel de l'expertise à un mode rationnel-légal où l'activité de l'expert est professionnalisée sous la forme d'un métier. Renaud Sainsaulieu a caractérisé ce processus de professionnalisation de métiers par trois éléments :

« C'est ainsi que la volonté rationnelle débouche parfois sur l'organisation, non pas d'une chaîne d'opérations spécialisées, mais sur la professionnalisation de métiers. Par ce terme, il faut entendre un ensemble de règles qui sont portées, non pas sur l'exécution directe du travail qu'on laisse à la liberté du savoir-faire de chacun, mais sur les séquences avant et après la fabrication. La profession est d'abord une vaste organisation des modalités de recrutement des individus de telle façon qu'on puisse leur faire confiance dans une exécution difficile. La profession est ensuite une tentative de réglementation et de contrôle des résultats soit par la mise en place de procédures d'évaluation ou de comparaison entre pairs ou par des juges considérés comme les meilleurs connaisseurs de possibilités et conditions de la fabrication. La profession est enfin un appareil de contrôle social créant et diffusant des valeurs professionnelles sous forme d'initiation parfois secrète comme dans les sociétés artisanales, ou sous la forme de code de déontologie dans le cadre de professions plus récentes. » (Sainsaulieu, 1987, p. 27-28)

Nous voudrions montrer ici comment l'expertise est professionnalisée sous la forme d'un métier au sens où l'entend Sainsaulieu, c'est-à-dire est rationalisée par la définition d'un ensemble de règles, qui, tout en laissant une autonomie dans l'exercice de la fonction, définissent les modalités de recrutement et d'apprentissage, un dispositif d'évaluation de la qualité et de contrôle des résultats et un système de contrôle social. Mais, à la différence d'un mécanisme de professionnalisation au sens classique du terme, ce processus a lieu non pas sous la direction d'un groupe professionnel relativement autonome, qui construit un monopole de savoir et le fait reconnaître, mais sous l'impulsion de l'agence : c'est l'Afssa qui rationalise la fonction de l'expert. On assiste donc à un processus de professionnalisation exogène de la fonction d'expert<sup>1</sup>.

En premier lieu, la professionnalisation se traduit par l'organisation du recrutement des experts. Les procédures de sélection des experts et de constitution des comités – que nous avons décrites précédemment - ont été les premières à être travaillées par l'agence. Elles ont visé à sélectionner des experts pour des compétences spécialisées objectivement reconnues et mesurées<sup>2</sup>. L'expert n'est plus le généraliste, qui fait autorité par sa position mandarinale dans son champ, position qui lui permet d'être « cru sur parole ». Il doit faire la preuve de sa compétence dans un domaine précis.

« Q. Vous avez perçu des évolutions de l'expertise depuis les années 80 ?

Oui, ça tient à la professionnalisation du rôle de l'expert. Au-delà des aspects financiers, par rapport au CSHPF il y a 15 ans... j'ai une impression d'évolution. Lors des premières réunions du CSHPF, on avait l'impression d'un "aréopage de sages". C'était des gens dont la compétence était reconnue par leur aura scientifique, mais pas pour les compétences scientifiques sur un sujet précis. Aujourd'hui on choisit des gens pour leurs compétences précises. Avant il n'y avait que des généralistes, aujourd'hui on a plus de personnes avec des compétences ciblées. D'ailleurs ça se voit dans le comité : les plus âgés sont aussi les plus généralistes. Au CES, il y a de moins en moins de généralistes : ceux qui sont

---

<sup>1</sup> Le modèle classique de la profession, tel qu'il est développé dans la sociologie américaine à la suite de Talcott Parsons, la caractérise par trois éléments : la spécialisation du savoir, qui entraîne une détermination précise et autonome des règles de l'activité ; une formation intellectuelle de haut niveau qui suppose l'existence d'écoles de formation reconnues ; un idéal de service qui appelle l'établissement d'un code de déontologie et le contrôle des pairs. Le processus de professionnalisation assure donc une forte autonomie et un contrôle monopolistique du groupe sur sa sphère d'expertise. En ce sens, le processus de professionnalisation peut être inverse à celui de la bureaucratisation. Mais ici nous employons le terme de professionnalisation dans un sens plus général, et moins anglo-saxon où la professionnalisation renvoie plus au développement de compétences spécifiques, de modalités de sélection et de recrutement, de formations et de qualifications spécialisées, de procédures de contrôle des tâches, etc. qu'à la structuration de groupes organisés et autonomes contrôlant l'accès à la profession et à son exercice. Leroy (1994) utilise la notion de professionnalisation en ce sens pour montrer la constitution d'un « métier » de vérificateur dans l'administration fiscale.

<sup>2</sup> Le nom même de « Comité d'experts spécialisés » traduit bien cette volonté de spécialisation technique.



présents sont plutôt à l'interface de la science et de l'administration. (...) Cette évolution est liée à l'évolution de la notion du rôle de l'expert et ses limites. La parole d'expert n'est plus prise comme parole d'évangile. Il doit justifier son expertise et ses avis. » (Expert CES Eau)

La professionnalisation passe par un processus de formation de l'expert, par un apprentissage de nouveaux principes et de nouvelles modalités de travail. Il doit s'intégrer dans un processus prédéfini, dans lequel sa place est spécifiée. Il doit apprendre à gérer ses relations avec la DERNS qui veille à la qualité de son travail. Il doit respecter les nouvelles procédures, les nouvelles façons de rédiger ses rapports et ses avis<sup>1</sup>. Par exemple, l'utilisation du modèle de rapport ne va pas de soi. L'expert doit s'approprier cette forme et les secrétaires scientifiques veillent à la qualité de l'argumentation :

« Après, il y a des experts qui ne travaillent pas comme il faut. Ça dépend lesquels, il y a de très bons experts et des experts pas habitués à faire des rapports et de l'évaluation des risques. Il faut les aider, on a un peu un rôle de formateur pour montrer comment on souhaite une évaluation : on ne dit pas « je pense que, je sens que... ce produit n'est pas toxique ». Il faut un argumentaire scientifique solide derrière. On ne doute pas qu'ils l'aient, mais il faut qu'ils nous l'écrivent pour que ce soit bien clair derrière. On est amené à reprendre le travail avec l'expert. » (Secrétaire scientifique)

« Pour eux, le rapport est difficile à rédiger, il est souvent mal fait : là je leur ai fait un rapport type et je vais leur montrer le rapport utilisé au niveau européen, qui présente un nouveau canevas. Le président a dit qu'il serait intransigeant sur la qualité des rapports. Moi, parfois, je suis effrayé de la qualité : aucune rigueur, même pas la date, ou le nom du rapporteur, ou le numéro de saisine. Si jamais il nous arrivait un problème, je démissionnerais ! Parfois, les experts sont plus proches de l'expertise par expérience que de la somme connaissance+expérience+références. » (Secrétaire scientifique)

La professionnalisation passe aussi par l'apprentissage de la forme d'expertise collective. L'expert doit apprendre à « rester humble » vis-à-vis de sa production, à reconnaître les limites de son savoir, à accepter la discussion :

« En réunion, il y a l'expertise collégiale du rapport : c'est un "document martyr" chez nous. C'est à dire qu'on a le droit de tout dire, ce qui est bon et mauvais. Il est tortillé par 30 experts sans aucune gêne. Parce que moi je n'avais pas de vieilles manies héritées de comités anciens où c'était *Monsieur* l'expert qui apportait son rapport auquel on ne touchait pas ! Et le rapporteur se défend. Après discussion, on sort un document sur lequel il y a eu une discussion collective. Les experts jouent le jeu de la critique : on n'est pas dans un débat d'hommes ou de politiques, mais un débat scientifique. Il y a bien quelques conflits d'influence mais on connaît, on sait qui va faire quoi. » (Secrétaire scientifique)

Une autre nouveauté réside dans la séparation entre expertise, acteurs économiques et administrations. Certains experts, habitués à l'ancien fonctionnement des comités, sont tentés, dans l'examen du dossier et la rédaction de leur rapport, de rentrer directement en contact avec le pétitionnaire ou avec l'administration en charge du dossier :

« Il a fallu mettre en place une structure capable de répondre aux saisines, familiariser les rapporteurs à des questions d'organisation nouvelle parce que dans le cas du CSHPF, c'était l'administration qui gérait le dossier. C'était une autre manière de faire. Lorsque le dossier d'autorisation était envoyé au Conseil, un rapporteur était nommé, et le dossier restait chez le rapporteur qui devait se mettre directement en contact avec l'industriel, ou via l'administration. Il a fallu habituer les rapporteurs à ce qu'une demande soit suivie d'abord par un rapport, d'une discussion dans le groupe de travail, d'une validation des conclusions par le comité et par l'élaboration d'un avis. Les choses ne se passaient plus entre administration, rapporteur et industriels. » (Secrétaire scientifique)

Enfin, l'expert doit apprendre à faire un avis de l'Afssa, ce qui s'apparente à un *art*, acquis peu à peu par les secrétaires scientifiques :

---

<sup>1</sup> Une procédure précise ainsi la structure du rapport : un rappel de la question posée ; la présentation du contexte réglementaire, sanitaire, économique et social de la saisine ; un résumé du contenu du dossier du pétitionnaire ; un état des connaissances scientifiques, des incertitudes et des risques liés aux produits ou aux procédés ; un exposé des points sur lesquels doit porter la discussion collective ; une conclusion proposant un avis sur l'évaluation de risque et son degré d'incertitude, des recommandations éventuelles ou une proposition de report de l'avis ; enfin, la mention des sources et des références bibliographiques.

« Q. Vous avez vu évoluer le fonctionnement du CES ?

Oui, beaucoup. La démarche qualité nous permet une meilleure qualité des avis : j'ai honte de lire les avis que j'ai rédigés en avril 2000, c'est tout un apprentissage, c'est un art ! C'est assez délicat ; je pense qu'on rédige mieux, parce qu'on arrive à avoir du recul, connaître les attentes de la DERNs et de Martin Hirsch qui est assez pointu sur certains points. On commence à le connaître et anticiper sur certains points : 'là ça va pas passer au niveau du DG'...

Q. C'est quoi les règles de l'art de la rédaction d'un avis ?

C'est avoir le plus d'arguments scientifiques possible, pour que tout le monde puisse voir qu'il y a une suite logique du premier au dernier considérant. Donc on essaye le plus possible de présenter le produit, les argumentations scientifiques, les points sur lesquels on peut demander des compléments d'infos. C'est une bonne argumentation scientifique... et encore avec ça, on est critiqué par les industriels... »  
(Secrétaire scientifique)

Mais dans certains CES (comme Santé animale ou Matériaux au contact des aliments), ce sont les experts rapporteurs qui rédigent une première version des avis. Ce mode de rédaction n'était pas pratiqué dans les instances d'expertise que l'Afssa a remplacées, par exemple au CSHPF, et les experts ont parfois eu du mal à s'approprier cette forme particulière :

« Le projet d'avis a profondément déstabilisé les rapporteurs parce qu'avant c'était la conclusion de leur rapport qui servait d'avis. On a eu beaucoup de mal avec les "considérant que...". Ça n'existait pas au CSHPF. Maintenant, l'avis se rédige entre le secrétaire scientifique et le rapporteur. Et on le valide en CES en 2<sup>ème</sup> séance avec le comptes rendus. C'est le secrétaire scientifique qui le met en forme avec les considérants, parfois avec les experts. Peut-être que là il y a quelque chose qui pêche, que les experts auraient dû avoir des lignes directrices pour rédiger les considérants. Ça nous est tombé dessus comme la vérole sur le bas-clergé, en ne sachant pas par quel bout il fallait les prendre ! Ça a été mal perçu par les experts ; ça fait une rédaction lourde. Mais les experts commencent à bien s'y mettre. On a compris que dans la première partie il fallait faire l'état des lieux, et dans la deuxième partie argumenter pour arriver à la conclusion finale. » (Président de CES)

La professionnalisation de l'expertise passe ainsi par l'organisation par l'agence d'une sélection, d'un recrutement et d'une formation informelle à « l'expertise Afssa ». L'agence a même pensé un moment mettre en place un séminaire de formation aux procédures et aux méthodes de l'expertise.

De plus, l'agence organise un contrôle des résultats du travail de l'expert (et non de son travail lui-même qui a lieu en dehors de l'agence). Le travail de l'expert est désormais soumis à l'évaluation et au contrôle de l'agence, en échange d'une rémunération. Les rapports sont notés sur une échelle de 1 à 5, selon le type de saisine, sa difficulté et la qualité du travail effectué par le rapporteur. Cette évaluation, réalisée par le secrétaire scientifique, sert de base pour calculer le montant d'indemnités reçues par le rapporteur<sup>1</sup>. Par ailleurs, une évaluation informelle a eu lieu en fin de mandat au moment du renouvellement des comités en septembre 2003 : les candidatures de certains experts, dont la qualité des travaux n'avait pas satisfait l'Afssa ou dont la disponibilité avait été insuffisante, ont été écartées par les secrétariats scientifiques.

Enfin, troisième caractéristique, la professionnalisation de métier passe par le développement d'un contrôle social de la part de l'Afssa sur les experts. Il se traduit par la définition de règles de déontologie et par une action de socialisation, une inculcation - à travers les procédures d'assurance qualité mais aussi de manière plus informelle, à travers les interactions régulières

---

<sup>1</sup> Pendant les 5 premières années de l'agence, les experts sont rémunérés pour leurs travaux (1 à 5 vacations selon la notation) mais également pour leur présence aux réunions (1 vacation par demi-journée de réunion, 1,5 pour une journée) avec un nombre maximal de 70 vacations par an et par expert. Le montant unitaire de la vacation est de 67 euros. Les présidents de CES reçoivent un forfait de 48 vacations annuelles pour leur fonction de président. En revanche, les experts extérieurs aux CES qui sont amenés à travailler ponctuellement dans un groupe de travail ou à être rapporteurs ne sont pas rémunérés.

des experts avec le personnel de l'Afssa - d'une culture de l'expertise qui définit le statut et le rôle prescrit des experts : l'expertise est avant tout collective, les experts scientifiques sont là pour donner un avis aux décideurs et ne doivent pas empiéter sur la gestion du risque ; l'expert doit être indépendant des intérêts politiques ou économiques ; les experts ont une mission de service public au profit de la santé publique... Cet ensemble de normes et de valeurs professionnelles, issu des principes énoncés lors de la création de l'agence et sur lesquels elle a fondé son dispositif d'expertise, fait l'objet d'un processus d'apprentissage et d'intériorisation par les experts et régule leurs comportements. On retrouve l'idée que :

« Les procédures qualité visent à créer un référentiel collectif c'est-à-dire un ensemble de valeurs et d'orientations partagées et un ensemble de normes d'action, afin de remettre de la continuité cognitive et du lien social là où la division du travail avait introduit discontinuités et ruptures. » (Cochoy et de Terssac, 1999, p. 10).

Ce contrôle social est particulièrement évident dans les règles de déontologie prescrites aux experts : un expert doit faire preuve d'indépendance et agir dans l'intérêt public ; il ne doit pas entrer en contact direct avec un pétitionnaire ; il ne peut pas communiquer sur une expertise en cours ; un expert en situation de conflits d'intérêts ne doit pas être rapporteur d'un dossier ni participer à la délibération collective...

La procéduralisation de l'expertise, sous l'égide de l'agence, produit donc bien un processus de professionnalisation, caractérisé par les trois éléments mis en avant par Sainsaulieu : une redéfinition des critères de sélection, des modalités de formation et d'exercice du métier ; un contrôle des résultats du travail des experts ainsi que la diffusion de normes et de valeurs professionnelles qui socialisent les experts. L'agence accentue donc un mouvement de professionnalisation de l'expertise : il semble que l'on s'achemine vers la définition d'un « métier » d'expert, au statut et à la fonction bien définis, recevant formation et rétribution. Cette professionnalisation a lieu de façon exogène, favorisée non par une dynamique interne au groupe professionnel mais par l'action professionnalisante de l'agence.

Pourtant ce processus n'a pas encore totalement abouti : l'expert de l'Afssa est avant tout un chercheur ou un professeur pour lequel l'expertise reste une activité accessoire ou annexe. Seul un expert interne, se consacrant à temps plein à l'évaluation de risque, formé, recruté et payé pour cette évaluation, correspondrait au modèle de l'« expert professionnel ». Au contraire, l'Afssa met un point d'honneur à recruter des experts au fait des derniers développements de la recherche, des enseignants au contact des savoirs d'expérience les plus récents. La qualité de l'expert passe par son contact continu avec la pratique de la recherche en dehors des comités, donc de manière paradoxale, par son éloignement vis-à-vis de l'agence. L'expert est toujours celui qui est défini par une position provisoire, capable d'une activité inhabituelle qu'un simple professionnel ne pourrait faire : l'expert reste celui qui met en œuvre, hors des circonstances usuelles, la compétence qu'il tient de son appartenance à un groupe professionnel reconnu (Trepos, 1996, p.17). La volonté de professionnalisation de l'expertise trouve donc ses limites dans la nécessité affichée par l'agence d'une expertise externe, indépendante de l'agence elle-même<sup>1</sup>. Il existe ainsi une tension entre la volonté rationalisatrice de l'Afssa, qui professionnalise la fonction d'expert en la procéduralisant, et la volonté de légitimation des avis de l'Afssa, qui passe par le recours à une expertise externe.

---

<sup>1</sup> En outre, l'Afssa n'a pas réussi à mettre en place une formation continue à l'expertise, ni une procédure d'évaluation objective des experts (comment évaluer l'expert, en dehors de son rapport initial, lorsque l'expertise se veut collégiale ?).

#### **4. Aménager la transparence**

La création de l’Afssa s’est faite dans un contexte d’un fort appel à la transparence du fonctionnement des comités d’experts. Les procédures qu’a développées l’agence ont servi à ouvrir aux regards extérieurs une partie du processus d’expertise tout en aménageant une zone protégée et fermée aux regards.

Que faut-il rendre public ? Les séances de comité ? Les documents intermédiaires (rapports, compte rendu des séances...) ? À tous ou aux parties intéressées ? Si la loi impose que les avis de l’agence soient rendus publics, sous quelle forme ? Toutes ces questions sont débattues dans les instances de décision de l’agence les premiers mois. Les administrations expriment une demande forte d’ouverture de l’expertise : publication des avis minoritaires, accès à tous les documents intermédiaires, aux procès-verbaux des comités, aux données prises en compte... Elles poussent également à la transparence dans le mode de traitement de la saisine : elles sont favorables à une expertise effectuée par les CES et critiquent la multiplication des structures avec la création de groupes *ad hoc* : « il ne faudrait pas qu’on puisse reprocher à l’Afssa de choisir la formule des comités qu’elle met en place »<sup>1</sup>. La crédibilité de l’avis passe pour elles par un passage devant un comité d’experts. Ces demandes sont motivées par le fait que les administrations sont amenées à justifier leurs décisions lorsqu’elles sont contestées au niveau communautaire ou international. Elles découlent également du choix fait de composer des comités strictement scientifiques, excluant la participation des représentants des acteurs économiques ou des administrations en tant que membres. La transparence apparaît alors comme la contrepartie de cette volonté d’indépendance. Pourtant, la transparence a ses limites : certains scientifiques soulignent que la publication des minutes des comités pourrait avoir un effet inhibant pour certains experts et modifierait le déroulement des discussions en exerçant une pression indirecte trop forte sur leur liberté d’expression<sup>2</sup>.

Pour finir, le règlement intérieur adopté à la fin de l’année 2000 prévoit que les séances des comités ne sont pas publiques. Les comptes rendus des comités doivent « retracer, à partir des rapports présentés et des commentaires formulés, l’ensemble des arguments scientifiques débattus en vue de l’élaboration de l’avis qui est rendu public dans les termes approuvés par le comité ». L’avis doit refléter d’éventuelles divergences entre experts. De plus, même si le conseil d’administration, en séance du 23 mars 2000, émet le souhait que les comptes rendus et les documents intermédiaires soient rendus publics, en plus des avis, c’est une autre option qui est finalement retenue par la direction, après étude juridique : seul l’avis est rendu public, les autres documents ayant le statut de document administratif communicable sur demande et dans les conditions prévues par la loi. Les avis sont rendus publics sur le site internet et dans un Bulletin officiel de l’Afssa. Finalement, l’agence adopte des procédures de transparence, mais qui peuvent paraître moins innovantes par rapport à d’autres comités ou agences qui ouvrent plus grandes leurs portes, par exemple en ouvrant certaines séances au public (comme à la FSA) ou en publiant, en plus des avis, les comptes rendus des commissions (c’est le cas des comités européens). L’Afssa choisit une position de compromis : les procédures permettent de conserver une certaine fermeture, qui paraît nécessaire à l’expression des experts, à la qualité des débats en comité et à un travail scientifique confiné et protégé des pressions extérieures.

---

<sup>1</sup> Intervention de la représentante de la DGCCRF en conseil scientifique du 2 février 2000. Les modalités de travail des groupes créés par l’Afssa sur le problème de la listeria et sur la crise de l’Erika sont critiquées.

<sup>2</sup> Compte rendu du conseil scientifique du 2 février 2000.

On retrouve ici l'idée développée par Hilgartner (2000) selon laquelle un des fondements de l'autorité des comités d'experts est leur capacité à distinguer un espace public de l'expertise (*frontstage*), où a lieu la représentation, d'un espace réservé qui représente les coulisses de l'expertise (*backstage*) où ont lieu les multiples négociations, conflits, délibérations propres à l'activité d'expertise, par un ensemble de procédures (*stage management techniques*) qui régulent l'accès aux informations, protègent les experts de pressions externes et permettent d'éviter une déconstruction des avis. Il montre comment la *National Academy of Science* a défini des règles d'accès aux documents intermédiaires ou aux séances des comités et des règles de communication que les experts doivent respecter (par exemple, respect de la confidentialité des débats, absence de communication publique avant la parution d'un rapport) :

« The Academy considers it essential to create a private space in which the teams that prepare reports can operate. The institution regards the confidentiality of its deliberations as essential to its independence and indispensable to its ability to offer sound science advice. Concealing the negotiations that produce reports enables Academy insiders to engage in frank discussion and informal bargaining without fearing that every word or deed, no matter how tentative or exploratory, may be subjected to searing public scrutiny. (...) These procedures aim to designate the spatial, social and temporal boundaries of a "backstage" in which information about privileged deliberations is contained. » (Hilgartner, 2000, p. 54-55)

Comme la *National Academy of Science*, l'Afssa ménage donc un espace relativement clos par des procédures de contrôle de l'information sur la définition autour de la saisine ou des questions posées, la constitution des bibliographies, les modalités de choix des experts participant à un groupe de travail, le contenu des discussions et des délibérations des comités, l'évolution des débats, les modifications du texte, les éventuels conflits et les négociations entre experts, etc. Les experts doivent respecter des règles de confidentialité et la communication des avis est soigneusement contrôlée par l'agence. Les comptes rendus des comités et les documents préparatoires d'un avis et d'un rapport ne sont communicables que de façon très encadrée. Si les avis sont rendus publics et les modalités générales d'expertise largement publicisées, les procédures visent aussi à ménager l'existence d'un *backstage* qui sert à protéger les experts des pressions extérieures (de la part du public, de l'administration, de groupes d'intérêt, des médias...) et à renforcer l'autorité des avis et des rapports de l'agence (en limitant les prises pour leur déconstruction).

Il existe ainsi une tension entre les appels à la transparence et la nécessité de ménager cet espace protégé pour les experts qui conduit à un compromis. Les procédures visent tout à la fois à garantir une certaine transparence et à ménager l'existence d'un espace protégé des regards et des pressions extérieures<sup>1</sup>.

## **5. Produire de la traçabilité**

Un dernier effet des procédures sur lequel nous voudrions insister est la production de traçabilité. Celle-ci peut être définie comme « l'opération qui consiste à affecter à un produit physique ou à une action de travail une ou plusieurs informations, ces informations devant permettre, le cas échéant, de suivre le produit et les actions associées "à la trace", de remonter dans le temps du processus et de rapporter les caractéristiques du produit aux différentes étapes/aux différents responsables de sa fabrication. » (Cochoy et de Terssac, 1999). Des procédures de traçabilité ont déjà été analysées dans d'autres comités, par exemple au sein du

---

<sup>1</sup> On retrouve les mêmes appels à la transparence aux Etats-Unis dans les années 1990 : la *National Academy of Science*, critiquée par les mouvements environnementalistes pour son manque d'ouverture, réussit cependant, après des procédures judiciaires, à maintenir la confidentialité des débats de ses comités pour limiter la pression sur les experts et garantir la sérénité et la qualité des débats (Hilgartner, 2000, p. 58-60).

comité Dormont (Estades et Rémy, 2003). Mais avec l’Afssa elles sont l’objet d’un développement important et systématique.

La traçabilité repose sur le dossier de saisine. A son arrivée, la saisine est enregistrée, un numéro lui est attribué et un dossier constitué, contenant les éléments transmis par l’auteur de la saisine (dossier soumis par le pétitionnaire, textes réglementaires, documents complémentaires fournis par l’administration...) dont on vérifie au préalable qu’ils sont complets. Ce dossier de saisine reçoit une « fiche de vie » qui formalise toutes les étapes de traitement de la saisine, jusqu’à la production de l’avis : cette fiche permet de connaître l’état d’avancement du traitement de la saisine, les interventions successives pratiquées ainsi que leurs auteurs. Le dossier est complété petit à petit par les rapports réalisés par les experts, les projets d’avis du CES, les données complémentaires apportées par le secrétaire scientifique, les copies des mails échangés avec les experts, les comptes rendus des discussions en comité jusqu’à l’avis final daté et signé par le directeur général. Le dossier circule du bureau de l’UASTE à celui du secrétaire scientifique. Il passe ensuite sur le bureau du responsable de l’unité d’évaluation et de la direction de la DERNS, avant de terminer sur le bureau du directeur général pour signature de l’avis. Le dossier complet est ensuite archivé dans le système de documentation de l’agence. D’autres documents, formulaires ou enregistrements complètent ce système de traçabilité. Ils remplissent plusieurs fonctions (Fraenkel, 1985, p. 67) :

- une fonction d’information : il s’agit d’accumuler des documents divers qui vont constituer progressivement le dossier. Il s’agit aussi de compléter les informations sur la fiche de vie de la saisine.
- Une fonction de repérage des objets et des personnes : la saisine est numérotée, attribuée à un secrétaire scientifique qui en est dorénavant responsable. La fiche de vie mentionne la date des comités pendant lesquels le dossier a été examiné, le nom des rapporteurs. Elle montre la validation de l’avis par le responsable de l’unité ou le directeur de la DERNS.
- Une fonction testimoniale : les signatures apposées sur la fiche de vie signifient l’engagement des différents responsables dans la validation du projet d’avis, jusqu’à l’engagement final du directeur de l’agence. La signature des experts sur leur rapport ou du président de comité sur le compte rendu de séance engage leur responsabilité dans le processus de production de l’avis.
- Une fonction d’organisation de l’action : chaque étape de fabrication de l’avis se conclut par un document ou un écrit qui autorise la suivante. La traçabilité a une action performative.
- Une fonction d’archivage : le dossier de saisine est conservé et permet de revenir sur ses pas, de remonter les traces du processus d’expertise. La traçabilité permet une « sédimentation de l’expérience » (Campinos-Dubernet et Marquette, 1998), la constitution d’une mémoire de l’expertise, dans son contenu mais aussi dans son processus. La traçabilité permet ainsi la continuité de l’organisation, qui ne dépend plus de ses agents.

La traçabilité du système est conçue pour assurer la qualité du produit de l’expertise. Elle permet de certifier que l’avis est le produit conforme d’une organisation de travail stabilisée, produit ayant réuni toutes les informations nécessaires à son examen, ayant passé toutes les épreuves nécessaires à sa validation et réalisé conformément aux procédures élaborées et

validées en interne comme par les « clients » (en l'occurrence les administrations) de l'agence. Elle garantit la possibilité d'ouvrir la « boîte noire » de l'expertise et de reconstituer pas à pas l'élaboration de l'avis. Elle confère là encore au produit d'expertise une légitimité qui n'est pas substantive, propre aux connaissances scientifiques de l'avis et à l'autorité « naturelle » de la science, mais une légitimité procédurale, liée à la conformité de la fabrication du produit à des procédures prédéfinies et à la production de traces.

La traçabilité ne vise pas seulement à la consignation systématique des actions et des événements de travail. Elle permet également un usage méthodique et réflexif de ces traces pour traiter les défauts mis en évidence, améliorer l'organisation du travail, modifier les procédures<sup>1</sup>. Les analystes ont bien montré comment la traçabilité peut être utilisée pour transformer l'organisation (Campinos et Dubernet, 1999). La production de traces écrites oblige au préalable à réfléchir sur les processus, à la rendre moins flous, à les expliciter. *A posteriori*, elle permet une correction des procédures. Ainsi un tableau d'échange permet aux personnels de la DERNS de signaler un problème ou une situation imprévue dans le déroulement des procédures, de faire part d'un point critique laissé sans réponse, et de les faire remonter au niveau du groupe de pilotage.

« On a un document qui s'appelle le tableau d'échange, qui permet l'échange entre les membres de l'unité. C'est un élément-clé dans tout système qualité. Quand on détecte un problème ou un point fort, on l'écrit. On le met en commun au niveau du groupe de pilotage. Ça permet aussi de réadapter en permanence notre démarche par rapport aux problèmes détectés. On en discute soit au niveau de l'unité, si c'est un problème spécifique à l'unité, soit au niveau du groupe de pilotage ou des réunions de direction DERNS pour ce qui concerne plus de gens. » (Agent qualité Afssa)

A travers les procédures de traçabilité, l'agence est engagée dans un processus auto-réflexif : les pratiques ne sont pas figées et le système se caractérise même par une « contrainte de réévaluation permanente de ce qui est écrit » (Cochoy *et al.*, 1998), comme en témoignent les multiples activités d'auto-évaluation et d'amélioration des procédures existantes<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la traçabilité s'inscrit aussi dans une logique d'identification des responsabilités. L'action de l'agence se déroule dans un contexte de pression des médias et des juges, auquel les experts sont sensibles :

« L'expertise est un métier à risque. Cela pose le problème de la responsabilité des experts, devant les juges et les médias. Les experts des CES ne sont pas des fusibles, mais un jour ou l'autre l'un d'eux pourrait être amené à se justifier devant les médias : c'est pour ça aussi qu'on fait de la qualité. Les journaux voudraient rentrer dans les comités et voir les données ! Là la limite de la transparence c'est le totalitarisme ! On a une grosse pression de la part des journaux. Il faut voir les contraintes qui pèsent sur les experts. J'ai demandé aussi qu'on protège les experts parce qu'ils peuvent être victimes de menaces. » (Agent qualité Afssa)

La traçabilité apparaît comme un moyen d'identifier les responsabilités de chaque intervenant et en particulier de clarifier les responsabilités entre les experts scientifiques et l'agence. Elle peut ainsi être utilisée comme un moyen de contrôle individuel (Rot, 1998). Ainsi la mise en place d'une procédure de signature des rapports initiaux par les rapporteurs est conçue comme

---

<sup>1</sup> Certains auteurs distinguent ainsi la traçabilité, le recueil des traces, de la mappabilité, l'usage réflexif de ces traces, leur exploitation offrant la possibilité d'une « intelligence organisationnelle » (Cochoy et de Terssac, 2000).

<sup>2</sup> En 2003, la DERNS met en place une démarche d'auto-évaluation, dans la perspective du premier renouvellement des CES en septembre 2003 et de l'évaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 par le gouvernement et le Parlement. Cette démarche donne lieu à la création de trois groupes de travail travaillant sur le programme de travail de la DERNS, le fonctionnement du système d'expertise et les relations de la direction avec administrations, industriels et associations de consommateurs. De même, en 2005, est constitué un groupe de travail de réflexion sur les « bonnes pratiques d'expertise collective » chargé de modifier, d'approfondir et de généraliser les procédures d'expertise de l'agence.

un moyen d' « assigner » (Fraenkel, 1995) les experts à leur tâche et de contrôler le travail produit.

Enfin, la traçabilité de l'expertise inscrit l'agence dans une traçabilité plus globale des produits facilitant les échanges. Avec les crises sanitaires des années 1980-1990, la traçabilité est devenue une nouvelle « technique de gouvernement macrosociale » (Torny, 1998), une technique de prévention et de réduction des risques pour la sécurité sanitaire dans de vastes réseaux de production et de distribution. La traçabilité désigne alors « un ensemble de techniques qui visent à permettre à tout instant, par des procédés appropriés de constitution de mémoires externes aux personnes, la relocalisation des produits et des marchandises, sans pour autant enfreindre leur circulation » (Torny, 1998, p. 60). On passe ainsi de la « traçabilité privée des process » à la « traçabilité publique des échanges » (Cochoy, 2002, p. 374). L'Afssa participe à ces deux formes interne et marchande de la traçabilité : la traçabilité de l'expertise s'inscrit comme une étape dans un processus plus large de traçabilité des produits dans les circuits de production et de distribution. Elle apparaît comme un élément d'un système de traçabilité plus général qui vise à la prévention et à la réduction des risques tout en permettant la circulation des produits. Elle s'inscrit comme une nouvelle étape entre la fabrication du produit et sa commercialisation, et s'ajoute aux techniques traditionnelles de traçabilité (qualification des éléments composant le produit, détermination des réseaux de fabrication et de commercialisation, étiquetage et marquage des produits...)¹.

Les procédures de traçabilité permettent donc d'améliorer la qualité procédurale du « produit », de corriger les erreurs du processus, d'identifier les responsabilités, d'assigner les experts à leurs missions et plus globalement, de faciliter la circulation des produits dans les réseaux d'échanges.

Nous avons ainsi montré comment les procédures développées à l'Afssa s'inscrivent dans différentes logiques et nous avons mis en évidence leurs multiples effets sur l'expertise. Dans une logique gestionnaire, elles visent à garantir la régularité et l'efficacité d'un dispositif de production d'avis dans des délais optimaux correspondant aux attentes de ses clients. Dans une logique scientifique, elles cherchent à améliorer la qualité du travail d'expert et à purifier celui-ci de considérations extra-scientifiques. Elles visent par ailleurs à la professionnalisation des experts, entendue comme un processus de sélection, de formation et de contrôle social des scientifiques collaborant avec l'agence. Elles visent enfin à assurer l'ouverture et la traçabilité du processus, dont nous avons montré les multiples implications sur l'expertise. Elles organisent donc le fonctionnement bureaucratique du dispositif d'expertise².

---

¹ L'étape de l'expertise s'inscrit même parfois sur le produit lorsqu'il est affiché sur l'emballage que le produit a fait l'objet d'une évaluation de l'Afssa ou qu'un avis de l'agence a reconnu son intérêt nutritionnel.

² En 2005, le processus de traitement des saisines devait être informatisé, donnant lieu à un raffinement croissant des procédures et accentuant encore la bureaucratization de l'agence.



### **Conclusion du chapitre 3 : les tensions et contradictions d'une expertise bureaucratisée**

Dans ce chapitre nous avons analysé le processus de rationalisation de l'expertise scientifique auquel a procédé l'Afssa dans ses premières années d'existence. Il apparaît comme un processus de bureaucratisation, au sens wébérien du terme.

En premier lieu, il est caractérisé par l'édification d'un organisme concentrant des moyens humains, organisationnels et financiers importants et capable de mobiliser un réseau de scientifiques. Cet organisme est structuré comme un ensemble de fonctions spécialisées, hiérarchisées et centralisées. Il donne naissance à une bureaucratie scientifique et technique à la périphérie des administrations. Il opère ce que Denis Duclos a qualifié de « processus de rapatriement de l'expertise dans l'administration » caractérisé par la fabrication d'une organisation de production d'expertise interne au monde administratif, gérant une population de scientifiques et développant une capacité d'expertise et de recherche propre.

En second lieu, la bureaucratisation se traduit par le développement de procédures formelles et impersonnelles qui rationalisent l'organisation et le fonctionnement du dispositif. L'agence organise une hiérarchie de fonctions, divise le travail et élabore des processus de manière à concevoir une expertise répondant à des exigences formelles. L'expertise est dépersonnalisée car produit d'un collectif dont on organise les interactions tout en restant centralisée du fait du rôle déterminant du directeur général. Par un système d'assurance-qualité et la construction d'une norme, des procédures visent à assurer la régularité et la précision de cette bureaucratie dont on mesure l'efficacité par des indicateurs quantitatifs. Le statut et le rôle de l'expert sont professionnalisés : sélectionné sur des critères objectivés de compétence et d'expérience, l'expert doit faire l'apprentissage de nouveaux standards d'expertise et son travail est évalué et contrôlé par l'agence qui diffuse un ensemble de valeurs et de normes professionnelles encadrant son activité. Les procédures visent également à assurer la qualité scientifique, conçue comme le résultat d'un ensemble de moyens pour dégager une connaissance la plus objective possible, ainsi que la transparence du dispositif et sa traçabilité. La bureaucratisation passe aussi par la définition de procédures qui visent à protéger l'Afssa de son environnement, c'est-à-dire de l'influence des acteurs politico-administratifs, des acteurs économiques et des associations de consommateurs de manière à instaurer des frontières garantissant l'indépendance scientifique tout en ménageant la possibilité d'interactions nécessaires à la qualité de l'expertise.

La bureaucratisation de ce dispositif traduit le développement d'une légitimité rationnelle-légale au sein du dispositif d'expertise, qui cherche à remplacer un mode traditionnel ou parfois charismatique de l'expertise : l'expertise tire désormais sa légitimité du respect d'un ensemble de règles et de procédures formelles et impersonnelles. La bureaucratisation se traduit aussi par l'affirmation du pouvoir de l'agence sur les experts qu'elle encadre ainsi que sur son environnement avec lequel elle cherche à contrôler ses interactions.

Ce processus de bureaucratisation ne se fait pas sans références ni modèles. Le dispositif d'expertise apparaît comme le produit d'un bricolage de plusieurs éléments hétérogènes. Il s'inspire des principes et des pratiques des agences de sécurité sanitaire : de là sont par exemple issues la nécessité de séparer nettement considérations sanitaires et enjeux économiques ou la pratique des déclarations d'intérêts. Mais l'agence reprend aussi à son compte les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence mis en avant par la Commission européenne ainsi que des procédures issues du système communautaire (sélection des experts par appel à candidatures) tout en s'en écartant parfois (modèle

d'expertise à un seul étage). Au-delà de l'affirmation et de l'affichage des principes de bon gouvernement des risques, sources de légitimité, leur mise en œuvre au sein de l'agence donne lieu à des adaptations dans la mesure où certaines exigences peuvent être contradictoires : comment purifier l'expertise de l'influence des administrations ou des acteurs économiques tout en s'assurant l'accès aux données techniques et réglementaires ? Comment garantir la transparence du système sans placer les experts sous la pression d'un contrôle externe ? Comment rendre le processus traçable sans alourdir les tâches administratives et limiter son efficacité ? La bureaucratisation de l'expertise n'est donc pas exempte d'ambiguïtés et de contradictions.

Elle est également source d'effets pervers et de tensions. En premier lieu, elle conduit à des lourdeurs typiques d'une structure bureaucratique et, dans le cas de l'Afssa, contraires à la réactivité que veulent conserver les dirigeants de l'agence pour rester dans un état de veille et d'alerte sanitaires et pour répondre aux situations de crise. Ces lourdeurs se manifestent au quotidien dans le travail des secrétaires scientifiques :

« Les procédures de qualité sont très complexes, ça alourdit le travail. Il y a des procédures qu'il faut remplir à chaque fois qu'on passe un appel téléphonique. L'autre jour un expert m'a téléphoné pour me demander des données sur le mercure. On a parlé d'autre chose. On a parlé de quatre dossiers différents. Il faudrait tout noter. Ce sont des conversations informelles. Quand on envoie des mails, je fais des copies si c'est important. Ces procédures sont là pour une transparence, une traçabilité du travail. C'est vrai qu'on en fait dans tous les coins et qu'on en a besoin... mais dans le quotidien de nos relations avec les rapporteurs ou les experts, ce n'est pas possible. Pour le déroulement des comités je suis entièrement d'accord, pour l'ordre du jour, son approbation, pour la déclaration d'intérêts, la validation du compte rendu... ça c'est clair, c'est obligatoire, j'ai toujours fait ça toute ma vie. Mais dans le fonctionnement quotidien... » (Secrétaire scientifique)

De plus, la rationalisation de l'expertise, tout en fixant des règles et des procédures, met en évidence les zones d'incertitudes, les points de friction et les frontières mal définies. Elle s'apparente à « une entreprise de mobilisation, de redistribution, de redéfinition de la place et du rôle de chacun dans l'entreprise » (Cochoy *et al.*, 1998, p. 696). Ce faisant, elle ne se fait pas sans tensions ni conflits sur la redéfinition de la place de chaque acteur et sans négociation des rôles et des responsabilités.

Ainsi, certaines zones restent peu formalisées ou résistent à la procéduralisation : c'est le cas du déroulement des séances de CES. Comme nous le montrerons plus loin, malgré une certaine homogénéisation de leur fonctionnement administratif, les CES gardent des modes d'organisation, de discussion et de délibération collective fort différents. Le cœur de l'expertise collective échappe largement au dispositif d'assurance-qualité. C'était pourtant un objectif de départ du conseil scientifique, dans sa formation restreinte, d'élaborer des procédures communes aux CES<sup>1</sup>. Cette situation est en partie due aux résistances des experts. Une zone de tension existe entre les experts et l'Afssa : l'agence cherche à affirmer son pouvoir sur le travail des experts qui revendiquent de leur côté une zone d'autonomie. Les experts des comités contrôlent une zone d'incertitude : ce sont eux qui produisent la légitimité dont l'agence a besoin<sup>2</sup>. Ils disposent donc d'une situation privilégiée, source de pouvoir dans l'organisation, que l'agence cherche toutefois à encadrer. Mais ils peuvent résister à l'entreprise de rationalisation, adapter les procédures, pour alléger les contraintes. Le maintien

<sup>1</sup> Le « Guide relatif à la conduite des débats par le président du CES : points clés pour la construction collective de l'avis », prévu comme élément de réponse d'un point critique identifié par le groupe qualité, n'a jamais vu le jour.

<sup>2</sup> Rappelons que l'expertise, entendue comme « possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable » est source de pouvoir dans l'organisation (Crozier et Friedberg, 1981, p. 84-85) : les experts de l'Afssa dispose d'un savoir-faire, des connaissances et de l'expérience indispensables au fonctionnement de l'agence.

de la zone d'incertitude et du pouvoir des experts, face à la volonté rationalisatrice de l'agence, engendre des tensions et des conflits.

De plus, le processus de bureaucratisation produit, ou révèle, en négatif, de nouvelles zones d'opacité et d'incertitude. Il existe une contradiction entre la volonté de dépersonnaliser l'expertise et d'afficher un avis produit collégialement d'une part et la centralisation de l'organisme bureaucratique qui donne un pouvoir important au directeur général à différentes étapes du processus. Nous avons ainsi mis en évidence la marge de manœuvre et l'arbitraire que le directeur général avait conservés dans le choix des présidents de CES, dans la création et la composition de groupes de travail ou encore dans le choix du mode de traitement d'une saisine<sup>1</sup>. Il existe une zone floue en amont du processus d'expertise sur les modalités d'interaction avec l'administration, la façon de traiter une saisine ou de formuler les questions posées aux experts. Il en est de même en aval, au moment du passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa. Les démarches qualité semblent s'arrêter aux portes de la DERNS : le passage de l'avis chez le directeur général ne fait l'objet que du signalement de la signature de l'avis sur le parapheur :

« Q. Quelle est l'étendue du système qualité ? Est-ce qu'il comprend le passage de la DERNS au DG ?

Je suis très préoccupé. Quand on regarde la norme, on ne sait pas dire quel est l'organisme d'expertise : la DERNS ? La DERNS et le DG ? Où commence et s'arrête l'assurance qualité ? Les CES appartiennent à DERNS. Le livrable de ce système c'est le rapport du CES et l'avis du CES. Ensuite ça va au DG et c'est publié. (...) On pourrait dire que ça comprend Martin Hirsch et alors il faut l'auditer, qu'il se plie à des procédures ! Pour l'instant il y a un flou là ! Et le DG intervient aussi au début, dans la réception de la saisine. On l'intègre ici, pour la recevabilité administrative de la saisine, la légalité. Pour l'instant on va jusqu'au livrable du CES. L'objectif c'est d'arriver jusqu'à la livraison de l'avis à la tutelle. » (Agent qualité Afssa)

Le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa constitue ainsi une zone d'incertitude susceptible, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, de créer des conflits, entre l'Afssa et les comités. Outre le rôle du directeur général, c'est plus généralement l'articulation entre le travail des comités d'experts et celui du personnel de l'agence qui reste problématique : nous avons montré qu'une saisine pouvait être traitée par les scientifiques de la DERNS et l'agence a continûment renforcé ses capacités scientifiques internes. La procéduralisation de l'expertise n'a pas résolu la question des rapports entre une expertise externe et une expertise interne. Ainsi, le processus de bureaucratisation produit et met en évidence des zones d'incertitude autour desquelles se développent des jeux de pouvoir et s'expriment des tensions entre comités d'experts et agence.

Enfin, les modes de relations que l'Afssa a établis avec son environnement sont également sources de contradictions et de tensions. Le souci de l'agence de tracer des frontières tant avec les acteurs politico-administratifs qu'avec les acteurs économiques pour garantir l'indépendance de ses avis entre en contradiction avec la nécessité de maintenir des interactions nécessaires à la qualité de l'expertise. L'agence a besoin des administrations qui sont ses principaux « clients » puisque la plupart des saisines sont d'origine ministérielle. Elle a besoin des données de surveillance et de contrôle nécessaires à l'évaluation du risque. De même, l'agence ne peut se couper des acteurs économiques qui sont à la fois les destinataires finaux de nombreuses expertises (en tant que pétitionnaires ou utilisateurs des évaluations de

---

<sup>1</sup> Même la gestion courante du processus d'expertise est formellement centralisée : c'est par exemple le directeur général qui nomme officiellement les rapporteurs pour chaque saisine. Le directeur de la DERNS doit aussi signer les demandes de compléments d'information ou les demandes concernant les actes quotidiens de conduite des unités (tel que le déjeuner des experts à la cafétéria) sans qu'il existe de délégation de responsabilités au niveau des responsables des unités.

risque) et des fournisseurs de données essentielles à la qualité et à la pertinence des avis. L'Afssa a donc dû aménager des modalités de relations pour concilier indépendance et qualité de l'expertise. Pourtant, ces modalités reposent sur un équilibre instable, source de tensions et de conflits, que nous allons analyser dans le chapitre suivant.



## **Chapitre 4 - Le fonctionnement d'un dispositif bureaucratique d'expertise au concret**

Nous avons montré dans le chapitre précédent comment le processus de rationalisation pouvait être analysé comme un processus de bureaucratisation de l'expertise. Nous allons maintenant analyser le fonctionnement concret de ce dispositif d'expertise en montrant les limites et les effets du processus de bureaucratisation : malgré le développement des procédures, les fonctionnements informels perdurent et des zones d'incertitude se créent, autour desquelles se développent des jeux de pouvoir, des tensions et parfois des conflits.

Le processus de rationalisation avait pour objectif de simplifier l'organisation et de standardiser le fonctionnement du dispositif d'expertise. Pourtant notre enquête met en évidence l'impossible procéduralisation des comités d'experts. Elle fait apparaître le maintien de fortes différences entre CES, tant dans leur charge de travail, le nombre et la nature des saisines qu'ils traitent, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Ces différences peuvent en partie s'expliquer par les résistances aux processus de procéduralisation. Nous analyserons les modalités de discussion en comité en mettant en évidence l'impact de phénomènes cognitifs et sociaux et de mécanismes de délibération collective qui limitent la collégialité et le caractère contradictoire de l'expertise. Enfin, nous montrerons comment malgré les tentatives de purification scientifique, l'élaboration d'un avis reste un bricolage d'un ensemble d'éléments hétérogènes, caractérisée par deux processus complémentaires de négociation et de traçage de frontières (Jasanoff, 1990).

La bureaucratisation de l'expertise fait aussi apparaître de nouvelles zones d'incertitude. Une d'elle se situe à l'articulation entre l'Afssa et ses comités, où se multiplient les sources de tensions et de conflits. En amont du processus, il apparaît que les modes de traitement des saisines sont divers et le choix d'un mode de traitement suscite des tensions entre experts et personnel de l'agence. De plus, le rôle de la DERNS dans la production des avis n'est pas stabilisé : nous étudierons les interactions entre les comités et la DERNS et nous montrerons que cette dernière n'est pas neutre. Son rôle apparaît essentiel dans le processus d'élaboration des avis tout en n'étant pas reconnu, ce qui est source de conflits. Enfin, le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa s'avère problématique : il apparaît comme une zone opaque et met en évidence le rôle ambigu du directeur général dans la fabrication de l'avis.

Enfin, alors que le processus de rationalisation visait à réorganiser les relations du dispositif d'expertise avec son environnement – acteurs politico-administratifs, professions et acteurs économiques, associations de consommateurs – il suscite des conflits sur la position des frontières et entraîne des tensions entre acteurs. Nous montrerons pourquoi et comment l'Afssa, après quatre années de fonctionnement, a renégocié les frontières avec son environnement au sein de son dispositif d'expertise.

A la fin de ce chapitre, nous montrerons comment les tensions et conflits qui se développent autour de ces zones d'incertitude sont résolus par la création et la mise en œuvre de nouvelles règles et procédures visant à stabiliser la place des acteurs dans le processus. On assiste ainsi

à des mécanismes typiques de cercle vicieux (Crozier, 1963) qui conduisent au renforcement des caractéristiques bureaucratiques de l'agence<sup>1</sup>.

## **I. Les limites de la procéduralisation de l'expertise**

Le processus de bureaucratisation a eu pour objectif de rationaliser le recours aux comités d'experts en simplifiant le système, en standardisant leur composition et leur organisation, en procéduralisant leur fonctionnement. Mais ce processus se heurte à plusieurs limites. On observe le maintien de fortes différences entre les CES. De plus, les conditions de discussion et de délibération échappent à la procéduralisation et on observe en comité l'influence de différents mécanismes cognitifs, sociaux ou institutionnels. Enfin, la procéduralisation de l'expertise visant à la purifier de toute interférence extra-scientifique échoue : on constate plutôt en comité une double activité de négociation et de traçage de frontières pour à la fois garantir la pertinence et donner un label d'indépendance aux avis.

### **1. Des différences fortes entre CES**

Le processus de rationalisation et de procéduralisation de l'expertise n'a pas fait disparaître les différences entre comités d'experts. Il a permis d'harmoniser les conditions générales d'organisation des anciens comités mais les écarts des modes de fonctionnement persistent<sup>2</sup>.

#### **a. Des charges de travail différentes**

Une première différence apparaît dans la charge de travail propre à chaque CES, qui est directement liée au nombre et au type de saisines traitées par le comité. L'enquête par questionnaire que nous avons menée auprès des experts de la première mandature permet d'objectiver ces différences<sup>3</sup>. Les experts interrogés sur leurs conditions de travail estiment que leur charge de travail est acceptable. Mais on constate de fortes disparités entre CES. Dans les CES ESST, Alimentation animale et Eaux, ils sont une majorité à trouver leur charge de travail « élevée » ou « trop élevée » tandis que dans les CES Contaminants et Matériaux au contact des denrées alimentaires, plusieurs experts considèrent que leur charge de travail est « faible » voire « très faible ».

Ces disparités entre CES sont confirmées par les données sur la durée, estimée en heures sur une période d'un mois, consacrée à préparer le CES (lecture du compte rendu, lecture des rapports, préparation et rédaction des rapports...). Les experts passent en moyenne 8 heures de travail par mois à préparer le CES. Mais cette moyenne cache une forte dispersion : 22% des experts déclarent passer trois heures ou moins à préparer le CES, près de 45% d'entre eux y passent entre 4 et 9 heures, et 32% y passent 10 heures ou plus<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour analyser le fonctionnement de l'expertise de l'Afssa au concret, nous utiliserons les données issues de l'enquête par questionnaire, des entretiens réalisés auprès des experts et du personnel de l'agence, des observations réalisées au cours de notre passage à l'Afssa ainsi que l'analyse de deux cas d'expertise.

<sup>2</sup> Nous nous appuyons ici sur les résultats de l'enquête par questionnaire menée auprès des experts du premier mandat, qui a permis de faire ressortir les différences de perception des experts sur leur activité et de mettre en évidence la persistance, malgré le processus d'homogénéisation des comités, de fortes différences entre CES.

<sup>3</sup> Rappelons que l'enquête a permis de recueillir les témoignages de 120 experts sur les 220 membres des CES de la première mandature (2000-2003). Ces données sont ici complétées avec des éléments factuels tirés de documents officiels de l'Afssa et des données d'observation.

<sup>4</sup> On constate que pour les experts, une charge de travail « faible » correspond à un travail de 3 heures ou moins, une charge « moyenne » à une durée de 4 à moins de 10 heures et une charge « élevée » à au moins 10 heures de préparation.

Ces résultats sur le temps de travail passé à la préparation du CES corroborent l'opinion des experts sur leur charge de travail : si pour l'ensemble des experts, la quantité de travail paraît « moyenne » et la charge acceptable, l'analyse permet donc de différencier des groupes de CES :

- des CES où charge et temps de travail sont perçus comme plus élevés : Additifs, Alimentation animale, Eaux et ESST ;
- des CES où charge et temps de travail sont perçus comme moyens : Biotechnologie, Microbiologie, Nutrition et Santé animale ;
- des CES où charge et temps de travail sont perçus plus faibles : Contaminants, Matériaux au contact des denrées alimentaires.

Certes, ces constats reflètent des différences de perceptions, donc des impressions subjectives et non des différences objectives sur la quantité réelle de travail dans chaque CES. Ils ne tiennent pas compte non plus du travail effectué par les experts en groupe de travail. Mais il est cependant possible d'expliquer en partie ces différences de perception en considérant le nombre et le type de saisines propres à chaque CES. Certains CES sont très fortement mobilisés : ainsi de 2000 à 2002 (période correspondant au premier mandat des experts), le CES Nutrition a traité 209 saisines, le CES Eaux 206 et le CES Alimentation animale 161. A l'opposé les CES Contaminants et Matériaux sont ceux qui ont eu à examiner le plus faible nombre de saisines, 53 et 50 respectivement.

Ces écarts nous donnent une idée de l'intensité de l'activité de chaque comité mais ils ne préjugent pas de l'importance de leur travail. Pour bien comprendre les différences entre CES, il faut tenir compte du type de saisine majoritairement associé aux comités. On constate par exemple que certains CES, comme Alimentation animale, Eaux ou Nutrition, croulent sous les saisines d'évaluation de dossiers industriels. La succession de dossiers très standardisés, à un rythme élevé, et qui mobilisent souvent les mêmes experts, peut accroître le sentiment chez ces derniers d'une charge de travail élevée. Les experts de ces comités avouent ne pas avoir le temps d'approfondir toutes les saisines ou même de lire les rapports des rapporteurs :

« On travaille sous la pression des dossiers, à la fois en réunion, mais aussi quand on traite un dossier, ou qu'on reçoit les documents... Parce que tout ça c'est un peu du coup par coup, dans l'urgence, et on n'a pas forcément le temps disponible pour s'y mettre totalement. J'ouvre encore les enveloppes avant d'aller au CES mais je trie un peu ce que je lis. Il y a certains dossiers où j'écoute ce qui se dit sans avoir lu le dossier. » (Expert CES Eaux)

« Les contraintes, ce sont des ordres du jour excessivement chargés avec des dossiers multiples, qui pour certains, ne méritent pas qu'on accorde plus de temps. Mais comme ils sont vraiment très nombreux, ça laisse peu de temps à des sujets de fond, de réflexion, de veille sanitaire dans le domaine de l'eau et de la santé publique. J'aurais attendu qu'il y ait une vision plus globale de la politique de prévention et de sécurité sanitaire vis-à-vis de l'eau. Peut-être plus de prospective. » (Expert CES Eaux)

Dans d'autres comités, ce sont les saisines sur les projets de texte qui dominent. C'est le cas en Santé animale qui n'examine presque exclusivement que des textes réglementaires : certains experts y trouvent beaucoup d'intérêt alors que d'autres souhaiteraient examiner davantage de sujets de fond. La première année, certains experts, de formation trop « fondamentale » et peu intéressés par l'examen de textes sont rarement venus au comité, ce qui a entraîné à plusieurs reprises l'absence du quorum nécessaire à la validation des avis<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> De septembre 2000 à juillet 2001, presque la moitié des réunions mensuelles du CES Santé animale n'ont pas réuni le quorum d'experts (50%). Devant ce risque d'absentéisme ou d'"expertise à deux vitesses", certains experts étant trop souvent sollicités par rapport à d'autres, entraînant saturation et découragement, la composition des comités a été revue lors de la nomination de nouveaux experts en 2003.



« On a un gros absentéisme. Parce qu'au départ, certains experts croyaient qu'il y aurait plus de choses scientifiques. Et la constitution des CES s'est faite par le conseil scientifique et très managée par le DG qui a voulu donner un haut niveau à ces CES. On a mis des personnalités de très haut niveau. Parfois ils se rasent si ce n'est pas leur domaine, ou si ce n'est pas leur spécialité. Par certains côtés on n'a pas pris assez de généralistes. On va le redresser. C'est bien d'avoir des personnes de haut niveau mais s'ils ne viennent pas... j'en ai 7 qui ne viennent jamais, 4 qui ont fini par démissionner. A cause des absents, on a souvent délibéré au nombre des membres présents, ça a moins de valeur. J'ai suggéré à ces collègues de démissionner mais de rester sur la liste des experts et sur un sujet qui les concerne on fera appel à eux comme experts extérieurs. Ceux qui ne viennent pas ce sont les gens des instituts de recherche INRA, ce sont des fondamentalistes : que voulez-vous qu'ils fassent dans un comité où on ne regarde que des textes réglementaires ? » (Secrétaire scientifique)

Cette expertise très standardisée de dossiers industriels ou de textes réglementaires engendre le sentiment d'un manque de saisines sur des questions plus fondamentales. Plus d'un tiers des experts pensent que le nombre de saisines sur des sujets d'évaluation de fond est insuffisant. Ils sont particulièrement nombreux en Eaux ou en Alimentation animale où plus de la moitié des experts de ces comités trouvent ce type de saisines insuffisant. Dans certains comités, les experts estiment que le nombre d'auto-saisines, susceptibles d'engendrer une expertise scientifique approfondie, est trop faible : c'est le cas en CES Matériaux (pour 67% des experts) ou en Alimentation animale. D'autres CES comme les comités ESST, Microbiologie ou Nutrition semblent au contraire satisfaits, dans la mesure où ils sont caractérisés par un nombre de groupes de travail important et par une forte activité d'évaluation de fond.

Enfin, si certains experts ont le sentiment d'une charge de travail élevée, c'est parce que leur CES doit régulièrement examiner des saisines en urgence, dans des délais souvent très courts. C'est le cas en Santé animale ou en ESST, où 78% des experts trouvent les saisines en urgence trop nombreuses. Ces comités sont en effet très fréquemment sollicités en urgence par la DGAL sur des projets de texte réglementaire. Ainsi plus de 77% des avis du CES ESST ont été rendus en moins de deux mois en 2002 et 38% en moins de 10 jours. Ces situations ont entraîné à plusieurs reprises des protestations des experts, d'autant plus que dans de nombreux cas, selon les experts, il s'agissait de situation de « fausse urgence », l'administration attendant le dernier moment pour saisir l'agence de l'évaluation d'un texte. D'autres CES sont également soumis à des délais très courts fixés au niveau communautaire : c'est le cas du CES Additifs où les experts disposent d'un délai de deux mois pour rédiger leur rapport et parvenir à un avis. Le nombre et la nature de saisines varient donc fortement d'un CES à l'autre et peuvent expliquer que les experts perçoivent différemment leur charge de travail<sup>1</sup>.

## **b. Recevabilité du dossier et question posée**

D'autres différences apparaissent clairement entre CES et remettent en cause l'image d'une processus de traitement des saisines standardisé. L'étape de la recevabilité et de l'analyse de la saisine est source de difficultés et donne lieu à des solutions négociées pour chaque CES, en relation avec l'administration principale de saisine<sup>2</sup> et l'unité d'évaluation de la DERNS concernée. La question posée aux experts pour l'examen de dossiers industriels est simple. Souvent l'industriel pétitionnaire doit faire parvenir à l'administration un dossier dont les pièces nécessaires sont définies dans des lignes directrices. L'administration doit vérifier la

<sup>1</sup> Par ailleurs, la perception de charge de travail varie en fonction de la répartition du travail : selon la plus ou moins bonne adéquation entre les saisines traitées par le CES et les types de compétences recrutées, certains d'entre eux sont davantage sollicités et le travail est réparti de façon plus ou moins égalitaire. Cet effet peut s'observer en ESST ou en Alimentation animale, où ce sont souvent les mêmes experts qui sont mobilisés pour traiter le même type d'expertise.

<sup>2</sup> Les CES travaillent avec telle ou telle administration selon leur objet : le CES Santé animale ne reçoit de saisine que de la DGAL, le CES Eaux que de la DGS et le CES Nutrition principalement de la DGCCRF.

composition du dossier et saisir l'agence. Mais dans certains cas, le dossier du pétitionnaire est mal examiné sur le plan des pièces par l'administration, qui l'envoie malgré tout à l'Afssa<sup>1</sup>. La recevabilité administrative est alors faite par le secrétaire scientifique, qui peut décider soit de faire passer le dossier à l'expert rapporteur, soit de le retourner à l'administration en demandant des compléments d'information. Cette étape peut être source de tensions entre les acteurs de la chaîne car, outre le fait qu'elle ralentit le processus, elle pose le problème de la définition des tâches de chacun : l'expert voudrait éviter d'avoir à vérifier que toutes les pièces sont dans le dossier et le secrétaire scientifique préférerait quant à lui se consacrer à une recevabilité scientifique et non administrative :

« Q. Le dossier transmis aux experts, c'est vous qui le constituez ?

Non. La plupart des saisines viennent de la DGCCRF, du bureau de l'alimentation animale. On a une lettre qui explique la demande posée : une demande d'autorisation, d'homologation, d'extension. Il y a un intitulé qui donne la question qu'on nous pose. Et à chaque fois on a un dossier fourni par le pétitionnaire. Pour la plupart des dossiers on a des lignes directrices qui disent comment doit être constitué le dossier. Le problème, c'est qu'on a beaucoup de dossiers qui ne respectent pas ces lignes directrices. Souvent c'est une perte de temps pour le rapporteur, parce qu'il commence l'évaluation du dossier, mais comme il manque des choses, il ne peut pas conclure. C'est du temps perdu pour lui. Ces lignes directrices sont données par l'administration au niveau européen. S'il manque des pièces, c'est que la DGCCRF n'a pas contrôlé le dossier. Il devrait y avoir une recevabilité administrative, mais eux ne le font pas parce qu'ils n'ont pas la connaissance. » (Secrétaire scientifique)

Pour des saisines portant sur des sujets de fond ou des projets de textes réglementaires, la question posée par l'administration peut être moins claire. Elle nécessite de dégager de la saisine les questions scientifiques à adresser aux experts des comités. Si les procédures prévoient l'établissement d'un contrat d'expertise définissant la question posée, le mode de traitement de la question et les délais envisagés, dans les faits, cette étape est beaucoup moins formalisée. Elle donne lieu là encore à des solutions négociées, dépendant des relations du secrétaire scientifique avec les services administratifs et le président du comité.

### **c. Le travail des rapporteurs**

De même, les modalités de travail des rapporteurs varient d'un comité à l'autre. Dans la plupart des CES, ils travaillent ensemble pour arriver à un rapport commun. Dans certains cas, les rapporteurs sont désignés en raison de la complémentarité de leurs compétences et se chargent de rédiger des parties distinctes du rapport : ainsi au CES Biotechnologie, un rapporteur traitera de la partie toxicologie du dossier d'évaluation d'une préparation enzymatique, un autre de la partie génie génétique. Mais dans d'autres CES, comme en Nutrition, les dossiers sont systématiquement travaillés par deux rapporteurs distincts qui exposent ensuite successivement leur point de vue en comité.

On observe aussi des variations dans les modalités de rédaction des rapports, malgré le canevas proposé par la DERNS. Dans chaque CES les rapports ont des caractéristiques propres, selon le type de raisonnements et de données scientifiques mobilisés. Dans certains CES, des rapports "types" sont utilisés, reprenant les lignes directrices des dossiers si elles existent ; au CES Matériaux au contact des denrées alimentaires, un tableau à remplir par le rapporteur a même pu être mis au point. Ce type de rapport standard est beaucoup plus facile à utiliser dans les CES qui examinent principalement des dossiers industriels. Mais même dans ces cas, un rapport type n'a pas toujours pu être mis en place :

« Je n'arrive pas à mettre en place un rapport type, comme dans le groupe MCDA. J'ai essayé mais pas réussi. Une raison est que les dossiers sont trop différents les uns des autres, tant sur le plan

---

<sup>1</sup> C'est particulièrement vrai dans les CES Additifs ou Alimentation animale où plus de la moitié des experts constatent que le contenu des dossiers est de mauvaise qualité.

technologique que sur le plan toxicologique. Les auxiliaires technologiques sont très différents les uns des autres. On avait fait un rapport avec des cases à remplir... C'est trop lourd à utiliser pour les experts. Peut-être que ça découlera des lignes directrices. » (Président de CES)

A l'opposé, dans le CES ESST, le rapport écrit est très peu formalisé : le comité a hérité des modalités de travail du comité Dormont auquel de nombreux experts du CES appartenaient déjà :

« On n'a pas adopté de règles mais on a toujours fonctionné un peu de la même manière, qu'on continue à adopter. La plupart du temps quand ça marche bien (mais on est souvent sous la pression), on a le temps de discuter des questions de manière informelle 10 minutes en comité : en 10 minutes on voit déjà les tendances, on prend la température. On nomme ensuite des rapporteurs, et on va revoir ça la fois d'après : les rapporteurs auront préparé soit un projet de réponse pas mal avancé, soit un discours oral sur leur sentiment qu'on va reconstruire par écrit. En fait, ce n'est pas très formalisé, c'est vraiment une expertise assez collective. Au Comité Dormont ça se promenait beaucoup par mail entre experts. L'expérience montre que ça fonctionne plutôt pas mal. Ça ne donne peut-être pas des documents idéaux en termes de qualité de rédaction et ça ne permet pas d'assurer une traçabilité extraordinaire, mais le résultat final est pas mal ; il y a une expertise collective. Nous, on continue à fonctionner comme ça. C'est un tout petit peu plus formalisé mais guère plus. Il y a toujours des rapporteurs de nommés, il font un document écrit de teneur assez variable, pas toujours très structuré, qui est distribué avant la séance ; on en discute en comité ; et en pratique je récupère les notes, et c'est moi qui fais le projet d'avis. » (Président de CES)

Ce CES a ainsi hérité d'un ensemble de pratiques collectives de travail qui persistent malgré la procéduralisation de l'expertise. Le comité s'adapte à l'urgence en accélérant certaines étapes (nomination de rapporteurs, examen des rapports par mail...) et en assouplissant les procédures (forme du rapport).

Enfin, les modalités de partage du travail entre experts des comités et personnel scientifique de la DERNS diffèrent également d'un CES à l'autre. Par exemple, dans certains CES, la rédaction des rapports et des projets d'avis est réservée au secrétaire scientifique, dans d'autres aux experts rapporteurs (en Santé animale ou Matériaux) ou au président du CES (en ESST). Dans certains CES comme le CES Contaminants où l'essentiel des saisines porte sur des évaluations scientifiques de fond, un important travail préalable de préparation au comité est réalisé par le secrétaire scientifique : préparation de documents, rédaction de rapports préparatoires à l'évaluation. A l'inverse, dans d'autres CES, le travail d'évaluation scientifique est principalement réalisé par les experts rapporteurs, le secrétaire scientifique devant mettre en forme ces travaux.

#### **d. La résistance aux procédures**

Outre la présence de fonctionnements informels persistants, l'observation du fonctionnement concret montre la résistance des comités à la multiplication des procédures. Nous avons montré dans le chapitre précédent comment la procéduralisation s'inscrivait dans une logique de traçabilité devant permettre l'identification des responsabilités. Ces procédures apparaissent comme un moyen pour l'AFSSA d'établir un nouveau rapport de force vis-à-vis des experts qu'il s'agit de domestiquer. Mais ces derniers peuvent résister à une telle entreprise. On peut le montrer à propos de deux procédures différentes : la première concerne la déclaration publique d'intérêt, la seconde la signature par les experts de leur rapport d'évaluation initiale.

L'agence a tenté de sanctuariser les comités d'experts par un ensemble de procédures visant à prévenir les conflits d'intérêts. L'observation de l'application des procédures montre qu'en réalité elle a trouvé un compromis avec les experts peu enclins à ces nouvelles procédures. La pratique des déclarations publiques d'intérêt (DPI) n'a pas été facile à faire accepter par les experts :

« Au début ça a été un peu compliqué : les experts sont un petit peu des « divas ». C'est pas toujours simple, chacun a sa susceptibilité. (...) La déclaration publique d'intérêts, ça a été l'éléphant dans un magasin de porcelaine. Parce que ça révolutionnait pas mal de pratiques. On demandait aux gens de remplir un papier qui précisait s'ils avaient des sources de revenus autres que leur salaire et d'identifier pour qui ils travaillaient, le montant qu'ils recevaient, et si ce qu'ils recevaient, était utilisé pour financer leur recherche, ou au titre de consultant. Ça n'a pas été très facile à faire passer. » (Chef d'unité DERNS)

Plusieurs présidents de CES se sont opposés à la publication des DPI sur le site internet de l'agence, craignant les suspicions et s'opposant à la divulgation d'informations « personnelles »<sup>1</sup>. La procédure de DPI permet en effet potentiellement un contrôle externe des experts par l'agence ainsi que, de manière plus indirecte, par toute personne intéressée. Ce contrôle externe élargi est toutefois très limité. Dans un premier temps, l'Afssa n'a publié les DPI que sous la forme d'un livret, communicable sur demande, relativement tard (seulement en mai 2003) et de manière très imparfaite<sup>2</sup>.

« Il y a eu des DPI à remplir par les experts leur demandant quelle relation ils avaient avec les industriels, mais c'était n'importe quoi, chacun répondait en son âme et conscience avec aucune vérification de l'information. Vous imaginez que certains n'ont rien mis alors que nous les savons en contrat avec tel ou tel industriel. » (Chef d'unité DERNS)

Les DPI n'ont été mises en ligne qu'au moment du renouvellement des comités en septembre 2003. De plus, le public n'ayant accès au nom des rapporteurs et au compte rendu des discussions que sur demande, même si les DPI sont mises en lignes sur le site de l'agence, la possibilité de mise en cause publique d'un expert pour conflits d'intérêts sur un dossier particulier est très limitée. La publicité des DPI apparaît finalement plus comme un élément dans une stratégie d'affichage de la transparence de l'agence que comme un véritable outil de contrôle de l'indépendance des experts. Un tel contrôle pourrait perturber le travail des experts, en les plaçant sous une pression extérieure (celle des médias ou des parties intéressées) qui paraît incompatible avec un travail scientifique serein. La procédure instaure un compromis entre des objectifs d'indépendance et de transparence et la nécessité de protéger un espace confiné d'expertise, libre de pressions externes.

En outre, la gestion concrète des conflits d'intérêts apparaît très souple. Les déclarations des experts, une fois établies, ne sont pas vérifiées et en ce qui concerne les DPI des experts de la première mandature, elles apparaissent à certains bien peu crédibles :

« Il y a une déclaration faite auprès du responsable de l'UASTE. Après est-ce qu'il vérifie ? On ne vérifie pas la déclaration, sinon jusqu'où irait-on ? C'est une difficulté. Disons que la déclaration c'est une garantie et si *a posteriori* on s'aperçoit que l'avis est biaisé par des experts, cela permet à la DG de se retourner contre l'expert. » (Président de CES)

De même, alors que la règle est qu'un expert en situation de conflit d'intérêts ne peut être nommé rapporteur ou participer à la délibération ou à l'élaboration d'un avis, dans les faits, le système repose sur l'honnêteté et l'auto-discipline de l'expert : ni le personnel de la DERNS ni le président de CES ne vérifient l'absence de conflits d'intérêts. C'est l'expert lui-même qui, ayant obligation de signaler un conflit d'intérêts, évalue sa situation et décide en accord avec le président de CES, de sortir de la salle de réunion ou d'y rester sans participer à la discussion. L'agence fait ainsi le pari d'une sorte de contrôle mutuel et réciproque des experts : chaque expert connaît plus ou moins les activités des autres membres de la commission, ses éventuelles collaborations avec des entreprises privées du secteur

---

<sup>1</sup> Compte rendu du conseil scientifique restreint du 14 novembre 2001.

<sup>2</sup> Le livret des DPI paru en 2003 est apparu incomplet, les déclarations de plusieurs experts participant aux CES ou à des groupes de travail faisant défaut (IGAS-COPERCI, 2004).

agroalimentaire, et cette interconnaissance exerce une pression pour qu'un expert se déclare lui-même en situation de conflit d'intérêts.

La résistance plus ou moins explicite aux nouvelles procédures de gestion des conflits d'intérêts a conduit à la mise en place d'un compromis avec l'agence qui laisse une place importante à l'auto-régulation par les experts eux-mêmes.

Nous avons pu observer une résistance plus explicite de la part des experts lors des débats qui ont eu lieu autour de la signature par l'expert de son rapport d'évaluation initiale. La question de savoir si les experts rapporteurs devaient signer leur rapport a fait débat tout au long de l'année 2003-2004. Au cours d'un audit interne, le responsable qualité s'est aperçu que les rapporteurs ne signaient pas leur rapport, première étape du processus d'expertise, avant son examen en comité. Il a demandé que ces rapports soient désormais signés, de manière à ce que cette étape soit clairement tracée, et que les rapporteurs s'engagent pleinement dans l'avis et les recommandations qu'ils proposaient :

« Dans l'ancien système, le CSHPF était composé de notables, des « top model », des mandarins. C'est un monde qui roulait tranquille. Et puis l'Afssa arrive et en « vire » la moitié. Certains ne l'ont pas digéré. L'autre fois, pendant l'audit, je constate que les rapporteurs ne signaient pas et ne dataient pas leur rapport. En terme de traçabilité, on va s'apercevoir qu'on va archiver des documents qui ne sont pas identifiés. Pour établir la chaîne de responsabilité, il faut que les gens endossent leur travail. Après en comité, on passe de l'expertise d'un individu à l'expertise collective. Mais à l'entrée, il faut un rapport authentifié. Ça a soulevé un tollé en particulier chez ceux qui venaient du CSHPF qui ont dit qu'on faisait de l'expertise collective et qu'il n'y avait pas de raison de signer un rapport. Mais il y a des tas de raisons à cela : à moins d'avoir à rougir de ce qu'on apporte, de savoir qu'on a remis quelque chose d'incomplet comme c'était le cas au CSHPF, on doit pouvoir prendre la responsabilité de ce qu'on annonce. En particulier, si dans le rapport, il y a une opinion minoritaire, le rapporteur sera protégé. Ils refusent. De plus, on est censé les payer pour leur rapport. Un jour, la Cour des Comptes demandera sur quelle base on les a payés. Il n'y a pas de justificatif. Le vrai problème c'est que de signer le rapport va les obliger à travailler beaucoup plus ! Parce que certaines fois, les gens des unités sont obligés de tout refaire ! Une aide de laboratoire, elle, note quand elle fait la vaisselle ! On doit demander la même chose à des experts ou alors ce ne sont pas des experts ! Le comité a un champ de compétence tellement vaste : c'est le rapporteur qui représente 95% des compétences du comité. S'il n'authentifie pas le rapport, ça veut dire qu'on ne sait pas si le corpus principal de connaissances est bon. On est les seuls dans ce cas là : ailleurs toute personne signe. On n'a jamais vu ça, sauf au CSHPF. Comment voulez-vous avoir une politique qualité avec des gens pareils qui font un blocage ? » (Responsable qualité)

Cet extrait montre bien comment la signature a une fonction d'assignation (Fraenkel, 1995) : elle est utilisée par l'Afssa pour obliger l'expert à s'engager dans l'expertise. La procédure de signature doit non seulement garantir la traçabilité et la transparence de l'étape d'examen du dossier, elle doit aussi obliger l'expert à s'investir dans un travail de qualité, à certifier l'exactitude des connaissances présentées dans le rapport, à susciter son engagement dans son avis et ses recommandations.

Mais loin d'être une simple question de forme, la signature de l'expert symbolise aussi la place qui est assignée au scientifique dans ce processus. Elle cristallise le nouveau rapport de force établi par l'agence : l'expert n'est plus le « mandarin » ou ce « top model » cru sur parole, il devient un outil mobilisé par l'agence, dont la parole doit être autorisée et le travail évalué et contrôlé. La procédure contribue à « démystifier » l'expertise, qui n'apparaît pas comme distincte d'autres activités comme la recherche en laboratoire (ou même du travail d'un aide-laboratoire) et à affirmer le pouvoir de l'Afssa sur les experts.

La nouvelle procédure, exigée au nom du principe de transparence et de traçabilité, a suscité des résistances. De nombreux experts y ont vu une volonté excessive de procéduralisation, ou pire, une volonté de restreindre leur liberté par la possibilité d'être mis en cause *a posteriori* dans le cadre d'une enquête judiciaire. Un extrait de compte rendu d'observation de CES, au

cours duquel était présentée cette nouvelle procédure illustre bien les craintes des experts d'être soumis à des pressions indirectes, pressions qui pourraient les conduire à s'auto-censurer par peur d'être identifiés comme juridiquement responsables de l'expertise, alors même que ce rapport est une étape intermédiaire dans un processus d'expertise collégiale :

Le directeur de l'unité d'évaluation de la DERNS présente la demande de l'unité qualité :

« Après un audit qualité, nous avons eu une demande très ferme que les rapports soient signés et paraphés par les rapporteurs. Le problème est de savoir qu'est-ce qu'on authentifie : le 1<sup>er</sup> jet du rapporteur ? Le rapport corrigé après discussion en comité ? L'avantage, c'est de donner plus de transparence ; l'inconvénient, c'est que si on doit rendre publics les rapports intermédiaires, ça peut poser problème pour les experts. Ils seront soumis à plus de pression et les experts risquent de faire le moins possible de documents intermédiaires. Il y a donc deux évolutions pour le futur proche : prouver que le rapport a été fait par le rapporteur ; le document intermédiaire doit être communicable à partir du moment où l'avis est émis. Et peut-être que, bientôt, des représentants de la société civile seront admis en CES en tant que spectateurs... »

Le président du comité prend la parole :

« La transparence c'est bien, mais il arrive un moment où elle vient perturber le travail des experts. Moi, je peux considérer que le rapport est ma propriété intellectuelle et donc que je ne le diffuse pas. Cette signature pose un problème de responsabilité : quelle sera la responsabilité des experts rapporteurs ? »

Réponse du responsable de l'unité :

« L'Afssa prend en charge le problème de la responsabilité : l'expert n'est pas responsable à titre individuel, la responsabilité est située au niveau de l'Afssa. »

Un expert :

« En plus, si tous les documents intermédiaires sont communicables, ça va poser un problème à l'Afssa, l'expertise va s'enliser, il y aura sans arrêt des demandes d'informations... »<sup>1</sup>

Face à ces réticences, les CES ont bricolé des solutions : par exemple dans le CES Santé animale, les experts signent le rapport final, établi collectivement après discussion en CES à partir des rapports initiaux et intégré dans le compte rendu du CES. Ils ont ainsi trouvé un moyen d'établir une responsabilité collective sur le rapport. L'Afssa a de son côté produit une note du service juridique pour préciser les responsabilités des experts<sup>2</sup>. Cet épisode montre bien les résistances qu'entraîne la mise en place de certaines procédures et la capacité des experts à résister à ce qu'ils perçoivent comme un excès de procéduralisation.

Ainsi, les modalités d'organisation du travail varie d'un CES à l'autre, tant pour l'examen de la recevabilité du dossier et la formulation des questions, la rédaction du rapport d'évaluation par les rapporteurs ou la répartition du travail avec le secrétariat scientifique. Le fonctionnement des comités résiste à la procéduralisation : les experts acceptent les nouvelles procédures encadrant la production des avis à condition qu'elles ne perturbent pas le travail scientifique, n'alourdissent pas une charge de travail déjà élevée et ne soient pas utilisées par l'agence comme instrument pour mettre en cause leur responsabilité personnelle. Les experts des comités résistent au contrôle social de l'agence en maintenant, à côté du cadre procédural imposé, des fonctionnements locaux et des arrangements pratiques spécifiques.

---

<sup>1</sup> CES du 18 juin 2002.

<sup>2</sup> Ces derniers sont considérés comme des collaborateurs de l'Afssa, protégés à ce titre par l'agence contre les poursuites et attaques subies dans leurs fonctions : en cas de faute imputable à l'exercice de sa fonction d'expert, c'est l'agence qui supporte le dommage. En revanche, un expert peut être mis en cause pour faute personnelle pour manquement aux règles déontologiques. La note précise que la signature du rapport permet d'authentifier le rapport mais n'engage pas la responsabilité de l'expert.

## **2. En comité : argumentation et délibération**

Le processus de rationalisation de l'expertise à l'Afssa a eu pour objectif de mettre en place une expertise collective. Ce modèle est présenté comme devant réduire la subjectivité de l'expertise en mobilisant des compétences complémentaires et en organisant la confrontation d'opinions. Mais comment se déroulent les discussions ? Quelles sont les modalités de délibération ? Comment parvient-on à un avis collégial ? Les comités d'experts peuvent être analysés comme des collectifs pouvant faire l'objet d'une analyse organisationnelle mettant en évidence l'impact de phénomènes cognitifs et sociaux et de mécanismes de délibération sur l'avis rendu (Vilkas, 1996).

### **a. De multiples effets qui limitent la prise de parole**

Dans beaucoup de CES, la discussion semble libre et donne lieu à des débats qui peuvent être animés mais toujours courtois<sup>1</sup>. Pourtant, l'observation des séances de comité montre l'inégale participation des experts aux discussions collectives. Plusieurs effets plus ou moins contingents peuvent limiter la collégialité du processus de production des avis.

En premier lieu, l'ouverture de la discussion dépend de l'adéquation des saisines et des compétences des experts. Certains experts dont les compétences sont marginales par rapport à la nature des dossiers auront peu l'occasion de s'exprimer. Dans certains cas, la discussion pourra même se limiter à des échanges entre les rapporteurs et le président, élargis à quelques experts aux compétences proches du sujet. Il s'agit d'un « effet-spécialiste » : l'intervention d'un expert dépend fortement de sa compétence sur le sujet. Par exemple, le CES Biotechnologie ayant été dans un premier temps essentiellement saisi de dossiers de préparations enzymatiques, du fait du moratoire sur les nouveaux dossiers d'OGM, ce sont souvent les mêmes experts spécialisés dans le domaine des enzymes qui étaient sollicités en tant que rapporteurs et qui du coup participaient à la discussion<sup>2</sup>.

Proche de ce premier effet, on constate également l'importance d'un « effet-rapporteur » : les comités ont une propension très forte à suivre les conclusions des rapporteurs dans la mesure où ces derniers sont les seuls à avoir eu accès au dossier et à l'avoir examiné en profondeur<sup>3</sup>. La distribution asymétrique des compétences au sein du comité entraîne une délégation du jugement aux spécialistes rapporteurs (Vilkas, 1996). Pour plus de 90% des experts ayant répondu à l'enquête, l'avis du CES diffère rarement ou jamais des conclusions des rapporteurs<sup>4</sup>. D'un côté on peut y voir le signe de la qualité des rapporteurs, généralement spécialistes du sujet ; de l'autre, cela peut traduire un faible degré de contradiction des débats, la discussion se faisant entre spécialistes et les experts entérinant rapidement la proposition des rapporteurs. Dans ce cas, la collégialité de l'expertise est réduite par l'étape d'expertise individuelle initiale. Pour éviter cet effet, au CES Nutrition, les deux rapporteurs travaillant sur un dossier rédigent deux rapports distincts, qui sont tout deux présentés en CES. Au CES

---

<sup>1</sup> Interrogés par questionnaire, 90% des experts déclarent que l'ambiance des CES paraît « conviviale et favorable aux échanges ». Ils jugent les discussions de bonne qualité scientifique, tant pour l'approfondissement des sujets que pour leur capacité à faire apparaître la diversité des opinions ou le degré d'incertitude des données présentées.

<sup>2</sup> Pour résoudre ce problème d'adéquation entre la nature des saisines et les compétences du comité, le CES de la seconde mandature a été composé de davantage d'enzymologistes, de technologues et de toxicologues.

<sup>3</sup> La collégialité de la discussion peut être limitée par des éléments pratiques : les experts, sauf les rapporteurs, n'ont pas accès au dossier mais seulement aux rapports initiaux. Du fait de leur charge de travail, les rapporteurs peuvent envoyer leur rapport seulement quelques jours avant un CES. Nombreux sont les experts qui déclarent ne pas avoir le temps de lire les rapports avant un comité.

<sup>4</sup> L'effet semble donc très fort, particulièrement dans le CES Microbiologie où 40% des experts déclarent que l'avis du CES ne diffère *jamais* des conclusions des rapporteurs.

Biotechnologie, le président préfère aussi avoir deux avis séparés afin d'éviter que l'un des rapporteurs, à la personnalité plus affirmée, ne prenne le pas sur l'autre. L'avantage de faire deux rapports est d'ouvrir les possibilités de discussion en CES, la recherche de l'avis consensuel se faisant alors pendant la séance et non entre les deux rapporteurs avant le comité. Cela permet également de mettre plus facilement en évidence les points d'accord et de désaccord des experts et de donner des "prises" aux autres experts moins spécialisés pour entrer dans la discussion. Enfin, cela permet de simplifier le travail des rapporteurs, le travail de confrontation des arguments ayant lieu pendant ou après le comité<sup>1</sup>.

Troisième effet perceptible au cours des discussions des CES : un "effet-personnalité", lié très fortement à un autre, un "effet d'expérience". Les ressources utiles à la discussion et à l'argumentation ne sont pas partagées par tous les experts uniformément. Dans la plupart des CES, il existe des experts "faiseurs d'opinion", à la forte personnalité ou possédant des capacités rhétoriques, capables d'influencer fortement la discussion. Cela peut conduire d'autres experts plus réservés à ne pas s'exprimer. Dans les comités du premier mandat, cet effet paraissait particulièrement important en CES Biotechnologie, Contaminants et ESST. Cet effet est liée à l'ancienneté des experts dans l'expertise : on constate une corrélation entre le nombre d'années passées à faire de l'expertise dans le domaine alimentaire et la facilité à exprimer son opinion en comité : les plus "jeunes en expertise" (moins de 4 ans d'expérience) s'expriment plus difficilement alors que ceux qui ont déjà 4 ou 5 ans d'expérience prendront la parole plus aisément.

« Q. Est-ce qu'il y a des leaders d'opinion au comité ?

Il y a des leaders pour chaque sujet ; ce sont les leaders du sujet qui dialoguent entre eux. Ceux qui ont plus de charisme l'emportent. Oui il y a des leaders ; ça dépend de l'ancienneté (certains se chargent de le rappeler d'ailleurs que ça fait 20 ans qu'ils sont au Conseil...). Ceux qui ont une vue plus large, des connaissances plus étendues sur un domaine... Quand ces personnes s'expriment, on ne les conteste pas. Par exemple, il y a un expert, tout le monde se tait lorsqu'il parle, il sait faire le consensus, il écoute bien et après propose quelque chose. Après tout le monde se dit : voilà c'est ça ! Il y en a d'autres qu'on écoute et on se dit qu'on ne sait pas ce qui va en sortir, on se sait pas où ils nous embarquent... Il y a aussi celui qui parle peu, ou le spécialiste qui lève la main et qui part dans des détails techniques. » (Expert CES Eaux)

La participation aux comités antérieurs à l'Afssa semble être un critère déterminant de la plus ou moins grande aisance à la prise de parole. Ces experts ont pris l'habitude de travailler ensemble ; des collectifs se sont institués, qui permettent de parvenir plus facilement à des consensus.

« Les experts du CSHPF, c'est plutôt une bande de copains ! Ça fait des années qu'ils travaillent ensemble. On les repère tout de suite dans une réunion ! On voit bien dans la façon dont ils s'expriment... ils ne sont pas toujours d'accord mais ils arrivent à s'accorder. Ils n'ont pas empêché les autres de s'intégrer mais en rentrant dans la pièce, on sait dire qui a été au CSHPF. » (Secrétaire scientifique)

Les jeunes experts, plus timides, ont plus de difficulté à exprimer leur opinion et à s'opposer aux « vieux briscards » de l'expertise :

« Q. En comité, vous sentez s'il y a un accord ?

Oui, ça se voit, on le sent. Sauf la dernière fois, où je me suis aperçu qu'il y a des gens qui n'osent pas parler. Ça a été la surprise : on est restés à la fin à 3 ou 4 pour discuter d'un dossier et un expert m'a dit : moi, je suis pas d'accord sur le dernier paragraphe. C'était important. Du coup j'ai fait un mail et

---

<sup>1</sup> Cette pratique peut cependant parfois entraîner des phénomènes de polarisation et empêcher d'aboutir à un avis collégial. Au CES Microbiologie, le désaccord persistant de deux rapporteurs a empêché d'aboutir à un avis : il a fallu constituer un groupe de travail réunissant les rapporteurs, le président du CES et quelques autres experts, pour reprendre le rapport et parvenir à un avis commun. C'est pour éviter cette situation qu'au CES Santé animale les rapporteurs doivent se mettre d'accord au préalable sur un document unique.



elle avait raison. C'est une phrase sur laquelle ça bloquait et on l'a changée. J'ai été surpris de voir qu'elle n'avait pas osé parler ; on n'est plus des gosses. C'était dû à son caractère personnel. C'est vrai qu'à certains, on a envie de dire de se taire, à d'autres, de s'exprimer plus. Elle, c'est un expert très spécialisé ; elle est très sympa mais très réservée. Peut-être que la prochaine fois, sur son sujet, je devrais faire plus attention, lui demander si elle veut ajouter quelque chose... » (Président de CES)

Ceci met aussi en évidence que le CES, loin d'être un cénacle de discussion délesté de tout enjeu, est un lieu où se joue la réputation de l'expert. Pourtant, les experts comme le personnel de l'Afssa aiment à insister sur l'esprit de compagnonnage de l'expertise et sur le rôle des « experts naïfs », ces experts peu compétents dans le domaine abordé qui poseraient pourtant les bonnes questions :

« Je suis arrivée sans aucune expérience d'expertise. Ce qui m'a plu, c'est ce compagnonnage, on apprend au contact des autres, on écoute, la première année on ne comprend rien, et on s'imprègne progressivement, et compte tenu des connaissances scientifiques qu'on a, on comprend ce qui se passe. J'ai fait les premiers dossiers avec un ancien. Le premier dossier je l'ai eu au bout d'un an ; le second, il m'a laissé seule avec le dossier et après on a vérifié ensemble. Dans un comité comme ça personne n'est là pour descendre personne, on est tous là pour s'aider. C'est une école d'humilité ; on ne peut pas être compétent partout. Donc on a besoin des autres. Même la question la plus naïve est constructive. Sur le plan humain, c'est quelque chose de très enrichissant. » (Expert CES Additifs)

Cela ne doit pourtant pas cacher qu'un comité reste un lieu où la compétence personnelle est évaluée et où s'exerce le jugement des pairs. La facilité à prendre la parole et à convaincre est liée à la réputation scientifique et au statut des experts : l'appartenance à une institution scientifique prestigieuse ou à des laboratoires renommés, un statut de professeur ou de directeur de recherche, l'appartenance à des comités d'experts européens ou internationaux sont des ressources qui confèrent une autorité certaine dans la discussion. Cela rend plus difficile la prise de parole des autres experts. Par exemple, un expert récemment nommé, reconnaît qu'il lui est difficile de s'exprimer devant un ensemble de spécialistes, de professeurs et de chercheurs reconnus :

« Q. Et est-ce que vous trouvez facile de vous exprimer en comité ?

Oui, mais ça, ça dépend des qualités d'orateur de chacun. On ne coupe pas la parole, la parole est ouverte. Même si les gens ne sont pas d'accord, il n'y a pas d'agressivité. Chacun essaie d'être concis. Les interventions sont compactes, concentrées. Moi, personnellement, je ne suis pas très à l'aise avec ce type de réunion, mais je dis toujours ce que j'ai à dire... enfin non pas toujours, il y a des fois où je ne dis pas tout ce que j'ai à dire... parce que je suis impressionnée par l'assistance... je ne suis pas une très grande bavarde.

Q. Est-ce que c'est lié au fait, comme vous le disiez avant, qu'il y a des profs... ?

Non, je les connais tous. Je les côtoie par ailleurs, sauf les hydrogéologues... je connaissais aussi les gens du ministère de la Santé... Non, c'est lié au fait que personnellement je suis plutôt timide... mais c'est vrai que quand même c'est impressionnant, vous savez qui c'est et il faut faire attention à ce qu'on dit... » (Expert CES Eaux)

Cet « effet-réputation » joue particulièrement pour les jeunes experts :

« Q. Est-ce qu'on joue sa compétence quand on parle ?

Oui. Forcément. Mais c'est une question d'âge et d'habitude. On est là pour exprimer une compétence, on ne peut pas dire n'importe quoi. Mais on se connaît assez. On sait si on intervient en compétence, ou en limite de champ. Mais même là on s'exprime... si j'ai un doute sur mon domaine de compétence, je poserais quand même ma question. Il n'y a pas de compétition entre nous. On s'estime assez. Ça joue peut-être pour les plus jeunes. Mais pour arriver là il faut un certain temps... c'est très particulier comme conseil... » (Expert CES Eaux)

Et le comité apparaît comme un lieu où il faut apprendre à s'exprimer, mais aussi à se taire :

« Au début j'étais un peu stressé quand il y avait des dossiers hors de mon domaine de compétence, comme l'hydrogéologie. Mais on apprend. Il faut faire attention à ne pas dire trop de conneries, apprendre à se taire. Il faut parler quand on a des choses à dire, et savoir se taire. Le CES est une bonne formation. » (Expert CES Eaux).

## b. Les modalités de la délibération

Ces divers effets décrits jusque là soulignent l'inégalité des experts dans l'argumentation due à l'inégale répartition des compétences scientifiques, rhétoriques et réputationnelles. Mais les conditions de la discussion et de la délibération dépendent également des techniques de décision et des procédures de jugement adoptées par chaque comité (Vilkas, 1996). Si la procéduralisation de l'expertise a fixé un cadre général de fonctionnement des CES, il n'existe pas de règle formalisée fixant le déroulement de la délibération.

Dans les faits, le mode de délibération, c'est-à-dire les modalités pour parvenir à un avis collégial, est identique dans presque tous les comités : bien que les textes lui en donnent la possibilité, le président ne procède jamais à un vote. Le mode de délibération ne prend quasiment jamais la forme d'une décision de majorité (ou alors en dernier recours). Au cours de la discussion, il fait une proposition d'avis général à l'assemblée. Si aucune opposition ne se manifeste, l'avis est considéré comme adopté, quel que soit le degré effectif d'assentiment de chaque expert sur cette proposition. Il s'agit là d'un mode de délibération que l'on a pu qualifier de « délibération par interprétation » (Urfalino et Vilkas, 1995 ; Vilkas, 1996)<sup>1</sup> où le président de comité, par l'interprétation qu'il donne aux discussions, par la formulation de la synthèse qu'il propose, joue un rôle essentiel pour parvenir à une position commune acceptée tacitement par l'assemblée.

Si des oppositions se manifestent, le président et le secrétaire scientifique essaient de modifier l'avis pour pouvoir en tenir compte. Le produit du comité est avant tout un texte, dont chaque mot compte, car il peut donner lieu à interprétation par l'agence, les administrations de tutelle ou le public. L'établissement d'un accord collectif sur un avis peut se faire par plusieurs techniques (Mallard, 2000). On peut observer des situations de marchandage entre experts (un expert cède sur un point en échange d'un autre), ou de compromis (une solution intermédiaire proposée permet de mettre d'accord deux experts), ou encore de défection (une phrase ou une formulation qui pose problème est tout simplement supprimée de l'avis). Il s'agit donc également d'un mode de délibération que l'on pourrait appeler par « itération » où l'avis proposé est modifié, complété ou allégé, selon les différentes propositions des experts, de manière à réduire les contestations explicites, jusqu'à ce qu'il recueille l'adhésion de l'assemblée (ou tout au moins qu'il ne suscite plus de désaccord). Ce mode de délibération n'aboutit pas forcément à un avis unanime dans la mesure où d'une part l'adhésion sur le texte proposé peut n'être qu'apparente (l'expert n'exprime pas explicitement d'opposition à l'avis proposé) et où, d'autre part, des désaccords persistants peuvent être exprimés dans un avis avec l'accord de tous (il peut y avoir accord sur un avis exprimant des désaccords).

Ce mode de délibération s'apparente ainsi à une « décision par consensus apparent » (Urfalino, 2007) : la décision est prise non par un dénombrement des opinions, mais par le constat d'une absence d'opposition à la dernière proposition émise<sup>2</sup>. Ce mode paraît aux experts le plus conforme à la recherche de l'objectivité scientifique : il permet un approfondissement des arguments plus important et une meilleure qualité de la décision qu'un

---

<sup>1</sup> (Urfalino et Vilkas, 1995) reprennent cette expression d'un article de J. Steiner et R.H. Dorff (1980) et définissent ainsi ce mode de délibération : « Il y a décision par interprétation, lorsqu'un membre de l'assemblée propose une interprétation du sens de la discussion, allant en faveur d'un choix précis, et qui, ne faisant objet d'aucune contestation semble être acceptée tacitement par tous les participants et vaut décision » (p. 123).

<sup>2</sup> Même s'il s'agit ici non d'une décision *stricto sensu*, impliquant une action à entreprendre, mais d'un avis à émettre. Le renoncement à contester la proposition faite peut s'expliquer soit par la crainte d'une rétorsion à la contestation, soit par l'absence d'arguments acceptables (Urfalino, 2007, p. 64-65).

vote. Il permet de laisser à tous la possibilité de prendre la parole<sup>1</sup>. Il évite le développement des intérêts et des stratégies de vote et la polarisation des experts entre eux. Il maintient le lien social du collectif d'experts<sup>2</sup>:

« Le vote à bulletin secret tue un comité car si on a un bon dossier, un rapport positif, mais que le vote est défavorable, il est ensuite impossible de justifier la décision. On a une implosion du comité parce qu'on ne peut pas savoir qui a dit non, tout le monde se suspecte et les alliances peuvent se développer. On a voté une seule fois en 25 ans car après 3 séances, on n'avait plus d'arguments<sup>3</sup>. Mais généralement on n'a pas besoin de faire un vote : il faut identifier les points de vue des gens, qui généralement portent sur des questions légèrement différentes. On peut exprimer cette différence par des mots. On enrichit l'avis et on s'en sort presque toujours comme ça. La différence des points de vue enrichit l'avis final. Mais s'il y a désaccord, on le note. » (Chef d'unité DERNS)

Un tour de table, où chaque expert est sommé de se prononcer sur l'avis proposé, reste très rare, réservé à des situations où le consensus ne peut être obtenu par cette méthode de délibération par interprétation et itération :

« Q. Vous arrivez assez facilement à un consensus ?

Oui, dans le comité Dormont on a été amenés une fois à demander ceux qui pensaient oui, les autres qui pensaient non ; jusqu'à présent ça n'a pas été notre cas. On n'a jamais eu de vote. Quand on dit que les gens approuvent, il faut savoir si c'est par défaut, ou si c'est de manière positive. Il y a beaucoup d'avis où je considère qu'il suffit d'indiquer "en l'absence de réponse à telle date, c'est considéré comme adopté". Et je précise aux experts que s'ils ont une difficulté, je changerai de date. Il y a un ou deux avis, comme un sur la sécurité ovine où j'ai demandé à tout le monde de me répondre positivement, parce que je savais que c'était un avis qui pouvait faire du bruit. Je sais qu'on peut être facilement réputé avoir approuvé un avis qu'en fait on n'a pas eu le temps de lire... des gens qui ne sont pas directement impliqués, qui ne se rendent pas forcément compte des impacts... qu'ils ne se retrouvent pas finalement embarqués dans un truc où ils disent : attendez, on vient de m'expliquer que l'avis, ça revient à faire disparaître toute une profession... Donc il faut leur signaler le cas échéant les conséquences, et leur signaler qu'on attend de leur part des avis positifs, qu'ils prennent tout le temps nécessaire. » (Président de CES)

Le président de comité joue ainsi un rôle essentiel dans le déroulement de la discussion et de la délibération. Doté d'une autorité due à sa fonction, mais aussi à sa compétence scientifique dans son domaine, il est chargé du respect de l'ordre du jour et, à ce titre, il contrôle le temps, souvent aidé en cela par le personnel de la DERNS. Il contrôle également la prise de parole, modère les débats, limite les interventions trop longues ou sollicite une prise de parole.

Deux attitudes sont possibles pour le président en comité : il peut se positionner comme « super-expert », spécialiste cherchant à intervenir fréquemment dans le débat et à utiliser son autorité pour appuyer ses idées, ou à l'inverse se positionner davantage comme un animateur de la discussion, attentif à faire une synthèse des opinions exprimées par les membres. Le président est placé entre deux contraintes : ouvrir le débat au maximum (et permettre l'expression de toutes les opinions) et fermer suffisamment la discussion pour parvenir à un avis :

« Q. Quelles règles avez-vous pour la direction des débats ?

Ne pas s'éterniser ; il faut recentrer le débat, pour qu'il ne parte pas n'importe où. Et il faut en même temps que tous ceux qui veulent s'exprimer s'expriment. Il faut un équilibre entre ces deux impératifs. Et il faut que le dossier arrive à une conclusion. Il faut conclure sur des points précis. » (Président de CES)

---

<sup>1</sup> Mais comme le souligne Urfalino, ce mode de décision valide aussi l'inégalité des contributions des membres du comité à la décision : un vote donnerait le même poids à tous les experts tandis que la décision par consensus apparent donne plus de poids aux plus compétents ou aux plus convaincants.

<sup>2</sup> En outre, le recours au vote paraît moins utile pour se mettre d'accord sur un avis que pour prendre une décision : l'enjeu est moins fort (l'avis n'est que consultatif) et les différences d'opinion peuvent être retranscrites dans l'avis.

<sup>3</sup> La personne interviewée fait ici référence au comité d'experts du CSHPF, dont l' Afssa a pris le relais.

On peut ainsi faire l'hypothèse d'un « effet-président » important dans certains CES où ce dernier peut avoir un style plus directif. Cet effet a joué dans les CES ESST, Microbiologie, Contaminants ou Matériaux de la première mandature. Par exemple dans un CES, on a pu constater que de nombreux experts n'intervenaient pas et n'étaient pas non plus sollicités par le président. L'ambiance ressentie est peu propice à la liberté de l'expression (lors de la séance à laquelle nous avons assisté, un jeune expert, rapporteur sur un dossier, s'est ainsi fait vertement corriger par un de ses aînés). Dans ce comité les experts déjà présents au groupe de travail du CSHPF, avant la création du CES, semblent avoir peu favorisé l'intégration des nouveaux experts et le président, par son style de direction, ne facilite pas la prise de parole :

« Q. Vous vous souvenez de ce qui vous a étonné quand vous êtes arrivée comme secrétaire scientifique dans ce comité ?

Je trouvais qu'il y avait des experts qui ne parlaient pas. C'est toujours les mêmes qui parlaient. Ce sont les anciens du CSHPF qui parlent. Les nouveaux commencent à s'exprimer parce qu'on leur donne des dossiers à évaluer, donc ils sont obligés. Ce n'est pas qu'ils n'ont pas d'avis à donner, c'est qu'ils n'ont pas le caractère pour appuyer leur position. On a un président qui est très très présent, je dirais... parfois trop.

Q. Quel est le style du président ?

Il manage bien mais je pense qu'il impose... il dit que tout le monde peut s'exprimer mais la façon dont il dit ses opinions fait que des personnes ne s'expriment pas. Quand il est décidé et qu'on arrive à le pousser, il manage très bien sa réunion. Sur un sujet qui lui tient à cœur, s'il y a une personne dans la salle qui a des arguments scientifiques et qui essaie de s'exprimer, il faut que ce soit quelqu'un de solide. Ça dépend des personnes. Il n'est pas fermé mais il faut lui montrer par a+b, ce qui fait que certaines personnes arrivent peut-être moins facilement à s'exprimer. » (Secrétaire scientifique)

A l'inverse, d'autres CES ont mis en place des arrangements pour éviter le poids trop important du président comme la présence et le rôle actif de vice-présidents dans la direction des débats. Ainsi, le président veille à associer aux discussions ses deux vice-présidents qui prennent avec lui à tour de rôle la direction des débats. Ce système permet d'une part de former les vice-présidents et d'autre part de garantir une certaine forme de démocratie dans le management du comité :

« Quand je suis arrivé au CES, j'ai demandé où était le vice-président. Il n'y en avait pas. Il était question d'en élire un, mais en faisant ça on détruit l'ambiance du groupe. J'ai dit à Martin Hirsch : il faut nommer un président et un vice-président. Il a fini par créer des vice-présidents par le biais du règlement intérieur. Je partage ma présidence systématiquement en séance avec deux vice-présidents. Moi, je veux vraiment partager parce que les vice-présidents sont ceux qui vont prendre le relais. Si vous ne les mettez pas dans le bain avant... ça permet une formation à la présidence. Je leur donne toujours la présidence d'une partie de la séance. Moi, j'assure les contrôles et les corrections des comptes-rendus, et je transmets aux vice-présidents qui apportent aussi leurs corrections. » (Président de CES)

Ce mode de délibération par délibération et itération, fondé sur un rôle essentiel du président, fait pourtant problème. L'objectif affiché de l'expertise collective est de favoriser la diversité des opinions et la contradiction. Au milieu des années 1990, les propositions de réforme du recours à l'expertise (Roqueplo, 1997 ; Hermitte, 1997) prônaient de recourir au modèle de l'expertise judiciaire où l'organisation de la contradiction devait faire émerger sinon la vérité, du moins une vérité à un moment donné de l'état des connaissances. Ce processus d'objectivation n'était possible que si les experts, de différentes disciplines, s'affrontaient dans des formes de tribunaux scientifiques, le principe du contradictoire paraissant comme un pilier d'une nouvelle forme d'expertise procédurale.

Ce principe du contradictoire propre au modèle institutionnel de l'expertise judiciaire n'a pas été transféré aux comités de l'Afssa. D'une part, l'expertise ne consiste pas en une expertise vraiment contradictoire, comme c'est le cas pour l'expertise judiciaire qui organise

l'affrontement des experts mandatés par les parties adverses. Le pétitionnaire ne peut venir défendre lui-même son dossier, ou envoyer des experts pour cela. Le dossier doit porter en soi les éléments de sa contradiction qui pourront être relevés par les experts. D'autre part, l'expression de la contradiction est faiblement organisée : dans la plupart des cas, la discussion et la délibération se déroulent de manière à obtenir un accord le plus unanime possible et non à faire apparaître les contradictions. Les procédures échouent à produire une expertise véritablement contradictoire : il s'agit d'avantage d'une « collégialité restreinte » (Joly, 2005). Le fait que, dans la plupart des CES, les deux rapporteurs travaillent ensemble à la rédaction du rapport commun réduit la possibilité d'expression des divergences devant l'ensemble du comité. Enfin, par leurs relances, les présidents encouragent rarement les experts à exprimer une opinion divergente. De ce fait, même si la mention d'avis minoritaires (dans le compte rendu de CES et dans l'avis) est prévue par les procédures, elle reste en réalité extrêmement rare :

« L'avis est approuvé par l'ensemble des experts ; on ne fait jamais de vote. On pourrait mais on ne l'a jamais fait. On ne le ferait que s'il y avait un problème. Mais ça ne s'est jamais trouvé. Mais on peut le faire. Et l'expression des avis minoritaires est possible: aussi bien pour l'avis du CES que pour l'avis de l'Afssa, si l'expert le souhaite. A ce jour ça ne s'est jamais produit, on est toujours arrivé à un consensus, plus ou moins fort ou mou. Je n'ai pas d'exemple où l'avis final n'ait pas été adopté à l'unanimité. » (Chef d'unité DERNS)

En outre, certaines situations ou pratiques réduisent encore le contradictoire. Ainsi le CES ESST, souvent soumis à l'urgence, a un fonctionnement spécifique par rapport aux autres CES<sup>1</sup>. Il est le seul dans lequel le projet d'avis, rédigé par le président (et non par le secrétaire scientifique) soit, dans la plupart des cas, validé par mail : le président soumet son projet d'avis à l'ensemble des experts, qui apportent leurs commentaires par mails (destinés au seul président) :

« Q. Pourquoi faire passer l'avis par mail ?

C'est beaucoup plus efficace. Un document circule, tout le monde l'a, avec le mode de correction word, il revient, on a les corrections, leur auteur... Un expert qui fait une correction ne l'envoie qu'à moi, les autres ne voient pas : c'est moi qui juge : soit j'estime que les corrections ne posent pas de problème, soit ça les modifie un peu, c'est pour ça que vont circuler par mail différentes versions.

Q. Et vos collègues répondent tous ?

Il y en a qui ne s'expriment presque jamais (j'en n'ai aucun qui ne s'exprime vraiment jamais), certains qui s'expriment toujours, et des collègues régulièrement. Mais les gens s'expriment plutôt, même sur des sujets qui sont *a priori* éloignés de leur culture...

Q. Dans les autres comités, le projet d'avis est soumis à discussion en séance suivante...

Nous on a des problèmes de délais. On a très régulièrement une pression qui fait qu'on ne peut pas faire autrement, sinon ce serait évidemment l'idéal. On a parfois fait comme vous dites : l'avis cadre sur les petits ruminants a été revu deux fois en session plénière ou celui sur les suites de la police sanitaire ovine, qui a été revu récemment, mais à ce moment là, c'est plus un constat d'échec de consensus par mail. » (Président de CES)

Ce mode de « consensus par mail », lié à l'urgence dans laquelle travaille le comité, peut avoir pour conséquence de réduire la collégialité du débat. Il renforce encore le pouvoir déjà important du président qui rédige lui-même la proposition d'avis et rassemble les propositions de modifications, pour lesquelles il reste le seul juge.

---

<sup>1</sup> Le CES ESST ne se réunit que pour des séances d'une demi-journée alors que d'autres CES étalent l'ordre du jour sur une journée entière. Le rythme imposé alors à la réunion peut en partie expliquer que les experts qui n'osent pas prendre la parole aient moins la possibilité de le faire. L'enquête par questionnaire montre que c'est dans ce comité que le plus d'experts déclarent que ce sont souvent les mêmes qui prennent la parole.

Les modalités de la discussion et de la délibération des comités de l’Afssa ont en commun un mode de formation des avis collectifs par interprétation et itération et la recherche du consensus le plus large plus que de la contradiction. Mais elles sont ainsi soumises à différents facteurs qui réintroduisent des différences entre CES : effet-spécialiste, effet-rapporteur, effet-personnalité et effet d’expérience, effet de réputation, effet lié au style de management du président, charge de travail et urgence dans laquelle travaille le comité ... Malgré le processus de rationalisation et de procéduralisation de l’expertise, les conditions du débat et la mise en pratique de la collégialité restent donc des éléments contingents, propres à chaque collectif d’experts, qui construisent par apprentissage, au cours de leurs interactions répétées, leurs modalités de fonctionnement.

### **Résultats d’enquête questionnaire : discussion et délibération**

Ces différences se traduisent dans les perceptions des experts. Si, pour près de 90% des experts ayant répondu à l’enquête, les avis paraissent souvent ou toujours tenir compte des différentes opinions exprimées, y compris des opinions minoritaires, on peut cependant constater des différences entre CES dans les modalités de discussion et de délibération et ce-faisant, dans le degré de collégialité de la décision. On observe un continuum de situations entre deux types extrêmes de CES :

- d’un côté, au CES ESST, ce sont souvent les mêmes experts qui prennent la parole et il semble plus difficile d’exprimer son opinion personnelle. De façon atténuée, le même phénomène est signalé dans les CES Contaminants et Biotechnologie où il est moins facile de s’exprimer ainsi que dans le CES Matériaux où certains experts ont le sentiment que l’on ne tient pas compte de leur opinion ;
- des CES en position intermédiaire, où la plupart des experts prennent la parole, où ils peuvent exprimer leur opinion plutôt facilement et où cette opinion sera prise en compte ;
- enfin, à l’autre extrême, le CES Santé animale où, relativement aux autres CES, tous les experts prennent la parole.

### **3. L’élaboration d’un avis : l’impossible purification du travail d’expertise**

Nous avons montré dans le chapitre précédent qu’un des objectifs de la procéduralisation était de purifier le travail d’expertise de ses éléments extra-scientifiques. Pourtant cette tentative est clairement vouée à l’échec. Nous montrerons ici que le travail d’expertise des comités reste profondément impur mais que, pour donner une aura de scientificité à l’avis, les experts comme le personnel de l’agence sont soucieux de réaffirmer, par un travail rhétorique, les frontières entre la science et la politique<sup>1</sup>. Nous partons donc de la proposition de Barthe et Gilbert (2005) :

---

<sup>1</sup> Les études empiriques déjà parues sur l’Afssa (Granjou, 2004a, 2004b) n’analysent l’organisation et les relations à l’agence que du CES ESST, dont il faut souligner la particularité par rapport aux autres CES. Ce comité est celui qui travaille dans les conditions de la plus grande « pureté », refusant la présence des représentants de l’administration, limitant la présence du personnel de l’Afssa pendant ses réunions, rédigeant ses avis sans appui de l’agence, établissant un partage strict des tâches avec la DERNS, définissant lui-même les questions scientifiques à traiter en CES, utilisant des modalités de discussion et de délibération qui échappent largement à la procéduralisation, obligeant l’agence à faire paraître *in extenso* ses avis dans les avis de l’Afssa, travaillant directement avec la Direction générale en court-circuitant la DERNS... Nous avons cherché à étudier un CES à l’opposé du CES ESST, par souci de donner une représentation plus juste du fonctionnement de l’agence. Nous nous appuyons dans cette section sur l’analyse du CES Eaux qui peut être considéré, parmi les CES, comme le plus « impur ». Contrairement au CES ESST spécialisé sur une pathologie spécifique, son champ de compétence est très large. Il traite principalement de dossiers déposés par les industriels et de questions d’ordre réglementaire. Les liens entre le CES et l’administration sont encore très forts. Il se réunit au ministère de la Santé avec la section Eaux du CSHPF dont le secrétariat est assuré par la DGS (certains experts

« La question de départ, en effet, n'est plus seulement de comprendre comment la frontière entre science et politique est constamment transgressée à travers ce type de pratiques [d'expertise] ; elle devient aussi celle de comprendre comment, alors même qu'ils peuvent avoir conscience de « sortir de leur rôle », les acteurs qui sont engagés dans ces processus sont néanmoins sans cesse conduits à réaffirmer la pertinence de cette frontière, à justifier la séparation entre connaissances scientifiques et considérations politiques, et à rappeler la légitimité propre de chaque ordre d'activités. » (Barthe et Gilbert, 2005, p. 49)

### a. L'expertise : un mélange d'éléments hétérogènes

Loin d'être un cénacle préservé de toutes les considérations extra-scientifiques, un CES apparaît comme un lieu aux frontières poreuses où les données scientifiques sont inévitablement mêlées à des considérations d'ordre réglementaire, économique, politique et même éthique. Comme l'a bien montré toute la littérature sur l'expertise scientifique pratiquée au sein des agences de régulation<sup>1</sup>, la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques est illusoire dans la mesure où l'expertise est par nature une activité impure qui suppose d'emblée une activité de négociation :

« Though their purpose is to address only technical issues, committee meetings therefore serve as forums where scientific as well as political conflicts can be simultaneously negotiated. » (Jasanoff, 1990, p. 237)

Cet aspect est renforcé à l'Afssa car l'agence est souvent consultée non sur des aspects purement scientifiques, mais sur des mesures de gestion proposées dans des textes réglementaires, sur lesquelles un avis voire des recommandations sont attendus.

En premier lieu, l'expertise et l'avis d'un comité sont fondés sur des éléments de nature hétérogène. Ce sont des données scientifiques extraites du dossier déposé par le pétitionnaire : descriptions de produits ou de procédés, résultats d'analyses ou de tests *in vitro* ou *in vivo*... Ces éléments sont parfois complétés par des données propres à l'agence : ressources bibliographiques, données de consommation alimentaire, études épidémiologiques... Mais les experts mobilisent aussi d'autres types de données, d'origine administrative. Il peut s'agir de données de surveillance et de contrôle apportées par l'administration, indispensable pour évaluer l'exposition au risque et l'ampleur de celui-ci. Les représentants des administrations, la plupart du temps présents en comité, peuvent aussi soumettre les difficultés que poserait

---

appartiennent aux deux instances). Au moment de la création de l'Afssa, la section Eaux a transféré à l'Afssa ses attributions sur les eaux d'alimentation (évaluation de procédés de traitement de l'eau, évaluation des matériaux en contact, avis sur les demandes d'exploitation d'eau embouteillée, évaluation de risque en cas de contamination, définition des limites de qualité de l'eau potable...) mais a conservé la partie concernant les eaux brutes (évaluation des projets d'assainissement et d'adduction d'eau, avis sur les périmètres de protection des captages, évaluation des procédés de traitement des eaux usées, avis sur les demandes d'autorisation d'utilisation de ressources pour la production d'eau potable...). Les deux comités se réunissent ensemble pour pouvoir garder une évaluation globale du processus de la filière eau. Enfin, le personnel scientifique de l'unité de l'évaluation Eaux de l'Afssa est très présent dans la gestion du comité et le responsable de l'unité et plusieurs secrétaires scientifiques de l'unité Eaux de l'agence sont issus du Bureau de l'eau de la DGS. Situé à l'opposé du CES ESST, le CES Eaux est cependant plus représentatif des autres CES de l'agence.

<sup>1</sup> Pour analyser l'expertise pratiquée au sein des agences, T.O. Mc Garity (1979) forme le concept de « science policy », Marc Rushesky (1986) de « regulated science » et Liora Salter (1988) de « mandated science ». Cette science diffère de la « science normale » par son utilisation politique mais aussi parce qu'elle est un mélange de faits et valeurs : les experts doivent dépasser la limite de leurs connaissances, travailler sur des données disparates et incomplètes, tenir compte de considérations administratives et de divers intérêts, formuler des recommandations... Elle se fait sous contrainte de temps, développe des interprétations et des jugements et ne repose pas sur la preuve, comme la science normale, mais sur une preuve suffisante moins stricte que les standards scientifiques. Produite ou interprétée pour les politiques, les groupes d'intérêts ou le public en général, cette science se donne pourtant une image idéalisée de science pure (ayant les mêmes méthodes de validation que la recherche scientifique) qui permet d'assurer la crédibilité tant des experts que des régulateurs.

l'application de telle ou telle mesure. Les experts eux-mêmes approuvent la présence des administrations en CES :

« Les administrations sont utiles en tant qu'invités. La DGS exprime son opinion comme un des experts, et on en tient compte ou pas. On peut leur poser des questions. C'est important qu'ils expriment leur point de vue. Mais ils se comportent bien, et n'essaient pas d'influencer le contenu de la décision. Parfois, en situation d'urgence, ils nous demandent de passer le dossier rapidement, si le sujet est grave. Mais il n'y a pas de pression sur le contenu. La richesse d'un comité c'est d'avoir le maximum de données d'infos pour pouvoir rendre un avis ; donc c'est bien d'avoir leurs infos. Mais ils ne participent pas à la décision et ne voteraient pas. C'est important d'avoir leur point de vue ; ce sont des experts du domaine administratif. On peut aussi leur demander « pourquoi la DDASS n'a pas fait ça sur le terrain... ? ». Donc leur apport est important. (...) »

Q. Mais il y a aussi un risque que les administrations apportent leurs contraintes. Elles peuvent dire que ça va être des mesures difficiles à appliquer...

Mais c'est important de savoir que ça va être difficile. Ce n'est pas pour ça qu'on se bride. » (Expert CES Eaux)

Les experts soutiennent l'importance de la prise en considération des contraintes propres aux gestionnaires ou l'anticipation des conséquences que pourraient entraîner telle ou telle mesure, tout en affirmant la possibilité de maintenir l'autonomie de leurs avis par rapport à ces contraintes. Pourtant nous avons pu observer à de multiples reprises l'intervention en comité des représentants des administrations, intervention qui modifiait le cours de l'expertise. Par exemple, au cours d'une séance du CES Eaux, le représentant de la DGS qui avait soumis un texte à l'agence, est intervenu pour contester l'orientation prise par les experts (la définition d'objectifs de résultats dans un texte réglementaire sur la lutte contre les légionelles) :

« En septembre, j'ai pris la parole en CES... parce que quand l'Afssa dit « il faudrait des objectifs de résultat... ». La terre pourrait tourner à l'envers aussi ! J'ai parlé parce que l'avis était mauvais, et j'ai pensé utile d'attirer l'attention du conseil. Ensuite il [le responsable de l'unité Eaux de l'Afssa] m'a passé le soir même un coup de fil et m'a dit que ce n'était pas clair et qu'il allait remettre le dossier à plat. Parce que là les experts n'ont pas de billes pour dire qu'il faudrait faire des objectifs de résultat. (...) Rien ne dit qu'il est possible de fixer un objectif de résultat. Il n'y a pas de relation dose-réponse. On ne peut pas fixer de seuil. Pas de consensus national ou international. Je suis intervenu pour demander : « dites moi pourquoi vous dites ça. Je trouve ces propos gratuits, pas assez étayés ». (...) Le problème c'est sur quoi il se fonde pour dire ça. On demande à l'Afssa de valider et de dire si ce qui est proposé est bon ou pas. On attend qu'ils critiquent le fond : « oui c'est bon, non parce que... ». On demande en retour du scientifique. S'il me dit qu'il faut faire autrement, je ferais autrement. Mais il faut le justifier. » (Chef de bureau DGS)

On est donc bien loin d'une séparation nette entre évaluateurs et gestionnaires des risques. De même, les considérations économiques sont présentes en comité, souvent de manière implicite. Là encore, les experts affirment leur vigilance à ne pas faire intervenir ces enjeux dans leur évaluation, à laisser la responsabilité du choix aux gestionnaires. Par exemple sur les mesures à prendre pour éviter une contamination de l'environnement par le prion en sortie d'abattoir ou d'établissement d'équarrissage :

« Le problème est de savoir comment on traite les déchets pour éviter la contamination de l'environnement par le prion. Derrière ça, il y a des enjeux économiques, politiques et sanitaires. Mon sentiment à moi est qu'il faudrait traiter en sortie d'abattoir et de station d'équarrissage pour protéger la station d'épuration. Il faudrait des mini-stations de traitement. Ça se discute du point de vue scientifique et technique et en plus, derrière ça, même si ce n'est jamais dit, il y a des problèmes de coût. La mise en place de telles stations coûte cher. Et de l'autre côté il y a les problèmes d'éthique, le problème d'épandre des boues qui contiendraient des prions.

Q. Les considérations économiques sont explicites ?

Non mais on n'est pas dupes. En même temps on n'en tient pas compte. On fait une réponse avec des « considérant » et on met les politiques devant leur responsabilité. Là, il faut commencer par apprécier le risque du prion pour l'environnement. C'est la première réponse avant d'engager des frais. Si la



réponse est que le prion dans les eaux, aérosols, boues, est encore dangereux, quelle solution adopter ? Après, ce n'est plus de l'ordre du comité. » (Expert CES Eaux)

Pourtant, là encore, il est parfois impossible de séparer nettement considérations sanitaires et considérations économiques : ces dernières influencent parfois les prises de position des experts :

« Il arrive que sur certains dossiers, il y ait un peu de lobbying de la part de certains experts. Ce n'est pas la majorité des dossiers mais c'est arrivé... Sur des dossiers qui touchent à la qualité de l'eau, les normes en plomb. On a entendu la voix des distributeurs, des collectivités, qui, si on appliquait de manière drastique la norme en plomb, auraient à faire beaucoup de travaux. Dès le départ, on a dit que c'était des travaux très chers, disproportionnés, on a sorti un chiffre qu'on n'a jamais réactualisé, du coût de l'application des normes. Ce chiffre a toujours émaillé les débats, et je ne suis pas sûre que ce chiffre n'ait pas été surévalué... C'est arrivé, mais rarement.

Q. C'est-à-dire que les experts prenaient en compte cet argument économique dans leur raisonnement ?

Oui il y a certains experts qui l'ont fait valoir très fort. C'est très rare mais est-ce qu'il ne faut pas prendre garde à l'appartenance des experts par rapport à ça ? » (Expert CES Eaux)

Il peut s'agir aussi de considérations politiques ou éthiques. Un comité d'experts définit une sorte de doctrine élaborée progressivement au fil des dossiers et qui constitue la mémoire du comité. Cette philosophie de l'évaluation comprend un positionnement par rapport aux acteurs économiques ou aux administrations et un jugement sur ce qui devrait être fait. Ainsi dans le domaine de l'eau, les experts expriment leurs réticences par rapport aux évolutions du marché des eaux minérales et prennent la défense de l'eau potable. Dans ces propos, l'expert émet un jugement d'ordre politique et presque éthique sur l'évolution du marché des eaux :

« Le problème avec les eaux minérales, c'est que quand elles dépassent les normes, on accorde des dérogations, alors que de l'autre côté on est aussi là pour défendre l'eau potable, accessible à tous et pas chère. Les eaux embouteillées mélangent des problèmes sanitaires (elles ne sont pas bonnes pour les enfants et avant elles étaient vendues en pharmacie), et des problèmes commerciaux (avec par exemple des cas d'enrichissement qui nous interpellent). Elles posent aussi des problèmes d'étiquetage : mais à chaque fois la DGCCRF nous dit : 'on ne peut pas faire ça, c'est l'Union européenne qui décide'... En tout cas, il faut éviter un système d'eau à deux vitesses, où les riches pourraient boire de l'eau pure, et les pauvres auraient de l'eau moyenne. Ma vision personnelle c'est qu'on doit défendre l'eau potable. On doit avoir le système le plus sain et le moins cher possible. » (Expert CES Eaux)

L'expertise en comité mêle donc inextricablement un ensemble de données hétérogènes, d'ordre scientifique, administrative, économique, politique ou même éthique. Ce mélange est renforcé par la proximité sociale des experts, des membres de l'Afssa, des représentants des administrations voire des acteurs économiques. Nombreux sont ceux qui ont suivi les mêmes études, en école d'ingénieur agronome, en école vétérinaire ou dans les formations spécialisées des universités. Il n'est pas rare que les secrétaires scientifiques recrutés à l'agence aient connu comme enseignant tel ou tel expert des CES. Professeurs, chercheurs et scientifiques du privé se côtoient régulièrement dans les colloques et travaillent ensemble sur des contrats de recherche. Et nombreux sont les experts des comités auxquels l'administration fait appel régulièrement. De véritables réseaux scientifico-réglementaires sont ainsi formés pour chaque domaine d'expertise, réseaux qui ajoutent à la forte hétérogénéité de la nature même de l'expertise et à la porosité des frontières<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour le CES Eaux, cette proximité sociale est frappante. Les experts sont nombreux à faire part de leurs rapports réguliers avec des industriels. De même, le chef de l'unité d'évaluation de l'Afssa, ancien responsable du bureau de l'eau à la DGS, apparaît comme un acteur essentiel dans le réseau scientifico-réglementaire, en relation fréquente tant avec les scientifiques qu'avec les principaux acteurs économiques du domaine de l'eau.

## b. Boundary work

Pourtant l'expertise est aussi caractérisée par un autre mécanisme qui vise à réaffirmer la scientificité de l'avis. Même si dans la réalité l'avis est un mélange de faits et de valeurs, les experts travaillent à délimiter ce qui relève de la "bonne science" et ce qui est du domaine de la politique afin de donner sa légitimité au produit de l'expertise. Empruntant ce concept à Thomas Gieryn (1983), Jasanoff qualifie ce travail de « *boundary work* » ou de travail sur les frontières :

« If negotiation is the engine that drives the construction of regulatory science, boundary work is the casing that gives the result legitimacy. Boundary work by scientists grows out of a premise that seems diametrically opposed to the concept of negotiation and yet is equally essential to the closure of controversy. By drawing seemingly sharp boundaries between science and policy, scientists in effect post "keep out" signs to prevent non-scientists from challenging or reinterpreting claims labelled as "science". The creation of such boundaries seems crucial to the political acceptability of advice. When the boundary holds, both regulators and the public accept the experts' designation as controlling, and the recommendations of advisory committees, whatever their actual content, are invested with unshakable authority. » (Jasanoff, 1990, p. 236)

On peut observer au sein même des comités cette volonté de tracer des frontières entre ce qui relève de la science et ce qui relève de considérations extra-scientifiques et de garantir ainsi la légitimité des avis. On constate une réflexion constante du comité sur son positionnement par rapport à l'administration ou les acteurs économiques. Par rapport à ces derniers, il s'agit d'éviter d'être instrumentalisés, utilisés comme bureau d'études ou comme argument économique de vente. Malgré leur connaissance des enjeux techniques ou économiques de certains dossiers, les experts sont vigilants à rester neutres vis-à-vis des industriels :

« Nous ne sommes pas un bureau d'études, on doit donner un avis sur une proposition d'un pétitionnaire, pas régler un problème. Souvent notre expertise est meilleure que celle du bureau d'études parce qu'on sait ce qu'a fait le concurrent. On a des infos confidentielles. On doit dire si ce n'est pas fiable, mais il faut faire attention à ne pas donner les connaissances des concurrents. On ne peut pas être un bureau d'études parce qu'on a des infos confidentielles. On ne peut rien dire alors qu'on sait ce qu'ils auraient dû faire. C'est beaucoup de dossiers comme ça et c'est le plus difficile pour moi. » (Expert CES Eaux)

De même, si la plupart des experts reconnaissent l'utilité de la présence des administrations en séance de CES, ils sont vigilants à marquer la frontière entre ce qui relève de l'instance d'expertise et ce qui relève de la décision ou de la gestion des risques. C'est ainsi que les experts refusent de rentrer dans la définition des moyens pour parvenir à des résultats qu'ils ont eux-mêmes fixés en terme de santé publique. Ils refusent de se laisser instrumentaliser par les politiques ou les administrations qui souhaitent, pour transférer leur responsabilité, recevoir l'aval des experts :

« La DGS pousse toujours le Conseil à donner des détails pour l'application de la réglementation. Parce que ça les décharge. Mais on résiste. Par exemple, pour les piscines thermales, on a fait des recommandations sans tenir compte de la réglementation habituelle. La DGS a dit que ça posait un problème d'application, ça les gênait qu'on n'en ait pas discuté avant. La DGS pousse à rentrer dans les détails de la mise en œuvre, pour se faciliter le travail. Elle pousse le Conseil à rentrer dans les détails mais là il sortirait de son rôle. Le Conseil refuse en disant : ça c'est à vous de mettre en musique. Par exemple, pour les légionelles, le conseil doit dire si c'est bien pour la santé publique de faire comme ça... après les problèmes économiques, les coûts... c'est à l'administration de voir... (...) Il y a un débat permanent entre l'expert et le décideur. Il ne faut pas confondre les rôles. L'expertise ne doit pas être polluée par les contraintes. Le décideur pousse l'expert pour se garer derrière. Il ne faut pas que l'expert se fasse entraîner dans la décision alors que le décideur le pousse. Parce que lorsque « l'Afssa a dit que »... l'expert sert de parapluie. Donc le décideur a tendance à influencer l'organisme d'expertise pour faciliter la décision. » (Expert CES Eau)

La séparation entre évaluation et gestion de même que la priorité donnée aux objectifs sanitaires apparaissent comme des normes fortement intériorisées, sous l'effet d'un processus de socialisation intense et d'un contrôle social fort. On observe ainsi parfois une sorte de

schizophrénie chez les experts, qui, tout en connaissant les enjeux extra-scientifiques de leurs avis, ne peuvent en tenir compte :

« Le dossier sur la température de l'eau chaude sanitaire, c'est le cas type de dossier où on voudrait tout et son contraire : pas de brûlures, mais pas de légionelles<sup>1</sup>. On arrive à des incongruités. Ça va poser des problèmes de corrosion des matériaux ; il va falloir mettre des mitigeurs. Il va y avoir des difficultés de plomberie : il va falloir mettre des réseaux avec bouclage pour ne pas perdre de température, et des mitigeurs : on touche les limites du raisonnable. On va devoir développer de nouvelles techniques et j'ai peur que ça fasse augmenter le coût de distribution de l'eau. Ce n'est pas réaliste.

Q. Pour vous, les propositions faites dans l'avis ne sont pas réalistes ?

C'est mon point de vue personnel ; mon point de vue Afssa est différent. En comité il faut se déconnecter des contingences matérielles. Ça coûte cher oui, mais la santé n'a pas de prix. Le coût de la robinetterie c'est mon commentaire perso ; au niveau de l'Afssa il faut ménager la chèvre et le chou. Je peux avoir deux langages : à l'Afssa, on n'est pas là pour regarder les conséquences pratiques sauf si c'est complètement idiot. Mais je me range à l'idée que le prix d'un mitigeur est inférieur au coût des soins pour les brûlures.

Q. Mais est-ce que vous pouvez exprimer vos idées personnelles au CES ?

Mes idées personnelles ne sont pas forcément valables dans le cadre de ces comités. Il faut distinguer le côté réaliste de l'aspect sanitaire où on est là pour sauver des vies. Je suis bien obligé de me rapprocher, quand je parle au sein d'instances sanitaires, plus de la position du toubib que de celle du plombier. Même si ça va coûter cher au plombier ou au consommateur. (Expert CES Eau)

### c. Le jeu sur les frontières

L'expertise apparaît comme une activité fortement contingente, un produit de tensions contradictoires, entre la nécessaire prise en considération d'éléments hétérogènes et le travail de *boundary work* servant à légitimer l'avis. La frontière entre l'évaluateur et le gestionnaire n'est pas fixée une fois pour toute. Elle évolue au gré des dossiers, des rapports de force entre les experts et les administrations. Il s'instaure un jeu entre eux sur le positionnement des limites : dans certains cas, l'administration attend des experts un avis accompagné de recommandations ou d'objectifs de moyens qui encadrent fortement la marge de manœuvre du gestionnaire mais qui présentent un confort certain en cas d'incertitude ou de risque élevé. Les experts peuvent alors choisir d'endosser ces responsabilités, en allant le plus loin possible dans leurs recommandations, ou au contraire, de repositionner la frontière en laissant les administrations prendre la responsabilité de la définition des options de gestion, selon le degré de risque et les intérêts de l'agence. Dans d'autres cas, l'administration veut garder les mains libres dans sa gestion et accepte mal les recommandations des experts :

« Q. Jusqu'où pouvez-vous aller dans vos avis ?

On a une énorme marge de liberté, on peut aller jusqu'où on le sent. Martin Hirsch est très ouvert, on a des marges de liberté importante. On peut faire beaucoup de choses si on le justifie : de l'évaluation du risque, définir des options de gestion de risque... Il n'y a pas de barrière évaluation/gestion, c'est pas complètement étanche. Sur certains textes réglementaires, la DGS nous a demandé un appui scientifique et technique et ensuite un avis : là, on est à la frontière évaluation/gestion.

Dans nos avis, on essaie maintenant d'être plus précis, de donner des options de gestion. On essaie de faire plus d'évaluation et de ne pas empiéter sur la gestion. Je suis convaincu que c'est au décideur de décider ; mais à la DGS il n'y a pas de vrai débat sur les options de gestion. Du coup, on doit inciter la DGS à réfléchir sur ces trucs là. Par exemple, sur un arrêté, on a dit : si on a une approche scientifique, c'est ça ... ; si on a une super approche scientifique, les conséquences ce sera ça... On a fait les hypothèses, leurs conséquences...

Mais il n'y a pas de cas où la DGS a dit : « vous allez trop loin ». Martin Hirsch connaît les limites pour pas se faire engueuler. On se les fixe correctement, on est raisonnable. Quand on fait les avis, je garde toujours l'idée qu'il ne faut pas se faire allumer par la DGS. Mais je ne me suis pas réfréné non plus.

---

<sup>1</sup> Le CES Eaux devait se prononcer sur un texte réglementaire prévoyant une réduction des risques de brûlure au contact de l'eau chaude sanitaire sans provoquer toutefois le développement de légionelles.

C'est un problème de responsabilité et je veux marquer la différence par rapport à la DGS. Dans l'agence, on est « des DGS »<sup>1</sup>. Je voulais pas qu'on dise : « ce sont des DGS ». Je voulais jouer le mandat de l'agence. Le mode de fonctionnement et l'éthique de l'Afssa me vont bien. Je défends le point de vue de l'agence. » (Chef d'unité DERNS)

Cet extrait d'entretien du chef d'unité de l'évaluation Eaux à l'Afssa montre bien comment l'exigence de séparation entre évaluation et gestion est intériorisée, mais manipulée de façon tactique pour « ne pas se réfréner » dans les avis et les recommandations tout en évitant « de se faire allumer » par l'administration. Il s'agit pour les experts comme pour le personnel de l'Afssa d'entrer, pour chaque dossier, dans une négociation avec l'administration de manière à stabiliser de manière temporaire les frontières :

« Dans un sens ça peut aider l'administration si on lui propose des mesures de gestion. Mais à partir d'un moment ça la vexe. Il faut faire aussi attention à ne pas empiéter sur ses prérogatives. Dans certains cas, ça les arrange, ils nous demandent d'aller loin. Dans d'autres, ils nous disent « mêlez-vous de ce qui vous regarde ! » (Secrétaire scientifique)

La position de cette frontière passe souvent par les mots de l'avis, par un travail réflexif sur l'écriture et l'anticipation de leur réception. La frontière entre évaluation et gestion est peut-être de l'ordre de la formule :

« On se pose toujours la question, quand on rédige un avis : jusqu'où on peut aller ? Par exemple, ma collègue, comme elle avait le vécu de l'administration, elle avait toujours tendance à aller trop loin. On discutait et je lui disais : non, pas ça, c'est de la gestion. Dire « il faut couper l'eau » c'est une mesure de gestion. Dire « cette eau ne doit pas être consommée parce qu'elle est dangereuse pour la santé » c'est de l'évaluation. On se prononce sur un risque. Et dire : « cherchez un autre captage » c'est de la gestion. Dire « l'eau doit respecter les critères de qualité » c'est de l'évaluation. Et on peut aller jusqu'à « on pourrait traiter l'eau ou chercher une autre ressource » mais pas « il faut chercher une autre ressource ». (Secrétaire scientifique)

Ainsi même si l'expertise apparaît à l'Afssa comme ailleurs comme un ensemble mêlant indissociablement des éléments hétérogènes, d'ordre scientifique, économique, politique ou encore éthique, des frontières sont rétablies par les experts par un travail réflexif sur leur positionnement par rapport aux acteurs et aux enjeux politico-administratifs, économiques et sociaux de manière à donner à leur avis un label de scientificité. Ce travail politique de délimitation des limites se fait aussi à travers un travail rhétorique sur les mots de l'avis.

Ce travail sur les mots est une caractéristique essentielle de l'expertise et une des tâches de l'expert consiste à anticiper la réception politique des mots qu'il utilise :

« The language in mandated science is opaque, in the sense that the language – including scientific terms – becomes a battleground not only for conflicting interpretations of scientific information but also for legal and interest group conflicts. In mandated science, a scientist addresses many different audiences simultaneously and the debates in mandated science about scientific information reflect this situation. » (Salter, 1988, p. 8)

Ce travail rhétorique est nécessaire pour se donner une image de science pure, objective, neutre qui permet d'assurer la crédibilité de l'expertise (Salter, 1988) et empêcher la déconstruction de la décision qui suivra (Jasanoff, 1990). Dans la pratique, les experts transgressent ainsi régulièrement les limites tout en les rétablissant pour donner à l'avis la forme et la légitimité d'un avis scientifique.

Cette première sous-partie nous aura ainsi permis de montrer que l'entreprise de procéduralisation des comités d'experts se heurte à plusieurs limites. Chaque comité a établi un mode d'organisation et de fonctionnement propre, associant les règles et les procédures

---

<sup>1</sup> Preuve de l'absence de frontière naturelle entre évaluation et gestion, le responsable de l'unité Eaux était auparavant chef de l'unité Eaux à la DGS.

définies par l’Afssa à des règles et des pratiques plus informelles qui ont échappé au processus de procéduralisation de l’expertise. Chacun apparaît comme un collectif qui définit ses modalités de fonctionnement de manière négociée et empirique à travers son histoire et son expérience<sup>1</sup>. En outre, les modalités de discussion au sein des CES sont soumises à de multiples effets contingents qui échappent à la procéduralisation. Les modalités de délibération ne favorisent pas l’expression de la contradiction mais le consensus. Enfin, la volonté de purification de l’expertise reste vaine : l’élaboration d’un avis apparaît comme une activité fondamentalement impure, fondée sur la négociation et sur un travail de définition des frontières pour donner au produit de l’expertise une apparence de scientificité et garantir sa légitimité.

## **II. L’articulation problématique entre l’Afssa et ses comités d’experts**

Outre le fonctionnement des CES, une autre source de tension se situe à l’articulation entre le CES et l’Afssa. Nous insisterons ici sur trois principales zones d’incertitude et nous montrerons comment elles suscitent des conflits révélateurs de la bureaucratisation de l’expertise :

- en amont du processus, le choix du mode d’expertise soulève le problème de l’autonomie des CES par rapport à l’agence ;
- au cours de traitement, le rôle du personnel scientifique de l’Afssa pose la question d’une expertise interne ;
- en aval du processus, le passage de l’avis du comité à l’avis de l’Afssa fait apparaître le rôle ambigu du directeur général de l’agence dans le processus d’expertise.

### **1. La question du mode de traitement des saisines et du type d’expertise mobilisée**

Le choix du mode de traitement de la saisine est une zone de tension entre les comités et l’agence. Il pose le problème de l’autonomie relative des CES par rapport à l’Afssa : qui décide de leur agenda ? Quelle est leur marge d’autonomie pour décider des saisines à examiner ? Il pose également la question de savoir qui identifie les questions scientifiques que doivent traiter les comités : la direction de l’Afssa ? Les secrétaires scientifiques ? Les experts ? Les présidents du CES ?

En premier lieu, il existe une zone d’incertitude autour de la qualification des questions posées à l’agence par l’administration, qualification qui a des conséquences sur la publication de l’avis rendu. Les questions posées peuvent faire l’objet soit d’une saisine qui aboutira à un avis dont la publication est obligatoire soit d’un appui scientifique et technique qui donne lieu à la rédaction d’une note dont la publication n’est pas prévue. Pour éviter que l’administration

---

<sup>1</sup> Contre l’idée que l’Afssa a renouvelé totalement les comités d’experts, il faut souligner l’héritage de l’ancien système. Dans certains CES on observe la persistance de modalités de fonctionnement héritées des instances que l’Afssa a remplacées. C’est par exemple le cas du CES ESST qui, dans son mode d’organisation de la discussion et de la délibération, a fortement hérité du comité interministériel sur les ESST. Les habitudes de travail ont persisté avec la présence des mêmes experts et sous l’influence déterminante de l’ancien vice-président du comité Dormont, devenu président du CES. Dans d’autres CES, la présence d’experts qui appartenaient déjà aux groupes de travail du CSHPF, est également à l’origine d’habitudes de travail et de modalités de fonctionnement spécifiques.

n'utilise cette possibilité pour contourner la publication d'un avis, c'est le directeur général qui décide de la pertinence de leur publication. Pourtant, les critères pour décider de ce qui doit relever d'une saisine ou d'un appui scientifique et technique ne sont pas explicités : il existe donc une marge de manœuvre importante de la part des administrations et de la direction générale par rapport à l'obligation de publication des résultats de l'expertise. Ce flou autour de la qualification des questions posées à l'agence, sur leur mode de traitement et de publication inquiète les experts :

« Il y a une subtilité qui m'échappe un peu, sur lequel j'ai le sentiment que l'administration peut jouer un peu, ce sont les avis et des notes d'appui scientifique et technique. Par exemple, sur les modifications de la police sanitaire ovine, l'administration ne demandait pas un avis mais un appui scientifique et technique ; si elle faisait ça c'est parce que ça correspondait à une circulaire, et non à un arrêté, qui était très importante, parce que c'est elle qui en réalité déterminait tout ce qui allait être fait. Réglementairement il n'y a pas besoin d'avis de l'Afssa. A ce moment là on a donné un avis au DG, qui va répondre par note. Et ce ne sera pas forcément rendu public. » (Président de CES)

Si la question posée a fait l'objet d'une saisine, c'est encore la direction générale ou la direction de la DERNS qui décide de son mode de traitement. Si la plupart des saisines sont soumises à l'examen de comités d'experts, il existe cependant des situations de dérogation par rapport à l'expertise collégiale. Plusieurs formes d'expertise peuvent être mobilisées et la décision de faire passer un dossier en CES ou de le traiter par une autre procédure, constituée, en amont du processus d'expertise, une deuxième zone d'incertitude contrôlée par la direction de l'agence. Le texte de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 et le règlement intérieur de l'agence précisent bien que c'est « le directeur général qui émet les avis et les recommandations qui relèvent de la compétence de l'agence » et que "pour évaluer les risques sanitaires et nutritionnels, l'agence est *assistée* par des comités d'experts spécialisés" (art. L. 794-5 et L. 794-6-1 du Code de la santé publique). L'interprétation de cet article et en particulier des termes « est assistée » a suscité de nombreuses polémiques : s'agit-il de l'obligation, comme l'emploi du présent de l'indicatif semble le suggérer, de traiter toutes les saisines en comités d'experts ? Ou ne s'agit-il que d'une éventualité, les avis étant rendus par l'agence, celle-ci étant libre de consulter à sa convenance les comités d'experts ?

C'est la seconde interprétation qu'a choisie la direction de l'agence. Martin Hirsch a rappelé à plusieurs reprises que la loi avait créé des comités d'experts, qui, le plus souvent, doivent être consultés mais n'obligeait pas à faire passer *toutes* les saisines en CES. A la réception d'une saisine, il peut donc être décidé de la faire passer en comité ou de la traiter en interne, sous différentes formes possibles : évaluation par les seuls scientifiques de la DERNS, analyse des scientifiques de la DERNS avec consultation d'un ou de quelques experts des CES, consultation d'experts extérieurs aux CES, traitement de la saisine par la direction générale qui consulte un ou quelques experts, mobilisation d'un groupe de travail... Les formes d'expertise apparaissent finalement multiples et utilisées de manière assez contingente selon la nature de la saisine et dans certains cas, selon la nature politique de la demande.

La discrétion laissée à la direction de l'Afssa sur les modalités de traitement de saisine est diversement appréciée. Certains présidents de CES adoptent une position loyaliste et reconnaissent la légitimité de l'agence à choisir les saisines adressées aux CES et à en traiter certaines en interne. Ils considèrent que les comités sont *au service* de l'agence et ne revendiquent aucune autonomie particulière :

« Il faut qu'on comprenne bien qu'on est un outil qui donne un avis et qu'après l'Afssa en fait ce qu'elle veut. J'ai certains de mes experts qui souhaiteraient dire à l'Afssa ce qu'elle doit faire de leurs avis. Quand la DERNS décide de nous donner un dossier, elle nous le donne ; elle peut aussi décider de le traiter en interne. Et nous n'avons rien à dire. Je ne suis pas informé quand un dossier passe en interne. Au CSHPF, après que la section Alimentation avait statué, personne derrière n'intervenait. Là, il y a la

DERNS, le DG qui peut modifier nos avis, publier ou pas nos avis... ça gêne certains présidents, certains experts... moi, ça ne me dérange pas. J'ai décidé qu'on jouait le jeu. Notre travail à nous c'était de bien faire le travail demandé. Et mon travail à moi de garantir la qualité de l'expertise. » (Président de CES)

Dans certains CES, le partage des saisines entre CES et agence ainsi que la définition des questions scientifiques à traiter se réalisent de manière informelle, en bonne entente entre le secrétariat de la DERNS et le président du CES. Les présidents acceptent d'autant plus volontiers que des saisines qui n'ont pas d'intérêt scientifique, qui sont de nature essentiellement réglementaire ou qui peuvent être traitées à partir d'avis déjà rendus, soient traitées en interne.

A l'inverse, pour d'autres comités, cette articulation est beaucoup moins claire et pose problème. Certains présidents de CES regrettent d'avoir à traiter les saisines qui leur paraissent anecdotiques et sans intérêt scientifique (dossiers industriels, situations de contamination accidentelle sans gravité...), alors que le travail de fond est confié à des groupes élaborés de façon discrétionnaire par la direction générale. Ils remettent ainsi en cause l'existence de formes d'expertise interne où les dossiers sont traités par la direction générale avec quelques experts, en dehors du comité :

« Tantôt la direction de l'Afssa se sert de ses personnels pour répondre aux saisines et tantôt compte sur les comités d'experts. Là, la règle n'est pas établie pour savoir quand on sollicite l'un et quand on sollicite l'autre. Ce personnel en appui est mobilisé indépendamment du comité d'expert. Cela est aussi très ambigu, c'est, je pense, une mauvaise distribution des rôles. Il se peut que parfois je l'ai mal vécu. Quand les CES fonctionnent, on prévoit de faire un comité régulièrement. Mais le DG fait parfois parallèlement le boulot qui est de la compétence du CES, avec quelques experts du CES, pas la totalité, et ce boulot se fait en aval du boulot du comité d'expert. Ça s'est passé récemment, alors là j'ai poussé une colère. Je peux vous donner des exemples multiples. Le plus significatif c'est l'acrylamide qui a été traitée en interne avec quelques experts du CES et des experts extérieurs, on ne sait pas comment... Ils avaient été choisis par la direction et la DERNS, il y avait des industriels et tout... On peut se demander pourquoi ça s'est passé en dehors des comités. Ou on a des comités d'experts qui cautionnent ce que dit l'agence, ou on n'en a pas et c'est l'agence qui fait le boulot.

Je vous ai cité l'acrylamide, même si quelques experts des comités étaient impliqués, il n'y a pas eu maîtrise du CES sur ce dossier alors que c'est complètement notre domaine. A l'inverse, on a été amenés à traiter le sujet de quelques vaches qui broutaient les pâtures dans l'Yonne où avant le bois était traité. Or, dans ce dossier l'impact quantitatif du risque est nul. Ce sont 3-4 vaches à abattre, c'est ridicule. On ne mobilise pas un CES pour 3-4 vaches ou 3 poissons pêchés dans une rivière polluée. Le tri devrait être fait au départ. Il faudrait davantage se pencher sur des sujets nationaux, européens ou même internationaux. Mais pas sur des petits trucs comme ça ! » (Président de CES)

Cet arbitraire existe aussi dans la possibilité de créer un groupe de travail pour traiter certaines questions : même si le règlement intérieur prévoit que la création d'un groupe doit faire l'objet d'une décision officielle du directeur général précisant son objet, sa composition et le calendrier de ses travaux, à plusieurs reprises, cette procédure n'a pas été respectée. Cela permet à la direction de garder une marge de manœuvre sur l'objet et la composition des groupes : par exemple, dans le groupe de travail acrylamide cité dans le dernier extrait, qui n'a pas été officiellement créé, la participation des industriels au groupe de travail n'a pas été officialisée. De même alors qu'il est prévu qu'un groupe soit rattaché à un CES, le CES concerné n'a pas été consulté sur les travaux du groupe acrylamide.

La possibilité de ne pas faire passer les saisines en comité peut être mal perçue par les secrétariats scientifiques eux-mêmes qui craignent une utilisation opportuniste de l'expertise par la direction générale et doivent faire face à la contestation des experts, lorsque ces derniers ont le sentiment d'être volontairement écartés de certains sujets :

« Dans un dossier, les experts s'étaient réunis pour produire un avis mais le DG a signé un avis Afssa avant que les experts se prononcent. Les experts ont dit qu'ils n'étaient pas là pour couvrir le

fonctionnement de l'Afssa et qu'en vérité tout se passait au bureau de la DG. Ça, ça s'était mal passé, car ils avaient fait ça en accéléré alors que je m'étais défoncée pour réunir documents et experts : le truc est sorti et le DG parallèlement avait rédigé tout seul dans son coin. Ça n'a pas plu du tout. C'est prévu dans les textes mais ce ne doit pas devenir la règle ! » (Secrétaire scientifique)

C'est donc la question de l'autonomie des CES par rapport à l'agence qui pose problème. Seul le CES ESST a pu obtenir une relative marge de manœuvre en formalisant l'étape de la question posée et du mode de traitement. Un tri préalable des saisines est effectué par le président de comité pour décider de celles qui nécessitent de passer devant le CES et celles qui peuvent être traitées en interne. Pour les saisines qui passeront en CES, l'agence saisit à son tour le comité de façon officielle par une lettre qui reformule la saisine, précise les questions scientifiques auxquelles devra répondre le comité. Ces questions ont reçu l'accord du président de CES. Quant aux saisines traitées en interne, il s'agit de saisines de nature réglementaire qui n'appellent pas de véritable évaluation scientifique ou de sujets sur lesquels il existe des données scientifiques suffisantes pour que l'évaluation puisse être réalisée par le personnel de la DERNs :

« Le président a été tout à fait clair au début : il ne veut pas que tous les sujets passent devant son comité s'il n'en a pas besoin. Si c'est évident, si on a suffisamment d'éléments scientifiques à disposition pour ne pas faire passer la saisine, on la traite nous-mêmes. Par exemple, pour l'avis thymus : suite à deux avis du Comité Dormont, l'Afssa avait recommandé il y a un an le retrait de la chaîne alimentaire du thymus des veaux. Un arrêté de suspension a été pris pour un an ; il arrivait à terme le 29 mars. Il fallait que l'Afssa soit à nouveau saisie et prenne un nouvel avis. En fonction des nouveaux critères, notamment des conditions d'âge, des conditions d'alimentation des animaux d'où allait être extrait le thymus, l'Afssa a rendu un avis ré-autorisant la consommation. Ça, ce n'est pas passé devant le comité ; le président en a été informé, on lui a demandé s'il y voyait un inconvénient, mais ce n'est pas passé parce que les éléments scientifiques récents montraient qu'il n'y avait plus de risques, la sécurisation de l'alimentation et les conditions imposées à ces animaux permettaient de travailler sans le comité. » (Secrétaire scientifique)

Cette procédure spécifique au CES ESST s'explique par son histoire particulière : ce CES a pris la suite du Comité Dormont dont l'agence a assuré le secrétariat jusqu'en septembre 2001. Des modalités spécifiques de travail ont été définies, fortement marquées par la crise inaugurale qu'a connue l'Afssa en novembre 1999 sur la question de la levée de l'embargo sur la viande bovine anglaise. La controverse a fait l'objet d'un « retour d'expérience » informel en séance de Conseil scientifique<sup>1</sup>. Il est apparu rapidement que la différence des deux avis français et européen tenait pour partie à la différence des questions posées aux comités<sup>2</sup>. Les membres du comité Dormont ont alors demandé que dorénavant les comités d'experts travaillant auprès de l'agence aient une latitude plus grande pour reformuler les questions posées, en concertation avec le demandeur et la structure scientifique de l'agence. La controverse sur l'embargo a ainsi conduit l'Afssa à mettre en place une procédure spécifique pour formaliser le partage des saisines adressées au comité ESST et à donner au président du comité une plus grande autonomie pour formuler les questions à poser aux experts. Encore une fois, nous constatons que le CES ESST est une particularité au sein de l'agence : il bénéficie d'une forte autonomie, détermine les questions scientifiques sur lesquelles il veut travailler et laisse le personnel de l'agence traiter les autres saisines. Mais il s'agit d'une exception car aucun autre comité n'a ainsi formalisé la définition des modalités de traitement d'une saisine.

La procéduralisation n'empêche donc pas l'existence d'un usage circonstancié et politique de l'expertise. La direction contrôle une zone d'incertitude importante en amont du processus d'expertise lors de la qualification de certaines demandes en saisine ou en demande d'appui

<sup>1</sup> Compte rendu du conseil scientifique du 3 novembre 1999.

<sup>2</sup> C'est également ce que relèveront les analystes de ce cas (Godard, 2001 ; Setbon, 2004).



scientifique et technique et lors du choix du mode de traitement de la saisine. A coté du processus standard d'expertise collective, mis en avant pour légitimer les avis de l'agence, il existe d'autres formes d'expertise, moins visibles parce que moins légitimes, qui remettent en cause l'idée d'un processus unique et entièrement transparent. La direction de l'agence peut utiliser une expertise interne ou d'autres formes d'expertise semi-collective, contournant l'expertise externe des comités d'experts. L'articulation entre l'Afssa et ses comités est donc loin d'être aussi claire que les procédures le laissent paraître. Cette articulation peut être source de tensions voire même de conflits entre l'agence et les experts des comités.

## **2. Une expertise interne en mal de reconnaissance**

Une deuxième zone de conflits réside dans la place donnée au personnel de la DERNS dans le processus d'expertise. La création de structures bureaucratiques comme l'Afssa s'accompagne de l'apparition de nouvelles fonctions et de la structuration de nouvelles professions. Alors qu'auparavant, le secrétariat des comités d'experts existants était assuré par les administrations, l'externalisation de l'expertise a entraîné la mise en place de la DERNS, chargée d'apporter un soutien logistique et scientifique aux CES. Le développement de cette structure d'appui et d'encadrement de l'expertise soulève inévitablement la question de ses interactions avec les comités d'experts : quels sont le statut et le rôle des secrétaires scientifiques par rapport aux experts ? Elle soulève également la question plus fondamentale de la nature de l'expertise : qu'est-ce qu'un expert ? Un secrétaire scientifique, un directeur d'unité de la DERNS peuvent-ils être experts ? Nous montrerons que la bureaucratisation de l'expertise a entraîné le développement d'une expertise interne, qui ne peut pas être reconnue, ni par les experts ni par la direction de l'agence. Cette situation engendre une contradiction sur le rôle du personnel de la DERNS et a entraîné un conflit important autour de la définition de son statut.

### **a. Un rôle essentiel dans la construction des avis**

Quel est le rôle des secrétaires scientifiques ? A l'interface de l'agence et des comités d'experts, ils assurent un suivi administratif et scientifique des travaux d'expertise : réception de la saisine, étude et recevabilité scientifique du dossier, proposition de rapporteurs, examen des rapports et identification des questions à poser aux experts, préparation de l'ordre du jour et organisation des réunions, rédaction du compte-rendu du CES... De plus, ils sont chargés d'un travail de veille scientifique et doivent mettre à disposition des experts des bibliographies. Au cours des CES, ils assistent le président du CES ou du groupe de travail dans le déroulement de l'ordre du jour, informent les experts d'une étude, d'une réglementation ou d'un contact avec les administrations. Ils interviennent au cours des discussions scientifiques moins pour prendre position dans le débat que pour demander des précisions aux experts, vérifier leurs arguments ou les pousser dans leurs retranchements afin qu'ils formulent un avis plus clair.

Surtout, ils ont un apport essentiel dans la rédaction des avis<sup>1</sup> : leur travail consiste souvent à extraire des rapports les éléments qui doivent être soumis à la discussion en CES et qui vont permettre de rédiger un projet d'avis du comité. Dans certains cas les secrétaires scientifiques ne font pas que mettre en forme un projet d'avis à partir des rapports. Sans attendre d'avoir ces derniers, ils peuvent anticiper la rédaction d'un projet d'avis partir de l'analyse du dossier

---

<sup>1</sup> Sauf dans deux CES où le projet d'avis est préparé par les rapporteurs eux-mêmes et dans un autre CES par le président du comité.

fourni par le pétitionnaire et l'administration. Dans ce cas leur activité se rapproche de celle d'un rapporteur :

« Q. Quel est votre travail dans ce circuit ?

Ça commence quand on reçoit le dossier, on regarde si *a priori* il est de bonne qualité, même si on n'a pas le recul de l'expert pour juger de la valeur scientifique du dossier. On assure le suivi scientifique, pour voir quel rapporteur serait susceptible de travailler sur un dossier. Ensuite c'est plus administratif, on fait passer les nominations et les dossiers aux rapporteurs. Quand on reçoit le rapport, on l'examine. Nous on a déjà essayé de travailler, on a déjà essayé de rédiger un projet d'avis, on anticipe. Comme ça, selon le rapport, on peut dire : tiens le rapporteur n'a peut-être pas souligné ce point là. On peut le contacter. Après la présentation et la discussion en CES, on prépare le projet d'avis du comité d'experts, qu'on inclut dans le compte rendu pour validation la fois suivante. » (Secrétaire scientifique)

Les secrétaires scientifiques interviennent ainsi activement dans la construction des avis : ils ont un rôle non seulement dans la mise en forme mais aussi dans l'élaboration de la logique de l'argumentation et du contenu même des avis, en relation avec les rapporteurs ou avec d'autres scientifiques. Parfois le secrétaire scientifique est même amené à rédiger un avis, avant de le soumettre à un ou plusieurs experts, inversant les rôles prévus :

« Le rapporteur normalement doit prendre la saisine et répondre, amener tous les arguments. Mais dans les faits, ça dépend des rapporteurs ; il faut toujours être là. Là j'ai une question de l'administration : au départ j'ai commencé à faire une note, en disant qu'on ne pouvait rien faire de ça, que c'était un problème local... Puis petit à petit, en discutant avec les autres, j'ai eu des données. Résultat : j'ai rédigé l'avis ! Et puis j'ai rappelé les directions des services vétérinaires, j'ai demandé des compléments, je ne comprenais pas certaines choses. À force de discuter, j'ai trouvé des arguments moi-même. J'ai envoyé mon avis à un expert pour qu'il vérifie que la démarche que j'ai prise est bonne. Là, c'est comme si j'avais fait un peu le rapport, c'est un peu le contraire du fonctionnement normal. J'ai demandé à un expert du comité de voir si ce que j'avais argumenté tenait la route, si je n'avais pas laissé de points de côté. » (Secrétaire scientifique)

En outre, comme nous l'avons vu plus haut, les secrétaires scientifiques sont amenés à traiter des saisines qui ne passent pas en comité. Certaines unités de la DERNS réalisent des travaux statistiques ou épidémiologiques indispensables à l'évaluation des risques et aux travaux des comités. Les secrétaires scientifiques ont aussi un rôle essentiel au sein des groupes de travail : ils sont souvent chargés non seulement de la rédaction de travaux bibliographiques, de documents d'analyse de données, d'études épidémiologiques ou de consommation alimentaire mais aussi de la rédaction des rapports (sous la forme d'un ou plusieurs chapitres à rédiger). Leur travail est alors très proche d'une forme d'expertise interne :

« L'Afssa a un dossier d'évaluation des risques des cyanobactéries dans les eaux d'alimentation ; pour un dossier complexe comme ça on s'aperçoit que l'Afssa met en œuvre un processus d'expertise un peu différent. Il y a un groupe d'experts, dont je fais partie, qui va être amené à donner son avis mais le travail de fond sur un dossier comme ça nécessite un énorme travail de recherche bibliographique, pour lequel c'est sûr que ça va être difficile de mobiliser les experts. Donc une partie du travail est fait par un secrétaire scientifique de l'Afssa, il y a des réunions thématiques (techniques analytiques, biblio sur les dangers, évaluation des risques). Et là les experts vont plutôt valider le travail interne de l'Afssa pour se baser dessus pour en tirer des recommandations. Là ça rejoint une démarche classique d'expertise interne d'une question générale. » (Expert CES Eaux)

Ce travail scientifique est encore plus important pour les directeurs d'unité, qui encadrent les secrétaires scientifiques, et jouent un rôle de quasi-experts. Souvent même, ces directeurs, par leurs qualifications et leurs fonctions antérieures, ont été ou sont membres d'autres comités scientifiques, ce qui leur permet de justifier leurs interventions.

« Sur certains dossiers, c'est le directeur de l'unité, l'expert. C'est lui qui rédige le rapport. Par exemple, le dossier pesticides. Il a fait un pré-rapport, où il posait des problèmes. On a organisé une réunion d'une journée avec un ordre du jour, en demandant à des experts du CES et à d'autres de venir présenter les réponses aux différentes questions. A l'issue de cette journée, on commençait à avoir une amorce de réponse aux questions qu'on se posait. On avait une vacataire : pour chaque question, elle enregistrait les réponses et faisait une synthèse. Et après ça, on a fait un rapport d'expertise. Pour

l'aluminium, on a fait la même chose : un travail de débroussaillage au niveau de l'unité. On s'est posé un certain nombre de questions, on a fait une journée avec les experts et moi après j'ai fait un rapport. Ça, ça concerne surtout des dossiers de fond. » (Secrétaire scientifique)

Ainsi par son rôle dans l'analyse préalable des dossiers, la formulation des questions, la participation aux discussions en comité et la rédaction des rapports et des avis, le personnel scientifique de la DERNS exerce une fonction qui dépasse de loin le travail d'encadrement d'une expertise externe et s'approche d'une forme d'expertise interne.

## **b. Un statut en tension entre science et administration**

Pour autant, une réelle expertise interne ne peut actuellement se développer, du fait des contraintes administratives propres à la fonction des secrétaires scientifiques et de la volonté de l'agence d'afficher l'expertise externe comme le mode de traitement légitime des saisines.

A l'interface de l'agence et des comités d'experts, le secrétaire scientifique exerce une activité à l'intersection de la science et de l'administration. Ce statut intermédiaire, visible dans le nom même de « secrétaire scientifique » le place en situation de tension entre son rôle de gestion administrative du comité et son rôle scientifique. De nombreux secrétaires scientifiques expriment un sentiment de frustration dans leur travail quotidien car ils passent beaucoup plus de temps à la gestion administrative du comité (organisation des réunions, envois des dossiers, relance des rapporteurs, rédaction de comptes rendus...) très chronophage et peu valorisante, qu'à un travail scientifique de fond (veille scientifique, analyse des dossiers, rédaction des avis et de rapports...). Ils ressentent alors un décalage entre leur activité et leur formation scientifique de chercheur ou d'ingénieur :

« Nous, on souhaiterait faire plus du scientifique que la partie administrative ; et moi de mon côté j'aimerais bien aussi que ce soit plus reconnu, qu'on ne croie pas que ce sont les experts qui font tout. Ils font une bonne partie c'est clair, mais notre travail ne se limite pas à la partie administrative. Avant c'était plutôt des administratifs qui faisaient le secrétariat et il faut que les experts s'habituent à ce que de l'autre côté, il y ait du répondant.

Q. Ce manque de reconnaissance, c'est un sentiment que vous avez par rapport à qui ?

Les experts de temps en temps... ça dépend des moments. Si vous n'êtes pas d'accord avec eux, ils vont vous faire comprendre que ce sont eux les experts, pas vous. Au niveau de l'Afssa même : c'est pas dit clairement. Vous devez faire la partie scientifique, c'est sûr, mais aussi la partie administrative, sachant que ça prend beaucoup de temps. Et à la limite, c'est la partie administrative qui paraît la première chose à faire. Nous faisons les comptes-rendus, les nominations, et c'est du temps qu'on ne peut pas donner aux aspects scientifiques. Qui sont plus valorisants... c'est mon point de vue, c'est peut-être parce que je viens de la recherche.

Q. Vous avez le sentiment d'être frustrée ?

Sur l'aspect scientifique... ça dépend des domaines. Maintenant moins, parce que j'arrive plus à le faire comme je le sens, par rapport aux experts, au président... peut-être qu'ils l'ont plus accepté. C'est vrai qu'au début j'avais des difficultés parce que j'avais l'impression de faire du secrétariat. Après, en sachant comment ça se passe... mais au premier abord... dans le terme secrétaire scientifique, on a l'impression que le terme « scientifique » est oublié. » (Secrétaire scientifique)

La bureaucratisation de l'expertise renforce l'aspect procédurier du travail. Les tâches administratives paraissent d'autant plus pesantes qu'elles doivent répondre aux exigences des procédures-qualité. Ces dernières ne sont pas toujours contestées mais elles sont perçues comme des contraintes lorsqu'elles paraissent trop lourdes et ralentissent le travail, et détournent du véritable travail scientifique :

« On fait une norme de qualité qui nous lie les mains. Parce qu'on pourra nous dire : « on fait un recours parce que vous vous êtes écartés de la norme ! ». On arrive au résultat inverse, on se ligote complètement. Si tu ne respectes pas la procédure, tout ce que tu fais n'a plus de valeur. La norme c'est devenu un parapluie ! On est en train de voir comment éviter les recours et on crée des procédures qui justement permettront de multiplier les recours. Le problème de l'expertise c'est qu'on glisse des

problèmes de l'évaluation de fond vers des problèmes de forme. On se lie les mains, on donne des armes à des avocats. Là où on voulait la qualité de l'évaluation, on glisse vers la qualité des procédures ! En 3 ans, je vois la différence ! Dans les avis, on se demande : qu'est-ce qui va se passer si je marque tel mot ? On se crée des contraintes inutiles. Ça perturbe le travail de fond : le temps passé à régler des problèmes de forme se fait au détriment du travail de fond. On glisse sur les sujets, on est pris dans le système, c'est une fuite en avant... » (Secrétaire scientifique)

Le dispositif de remontée des informations et de modification en continu des procédures paraît trop contraignant, et les procédures trop complexes :

« Je suis arrivée parmi les premières de la DERNS, et je suis un peu à l'initiative de certaines procédures, comme la gestion de suivi d'une saisine, ou la nomination d'un rapporteur. C'était important de les mettre en place pour être efficace. J'ai participé à la mise en place du système qualité de manière spontanée. J'avoue qu'au bout de deux ans et demi, les procédures de procédures... on n'en ressent plus vraiment le besoin... ça peut être perçu comme une contrainte dans certains cas. Elles sont trop précises, elles font 10 pages pour des questions d'organisation, qui pour nous tournent relativement bien. Il y a trop d'éventualités, c'est trop complexe pour être suivi au jour le jour. C'est un plus au niveau de la gestion des dossiers, de la rédaction des documents ; c'est utile pour l'extérieur. Mais quand on est devant l'anomalie, il faut remplir une fiche procédure et on y passe plus de temps que de résoudre l'anomalie. Alors qu'avant on transmettait l'information de manière plus simple. Dans l'idéal, les correspondants qualité devraient faire circuler les infos, rassembler les commentaires pour les rapporter en réunion qualité. Maintenant ça ne se fait pas forcément ; les documents sont diffusés mais il n'y a pas de remontées, les gens mettent les procédures de côté parce qu'on a de moins en moins le temps d'éplucher toutes les procédures en se mettant en situation. Au départ, c'était facile parce qu'il n'y avait rien ; quand c'est la 18<sup>ème</sup> ou 20<sup>ème</sup> version d'une procédure qu'on a relue 10 fois, on est moins motivé par la petite modification, sachant que dans le concret, on va réagir sans forcément la suivre ; il y a un réel besoin de procédures mais il ne faut pas qu'elles soient trop lourdes. » (Secrétaire scientifique)

Devant les risques de ritualisme et de rigidité, les secrétaires scientifiques assouplissent donc les procédures, prennent des libertés avec le dispositif de traçabilité, gardent des modes d'interaction informels, court-circuitent les relations hiérarchiques pour faciliter leur travail et diminuer la rigidité administrative<sup>1</sup>. Le fonctionnement réel du dispositif est donc bien différent du fonctionnement idéalisé des procédures.

En réaction à ces contraintes administratives, les secrétaires scientifiques aiment mettre en avant leur formation et les aspects scientifiques de leur travail. Ils insistent ainsi sur l'idée que pour fournir un soutien efficace aux experts, le secrétaire scientifique doit posséder des connaissances scientifiques solides, susceptibles de leur permettre de lire les rapports et de répondre aux questions des experts. Beaucoup expriment un besoin de reconnaissance de la part des experts comme de l'agence. Les experts, au départ peu habitués à travailler avec une structure scientifique, se sont montrés réticents à reconnaître le travail des secrétaires scientifiques et ont parfois contesté leurs interventions. Les secrétaires scientifiques ont alors dû négocier leur rôle, faire leurs preuves, démontrer leurs compétences. Certains, grâce à leurs ressources (formation, connaissance du milieu, expérience...) arrivent à s'imposer comme des interlocuteurs scientifiques :

« On arrive avec une formation scientifique mais ce n'est pas trop ce qu'on nous demande au début. On se pose des questions, on est là en tant qu'appui à l'expertise, pas en tant qu'expert. On ne nous reconnaît pas toujours. Aussi bien les experts que la direction DERNS. On est là pour la coordination et la gestion, un peu moins pour les aspects scientifiques. On a dû faire comprendre qu'on n'était pas des secrétaires administratifs, qu'on était là pour des aspects scientifiques. Maintenant ça se passe bien ils nous font confiance. Pour un dossier particulier, j'ai travaillé avec un expert. Parfois on participe à la rédaction du rapport et pour certains, c'est nous qui rédigeons le rapport d'évaluation. » (Secrétaire scientifique)

---

<sup>1</sup> Par exemple, un secrétaire scientifique peut très bien entrer directement en contact avec le directeur général sur un dossier particulier, en passant par-dessus son chef d'unité et les responsables de la DERNS.

Pourtant ce positionnement des secrétaires scientifiques est fragile : le secrétaire scientifique ne peut sortir trop franchement de sa fonction de « secrétaire ». Un président de CES critique ainsi un secrétaire scientifique (par ailleurs significativement membre d'un autre comité d'experts) pour avoir cherché à sortir de son rôle :

« J'ai beaucoup souffert au départ parce que j'avais un secrétaire scientifique... pas aussi valable que celui que j'ai maintenant. J'ai trouvé ça très difficile au départ. C'est quelqu'un qui est expert à la Commission des toxiques avec moi et qui n'a pas su rester à sa place, qui se positionnait comme expert et comme président ! La qualité d'un secrétaire scientifique est essentielle, ne serait-ce que pour le compte rendu. Le premier secrétaire scientifique ne prenait pas de notes. Je passais presque deux jours à revoir le compte rendu. La qualité du secrétaire scientifique est essentielle pour le CES, c'est une aide, un soutien, le représentant de l'Afssa. Il faut qu'il y ait une confiance, qu'on soit en contact très facilement, qu'on puisse communiquer par mail, que le président et le secrétaire scientifique aient une grande souplesse. » (Président de CES)

Autre exemple, dans le CES ESST, le président est attentif à marquer les frontières entre les experts et le personnel de l'agence : par volonté d'indépendance, il limite la présence du personnel de la DERNS, de façon à réserver le travail d'expertise aux experts du comité. Dans d'autres cas, ce sont les secrétaires scientifiques eux-mêmes qui choisissent de limiter leur intervention scientifique : pour eux, le secrétaire scientifique ne doit pas se substituer aux experts, en rédigeant les projets d'avis ou des rapports d'évaluation. Ils conçoivent leur rôle comme un rôle d'animation des CES et ne revendiquent pas un rôle d'expert interne. Pour eux, l'expertise doit être avant tout externe :

« Pour moi, les termes de secrétaire scientifique ne posent pas de problème. Je suis directeur de recherche, je ne me sens pas du tout lésée d'être appelée secrétaire scientifique, comme dans les autres instances internationales. C'est vrai que je ne fais pas un travail de très haute volée scientifique, parce qu'on a beaucoup de saisines en urgence... Et les collègues qui disent qu'elles sont de plus en plus à rédiger les avis... Elles n'ont pas à rédiger les avis, c'est le rapporteur qui doit faire le boulot... Je comprends que c'est pour valoriser leur mission... mais moi à mon âge j'ai mes gallons... Moi, j'ai un rôle d'animateur ; l'expertise doit être externe. Si c'est nous qui faisons l'expertise, on n'est plus dans l'indépendance. On n'a pas à faire le boulot des rapporteurs, les avis, les rapports. On n'a peut-être pas besoin de thésards... » (Secrétaire scientifique)

Finalement, le positionnement des secrétaires scientifiques par rapport aux experts ainsi que la légitimité de leurs interventions au cours des débats et de leurs contributions à l'expertise, restent des enjeux de négociation et de compromis locaux. Le sentiment d'une frustration scientifique et d'un manque de reconnaissance du rôle des secrétaires scientifiques de la part des experts persiste.

### **c. Le conflit autour du statut et du rôle des secrétaires scientifiques**

L'expertise des secrétaires scientifiques n'est pas plus reconnue par la direction de l'Afssa. A plusieurs reprises, les secrétaires scientifiques ont exposé leurs frustrations et soulevé la question de leur statut et de leur fonction auprès de la direction : faibles possibilités d'évolution, manque de mobilité entre la DERNS et les laboratoires ou entre l'Afssa et les autres agences sanitaires, faible politique de valorisation scientifique (d'où la demande de formation continue ou de valorisation scientifique par le développement des publications...). Consciente du problème<sup>1</sup>, l'agence n'a pas souhaité aller vers plus d'expertise interne, comme elle se pratique dans d'autres agences sanitaires. Cette dernière reconnaît aux secrétaires scientifiques le rôle d'analyse de dossiers et de rédaction de rapports et d'avis que des experts externes n'auraient plus qu'à valider. Du coup, les experts pourraient avoir le sentiment d'être inutiles, d'être dépossédés de leurs missions :

---

<sup>1</sup> La direction de l'agence reconnaît qu'au départ il était prévu que les secrétaires scientifiques consacrent 30% de leur temps à la gestion des comités, et 70% au travail scientifique mais que dans les faits, les secrétaires scientifiques consacrent 90% de leur temps à la gestion administrative des CES et 10% au travail scientifique.

« Pour l'instant nous ne souhaitons pas avoir une expertise interne au même titre qu'une expertise externe, comme à l'Afssaps par exemple. Pour nous, l'expertise doit être extérieure à la DERNs. Mais c'est vrai que l'articulation pose problème. On a deux rapports, allergie et cantines, où les rapports ont été faits par les unités et soumis aux experts : ça s'est mal passé parce que les experts n'ont pas eu le sentiment d'être impliqués. Tout dépend de la façon dont on organise le travail, les contacts ; il aurait fallu organiser des réunions d'étape avec les experts. Il aurait fallu faire en sorte de poser des questions aux experts plutôt que de faire des affirmations. (...) L'intéressement d'un comité d'experts n'est pas facile. En comité, il y a différentes compétences : pour certains dossiers les experts s'impliquent, pour d'autres non. Les dossiers industriels sont moins intéressants pour les experts ; ils préfèrent s'investir sur les sujets de fond. Donc on ne peut pas priver les experts de ce travail en le faisant en interne. Les experts n'accepteraient pas de venir seulement poser le tampon sur des rapports faits en interne. » (Direction DERNs)

La direction de l'agence ne peut donc pas développer le travail scientifique d'évaluation interne sans déposséder les experts de leurs missions et sans risquer de les démobiliser<sup>1</sup>. Suite aux interventions des secrétaires scientifiques réclamant une clarification de leur statut et de leur rôle, la direction de l'agence a cependant reconnu la nécessité de renforcer les capacités de travail internes à l'agence<sup>2</sup>. Le personnel doit développer son rôle dans l'identification des questions à poser aux experts, les relations avec les administrations, la construction de lignes directrices pour faciliter l'expertise des comités, la collecte et le traitement des données de contrôle. Il doit aussi développer des modèles de simulation et de quantification du risque. Mais il ne s'agit pas pour autant de produire une expertise interne. Aux yeux de la direction de l'agence, comme de ses administrations, l'expertise externe paraît la seule à pouvoir respecter les principes d'indépendance et de collégialité et à garantir la légitimité des avis :

« L'expertise est celle qui peut être produite par des gens dont le travail quotidien de recherche est directement lié aux problèmes d'évaluation de risque. Mais les unités qui supportent l'expertise, elles ont des scientifiques qui, à force de se frotter aux experts, acquièrent eux-mêmes, et c'est très discutable, une certaine forme de compréhension qui peut confiner à l'expertise. Pour moi, ce ne sont pas des experts parce que pour moi, pour être expert, il faut s'être coltiné personnellement à l'affaire dans son travail scientifique quotidien. Il ne suffit pas d'avoir écouté des experts discuter à l'infini. Il y a certainement un danger d'influence de l'expertise par les structures qui encadrent l'expertise c'est-à-dire que la machine qui est supposée aider les experts en vient *in fine* à les circonvenir, j'y vais fort. Evidemment ça ne va jamais jusque là. Mais que le poids des secrétariats finisse quand même par influencer de façon non négligeable le travail des experts eux-mêmes. Ça, ça se retrouve partout, à l'OMS ou à la Commission européenne. » (Chef d'unité DERNs)

Pourtant, en 2003, les tensions autour du statut et du rôle des secrétaires scientifiques ont été ravivées lorsque l'Afssa a dû mettre en application un nouveau décret régissant les personnels contractuels de droit public des agences sanitaires<sup>3</sup>. Ce texte, prévu par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998, prévoyait la mise en place d'un contrat à durée indéterminée pour les contractuels de droit public et leur reclassement dans différentes catégories d'emploi<sup>4</sup>. Il devait favoriser la mise en place d'un statut commun et la mobilité du personnel entre les agences. L'application du texte a entraîné un conflit avec les secrétaires scientifiques.

Le problème était de savoir dans quelle catégorie classer les secrétaires scientifiques. Tous, compte tenu de leur niveau de formation pouvaient prétendre intégrer la catégorie 1, réservée aux titulaires d'un diplôme équivalent à au moins 5 années d'études supérieures. Mais la

---

<sup>1</sup> Elle propose au contraire que soient transférés aux unités d'évaluation le traitement des dossiers standardisés et sans enjeux scientifiques pour que les comités puissent davantage se concentrer sur des travaux de fond.

<sup>2</sup> Note DERNs « Le travail scientifique de la DERNs » du 13 mai 2002.

<sup>3</sup> Décret n° 2003-224 du 7 mars 2003 fixant les règles applicables aux personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la sécurité sanitaire. Le personnel de la DERNs relève en très grande majorité de cette catégorie.

<sup>4</sup> De la catégorie 1 pour les personnels assurant des fonctions d'encadrement supérieur ou des fonctions d'expertise dans les domaines scientifiques jusqu'à la catégorie 4 pour les agents concourant à l'exécution des tâches administratives, scientifiques ou techniques.

direction ne le souhaitait pas, à la fois pour des raisons budgétaires et pour éviter de trop grands écarts de statut et de rémunération entre ces contractuels et les fonctionnaires titulaires qui représentent la très grande majorité du personnel de l'agence (au sein des laboratoires dépendant auparavant du ministère de l'Agriculture)<sup>1</sup>. Le conflit opposait ainsi non seulement le personnel de l'agence à la direction (et aux ministères de tutelle) mais aussi potentiellement deux catégories de personnels et deux entités de l'Afssa : les contractuels et les fonctionnaires. Les agents fonctionnaires, essentiellement présents dans les laboratoires de l'agence, ressentaient mal ce qui leur paraissait comme un traitement de faveur pour le personnel contractuel, essentiellement présent à la DERNS<sup>2</sup>.

Les secrétaires scientifiques ont mené plusieurs actions (pétitions, journées de grève, manifestations lors des conseils d'administration). Les syndicats étaient placés dans une position ambiguë : ils devaient à la fois prendre en charge les revendications des contractuels pour garantir le meilleur reclassement possible mais contester en même temps le fond du décret (la création d'un statut spécifique de contractuel de droit public à durée indéterminée) et réclamer la transformation des postes de contractuels en postes de fonctionnaires et une revalorisation financière du traitement des fonctionnaires.

En juillet 2003, après avoir été examinée par le comité technique paritaire, une proposition de modification du règlement intérieur de l'agence est présentée en conseil d'administration : elle entérine la décision de restreindre l'accès à la catégorie 1 à certains scientifiques de la DERNS choisis selon des « critères objectifs », les autres étant reclassés dans la catégorie 2<sup>3</sup> ; par ailleurs, les administrations de tutelle de l'agence s'engagent à examiner une revalorisation pour les fonctionnaires. Cette proposition est votée par le conseil d'administration de juillet (sans la participation des représentants du personnel) et validée par les administrations de tutelle à l'été 2003<sup>4</sup>.

La fin de l'année 2003 voit alors s'engager les discussions sur les critères à prendre en compte pour le reclassement des contractuels en catégorie 1 ou 2 : la direction de l'agence met en avant, avant le critère du diplôme, le critère de l'expérience professionnelle (une expérience professionnelle de plus de 5 ans permettrait d'accéder à la catégorie 1 tandis que des secrétaires scientifiques BAC + 5 avec peu d'expérience seraient classés en catégorie 2). Les contractuels lui opposent le fait que le choix de la catégorie dépend avant tout de la fonction exercée, l'expérience ne devant être un critère que pour déterminer l'échelon dans une

---

<sup>1</sup> Le personnel des laboratoires a souffert pendant les premières années de l'agence du sentiment d'être délaissé au profit de la structure d'évaluation de risque, nouvellement créée, en fort développement et placée sous les feux de l'actualité. L'application du nouveau décret risquait donc d'aggraver les écarts entre fonctionnaires et contractuels et les ressentiments des premiers vis-à-vis des seconds.

<sup>2</sup> Même si les laboratoires comptent également des contractuels et que l'on trouve des fonctionnaires détachés à la DERNS.

<sup>3</sup> La catégorie 2 est ouverte aux agents occupant des fonctions de conception, d'encadrement ou d'expertise détenant un diplôme sanctionnant trois années d'études.

<sup>4</sup> Le président du conseil d'administration de l'agence insiste au cours de la réunion du 8 juillet 2003 sur la nécessité de ne pas créer trop de « distorsions » entre le personnel titulaire et les contractuels : « L'Afssa est composée d'un nombre important de titulaires, à la différence des autres agences sanitaires, ainsi que d'un certain nombre de contractuels. Comme nous l'avons souligné lors de notre séance de mai dernier, le décret horizontal pris en mars 2003 fixe des conditions de reclassement extrêmement positives pour les contractuels, en confortant leur situation. Les conditions d'application dudit décret peuvent néanmoins conduire à des distorsions de rémunération très importantes par rapport à la situation des titulaires. Nous avons, lors de cette séance, constaté que la situation paradoxale suivante pouvait apparaître : un candidat recalé à un concours de fonctionnaires ouvert dans l'établissement est susceptible d'être recruté comme contractuel et de bénéficier, dès lors, de conditions beaucoup plus favorables que le lauréat, qui est recruté comme titulaire. Un tel cas de figure serait, de toute évidence, générateur de tensions graves au sein de l'organisme. » (Compte rendu du Conseil d'administration du 8 juillet 2003). Cette position est soutenue par les administrations de tutelle de l'agence.

catégorie donnée. Ils demandent également que la thèse de doctorat soit considérée comme une expérience professionnelle prise en compte pour le classement en catégorie 1. Le positionnement de la direction vise ainsi à ne reclasser en catégorie 1 que les directeurs d'unité et les secrétaires scientifiques les plus anciens dans le métier. A l'inverse la logique défendue par les contractuels vise à reclasser en catégorie 1 l'ensemble des secrétaires scientifiques et à ne tenir compte de leur expérience que pour leur classement d'échelon.

Finally la décision d'application de reclassement parait le 15 mars 2004 : elle entérine le choix de la direction. Le statut des contractuels est certes amélioré avec la création d'un statut de contrat à durée indéterminée qui rend moins précaire leur situation. Mais ils ne sont pas parvenus à faire primer le critère de la fonction exercée et à faire reclasser l'ensemble des secrétaires scientifiques en catégorie 1. Ils n'ont pas obtenu non plus dans les négociations finales que la détention d'une thèse de doctorat soit considérée comme un critère de classement dans la catégorie 1.

Cet épisode a renforcé le sentiment de malaise des personnels scientifiques de la DERNS, qui considèrent avoir été floués, en particulier par rapport au personnel des autres agences sanitaires qui ont obtenu un reclassement plus avantageux. Dans les autres établissements comme l'ANAES, l'InVS ou l'Afssaps, une grande partie de l'expertise est en effet réalisée en interne par les personnels scientifiques. Le résultat de ces longues négociations est ainsi révélateur du refus de la direction de considérer les secrétaires scientifiques comme des experts internes, comme cela peut être le cas dans les autres agences. Seule concession, les contractuels sont parvenus à faire rédiger des fiches de poste où les aspects scientifiques de leur travail étaient mis en valeur et à obtenir un changement de nom de leur fonction : on parle désormais non de « secrétaire scientifique » mais de « chargé de projets scientifiques et techniques en évaluation des risques ». La nouvelle fiche de poste reconnaît parmi les missions du coordinateur scientifique la mission de « développer une expertise interne c'est-à-dire prendre en charge une saisine pouvant ne pas relever de l'expertise collective, en accord avec le président du CES et le chef d'unité concerné, et élaborer des synthèses bibliographiques, états des connaissances... ». Mais l'agence ne s'est pour l'instant pas engagée, au-delà du symbole, vers la reconnaissance d'une réelle expertise interne<sup>1</sup>.

Cet épisode est révélateur des tensions créées par le processus de bureaucratisation de l'expertise. Le développement d'une structure scientifique interne à l'agence pose le problème de son statut par rapport à l'expertise collective réalisée par les comités d'experts. Loin de n'être qu'un support pour cette dernière, la DERNS a aussi un rôle d'expertise que l'agence refuse de reconnaître officiellement : il faut préserver la légitimité des avis scientifiques en affichant que l'expertise est avant tout collective et produite par des experts extérieurs à l'Afssa. Cela renforce la légitimité et le pouvoir de l'agence tant auprès de ses administrations de tutelle que du public :

« Au niveau de la portée des avis, c'est peut-être plus confortable pour le directeur de l'Afssa d'émettre des avis, de les porter sur la place publique, si ça émane d'un comité d'experts, qui se déclareront tous solidaires. Parce qu'il y a ce sujet là par rapport à l'indépendance scientifique des agences... il faut pas se cacher, ça renforce certainement l'indépendance des avis et la position du directeur de fonctionner comme ça. Ce n'est pas l'avis d'une personne, ou d'une petite équipe interne, sous la responsabilité des directeurs désignés par le ministre. Si l'avis n'est pas conforme à ce qu'on attendait sur des questions un

---

<sup>1</sup> Outre le domaine du médicament vétérinaire où elle existait déjà, une telle expertise interne a été mise en place au sein de la nouvelle Direction du végétal et de l'environnement, chargée depuis septembre 2006 de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture. Il serait intéressant de voir si ces transformations ont modifié la définition de l'expertise au sein de la DERNS.



peu épineuses, c'est beaucoup plus difficile d'orienter les avis que des avis qui passent par l'expertise interne. » (Expert CES Eaux)

La direction de l'agence est soutenue dans sa position par ses administrations de tutelles, attentives à ce que l'Afssa ne contourne pas le rôle que la loi a attribué aux comités d'experts.

L'ambiguïté de la place de l'expertise interne et le malaise des secrétaires scientifiques, exprimé de façon conflictuelle au moment de l'application du décret sur leur statut, persistent<sup>1</sup>. En outre, ce conflit a lieu autour de la définition d'un nouveau statut qui renforce la bureaucratisation des carrières : les dispositifs jusque là relativement informels qui organisaient le statut, la carrière et la rémunération des contractuels de l'agence sont les objets d'opérations bureaucratiques de classification des personnels et de détermination des parcours au sein de l'agence. Le décret instaure par ailleurs un statut de contractuel de droit public très proche du statut de fonctionnaire, ce qui renforce les caractéristiques bureaucratiques de l'agence<sup>2</sup>.

### **3. De l'avis du CES à l'avis de l'Afssa**

En aval du processus d'expertise, une autre zone d'incertitude réside dans le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa. Tout en se réclamant d'une expertise collégiale, l'Afssa a mis en place un processus d'expertise où la consultation de comités d'experts n'apparaît que comme une étape. Les avis rendus ne sont pas ceux du CES mais ceux de l'Afssa, signés par le directeur général qui selon la loi « émet les avis et les recommandations qui relèvent de la compétence de l'agence »<sup>3</sup>. Comment se fait le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa ? L'avis Afssa est-il toujours celui du CES ? En quoi peut-il être différent ? Ces questions montrent les effets paradoxaux du processus de bureaucratisation en soulignant le « dilemme de la discrétion » (Cochoy *et al.*, 1998, p. 694) auquel est exposée la direction de l'agence : d'un côté la direction apprécie la traçabilité et la légitimité qu'apportent les procédures ; d'un autre côté, ces dernières limitent l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans la mesure où elle est censée se plier à ces procédures.

#### **a. Un passage problématique**

Le passage de l'avis du CES, mis en forme par les secrétariats scientifiques, à l'avis de l'Afssa validé et signé par la direction de la DERNS puis par le directeur général, met en évidence le rôle déterminant du personnel de l'Afssa et en particulier de son directeur général dans le processus d'expertise : à la différence d'anciens comités ou du comité Dormont, à l'Afssa, c'est le directeur général qui endosse la responsabilité de l'avis, ce qui paradoxalement personnalise une expertise qui se veut collective.

« Ce ne sont pas les CES qui rendent les avis : c'est le DG. Le DG le met dans la forme qui lui plaît, peut très bien le modifier, ça c'est son libre arbitre. Dans le texte de loi, c'est bien le DG qui rend les avis, en s'appuyant sur les travaux des CES. Ce ne sont pas les CES qui rendent les avis, ce qui est la grande différence avec le Comité Dormont, qui rendait des avis collégiaux, transmis et signés par le président du comité, mais ce n'étaient pas les avis de Dominique Dormont, mais des avis collégiaux.

<sup>1</sup> En 2005, les experts et les présidents de CES regrettent le turn-over important du personnel de la DERNS qui par manque de débouchés au sein de la DERNS, préfère la mobilité vers d'autres structures.

<sup>2</sup> Ce conflit, opposant les différents personnels de l'agence (contractuels / fonctionnaires) et les différentes structures de l'agence (DERNS / laboratoires) peut être vu comme un conflit typique des organisations bureaucratiques qui opposait des strates isolées et hiérarchisées (ici au moins symboliquement) (Crozier, 1963).

<sup>3</sup> Cette disposition a été ajoutée par la loi n° 99-641 portant création de la CMU. Ceci pour des raisons juridiques, le directeur général endossant la responsabilité des avis de son établissement et pratiques : à défaut c'est le conseil d'administration qui aurait dû émettre les avis, ce qui était impraticable. De plus, certaines saisines nécessitent le travail d'évaluation de plusieurs comités, qui rendent chacun un avis, l'Afssa se chargeant de faire une synthèse et un avis général. Dans ce cas l'avis rendu ne pouvait être celui des CES.

Dormont a signé des avis qu'il n'approuvait pas à 100%. C'était un travail collégial. » (Chef d'unité DERNS)

Contre l'image diffusée par l'agence d'une expertise collective, la procéduralisation de l'expertise ménage des zones d'ambiguïté, des espaces de négociation et d'arbitraire. Ainsi Martin Hirsch exprime clairement aux présidents de CES que « les avis de l'Afssa ne se confondent pas avec ceux des CES mais ils s'appuient sur eux »<sup>1</sup>. Tout en précisant qu'il veut pouvoir citer les avis des comités dans l'avis de l'Afssa sans avoir à les modifier. Cela suppose qu'il existe dans le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa, voire même avant la signature de l'avis du CES, un ensemble d'interactions entre le personnel de l'agence (DERNS et direction générale) et les experts (ou au moins le président de CES) pour que l'avis du CES soit le plus conforme possible aux attentes de l'agence de manière à ce qu'il y ait pas *a posteriori* d'écart entre l'avis du comité et l'avis de l'agence. Ces interactions échappent à la procéduralisation et laissent une marge de manœuvre certaine à la direction de l'agence pour orienter les avis, pour des raisons scientifiques mais aussi politiques.

Nous avons pu observer qu'il existait différentes manières d'articuler avis du CES et avis de l'Afssa : l'avis du CES peut être repris tel quel par le directeur général ; il peut aussi être transmis accompagné d'une note d'accompagnement du directeur ; l'avis de l'Afssa peut être composé d'une partie reprenant l'avis du CES et d'une autre partie exposant des recommandations de la responsabilité de la direction ; enfin il est arrivé que le directeur général, dans un texte intitulé « avis de l'Afssa », modifie le contenu même des avis du CES. C'est ce dernier cas qui a suscité les plus grandes tensions entre comités et direction générale :

« Je transforme l'avis du CES en avis Afssa et le renvoie aux experts. L'avis Afssa peut être identique ou différent de l'avis du CES. Une fois, le DG avait inventé une note de sa responsabilité : il ne disait pas voici l'avis de l'Afssa, mais voici l'avis du CES et avec une note. Une fois, ça a complètement déraillé. Les rapporteurs et le président n'étaient pas contents. Le DG avait fait une note où il avait asséché la force de l'avis. Il avait enlevé les recommandations, et les avait mises en note de bas de page. Il y a eu un échange de mails avec le président qui avait remarqué que sans les recommandations, l'avis n'avait que les considérants et que cela faisait perdre la force de l'avis. Et dans la lettre d'accompagnement, les recommandations du comité devenaient des suggestions, des indications, des précisions, des observations. Le président a dit qu'il s'agissait bien de recommandations. Donc il y a eu un gros échec sur ce coup là, ça a laissé des traces. Après, le DG n'a pas beaucoup changé les avis. On a mieux travaillé, tout le monde a fait des efforts, on s'est mieux compris. Parce qu'avant chaque fois que j'avais un avis à faire signer, je n'étais pas fière. Il y a encore quelques modifications, c'est de sa responsabilité, c'est normal, on en rediscute avec le directeur d'unité... mais c'est rare. Je renvoie l'avis Afssa final aux experts. C'est anecdotique mais c'est pour montrer comment ça a été difficile à mettre en place. » (Secrétaire scientifique)

Plusieurs cas ont été relevés de modifications de l'avis élaboré par un CES (Igas-Coperçi, 2004). La plupart sont liées au fait que le directeur général a une analyse transversale que n'a pas un CES<sup>2</sup>. Elles posent des difficultés lorsque les comités ne sont pas informés des modifications faites par l'agence.

Pour résoudre ces tensions, le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa se fait dans la plupart des cas par un travail itératif entre les unités d'évaluation de la DERNS et la direction générale. Déjà l'avis des CES porte la marque du travail des unités d'évaluation, qui disposent, on l'a vu, d'importantes marges de manœuvre (au cours des discussions ou lors de la rédaction des avis) pour apporter leur contribution. Mais souvent, les secrétaires

---

<sup>1</sup> Compte-rendu du conseil scientifique restreint du 27 septembre 2000.

<sup>2</sup> Le directeur général peut consulter sur un avis un président d'un autre comité ; il peut vérifier la cohérence des avis de l'agence par rapport à des avis d'autres instances ou faire une recommandation d'ordre organisationnel ou institutionnel.

scientifiques réalisent également tout un travail d'anticipation des remarques de la direction générale et des éventuels désaccords avec les propositions des experts :

« Q. Et la direction fait des remarques de fond sur les avis du CES ?

Oui là ça repasse en comité, c'est arrivé une fois ou 2. Très peu. Je me retourne vers le président en disant : voilà ils ne sont pas d'accord. C'est arrivé au début. Maintenant tout est rentré dans un moule, on a l'expérience des dossiers, par rapport à ce qui doit sortir, on a moins de problèmes. Je sais quelle question la direction va poser par exemple. Donc maintenant c'est moi qui les pose directement au président ! Sur la façon de rédiger les choses, que ça ne reste pas dans le flou, des précisions scientifiques... » (Secrétaire scientifique)

Les divergences entre l'avis du CES et l'avis de l'Afssa sont ainsi réduites par le travail des secrétaires scientifiques qui prévoient les remarques possibles de la direction sur les avis des comités et cherchent en amont à trouver un compromis entre comités et Afssa. Dans le cas où ce travail de réduction des désaccords ne suffit pas et où des apports de l'Afssa modifient de façon importante les conclusions du comité, les changements sont proposés aux comités d'experts ou à leurs présidents :

« J'ai acquis l'habitude de rédiger. Je vois à peu près les avis que Martin Hirsch est susceptible de signer par rapport au travail des CES. Donc j'essaie de voir avec la direction de la DERNS le contenu de l'avis pour qu'il n'y ait pas de possibilité que l'avis soit finalement différent de celui émis par le CES. Alors ça peut arriver qu'il y ait des modifications. Dans ce cas, j'envoie les informations par email aux experts. Martin Hirsch signe et les modifications apportées sont notées. Si les modifications apportées sont importantes, je le note dans le compte rendu du CES. J'essaie de rentrer le maximum de choses dans le compte rendu du CES qui, en fait, fait le lien avec les experts. S'ils ne sont pas d'accord, c'est signifié dans le compte-rendu. » (Secrétaire scientifique)

Pour éviter les situations tendues entre comités et direction générale, des procédures de travail plus formelles ont même été mises en place par certains secrétaires scientifiques : l'avis du CES, avant d'être validé par le comité est soumis à la direction qui peut alors faire des propositions de modifications au CES. Ces propositions, si elles sont acceptées, sont intégrées à l'avis du CES, qui devient ensuite, sans modification, avis de l'Afssa.

« Au début, entre l'avis du comité et l'avis de l'agence, il y avait vraiment des différences. Les comités râlaient un peu. C'est pour ça qu'on a mis en place une procédure de travail du secrétariat en lien avec la direction générale, sur tous les sujets un peu difficiles, sur les sujets litigieux où on ne sait pas trop quoi donner comme avis, où ce n'est pas clair, ou sur les sujets un peu délicats. Maintenant il n'y a quasiment plus de distorsion.

Donc notre travail c'est de faire un lien avec la direction générale ou la directrice DERNS pour peaufiner l'avis au moment où on va le soumettre aux experts du comité, pour qu'il n'y ait pas de distorsion ensuite, que le directeur général ne soit pas amené à revenir sur les conclusions de cet avis, c'est-à-dire qu'on se met déjà d'accord sur l'orientation générale. C'est surtout un problème de formulation et d'argumentation. » (Secrétaire scientifique)

La plupart du temps donc, les désaccords entre comités d'une part et DERNS et direction générale d'autre part, donnent lieu à des négociations entre les deux parties, ou à des anticipations de la part des secrétaires scientifiques, de telle sorte que l'avis des CES intègre les modifications de l'agence, sans que ces dernières soient rendues explicites : la direction de l'Afssa valide donc un avis du CES qui a déjà été fortement travaillé et modifié par la structure propre de l'agence. Le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa est un processus continu et itératif, qui transforme l'avis du CES en avis de l'Afssa de façon indolore. Mais dans d'autres cas, le passage se révèle plus problématique. Certains avis de comité ont été déformés par l'Afssa, ce qui a suscité le mécontentement des experts :

« Il y a eu une fois un bug sur une autosaisine sur une souche de tremblante chez le mouton, qui avait certaines caractéristiques pouvant faire penser à l'ESB ; c'était un sujet très chaud. On a pris les résultats de plusieurs labos et on a fait un avis au DG. Mais cet avis a été paraphrasé, il y a eu notre avis, l'avis de l'Afssa qui reprenait notre avis de manière différente et plus longuement, il y avait des erreurs, une

conclusion qui ne reprenait pas totalement la notre... C'était pas bon, à tel point qu'un membre a dit "Qu'est-ce que c'est que cet avis ?" J'étais pas très content parce que j'estime qu'il est possible pour l'Afssa d'avoir un avis différent, ou du moins amendé pour telle ou telle raison, mais il faut que ce soit clair que l'avis de l'Afssa modifie notre avis. Là c'était tellement paraphrasé que ça n'incitait personne à lire l'avis, sans dire que c'était différent. Mais il n'y a eu qu'un, qui n'était pas du tout volontaire, qui résultait d'un manque de suivi... Donc globalement l'avis de l'Afssa vient rapidement et suit ce qu'on dit. » (Président de CES)

En cas de désaccord persistant entre comité et Afssa, le président de CES peut demander à ce que les avis du CES et les ajouts de l'Afssa soient clairement séparés et identifiables dans l'avis rendu par l'agence. Pour éviter les situations ambiguës, la direction de l'agence a elle-même reconnu la nécessité d'une meilleure formalisation du passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa : une note de la DERNs précise que "lorsque l'élaboration d'un avis de l'Afssa conduit à modifier sur la forme, voire sur le fond, l'avis du CES, il importe que ce soit fait en toute clarté avec le CES, et plus particulièrement les rapporteurs et le président... afin que les modifications apportées ne risquent pas de travestir les conclusions scientifiques exprimées par le comité"<sup>1</sup>. Ce passage est devenu encore plus formalisé dans certains comités : en ESST ou en Santé animale par exemple, les comités ont demandé à ce que l'avis du CES soit systématiquement repris sans modification dans l'avis de l'agence, l'Afssa pouvant par ailleurs émettre un avis ou des recommandations complémentaires.

#### **b. Le rôle du directeur général : de l'estimation à l'évaluation de risque**

Les ambiguïtés du passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa mettent en évidence le rôle essentiel, bien que peu explicite, de la direction et plus particulièrement du directeur général lui-même, dans l'élaboration des avis de l'agence. Il nous faut, à travers deux exemples, comprendre la raison des tensions existant au niveau de ce passage et expliciter le rôle du directeur général, qui semble celui d'un intermédiaire entre le scientifique et le politique, entre l'estimation et la gestion des risques.

#### **Le « bricolage » de l'avis sur l'abattage sélectif**

Le premier exemple porte sur un avis de l'agence particulièrement controversé, celui qui se prononçait sur l'opportunité de modifier les mesures d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB avait été détecté<sup>2</sup>. Cet avis a été fortement contesté par le ministre de l'Agriculture qui l'a qualifié d'« avis d'opérette »<sup>3</sup>. Il apparaît *a posteriori* que si cet avis a été si contesté, c'est justement pour des raisons qui tiennent à son mode de fabrication.

L'abattage d'un troupeau dans lequel un cas d'ESB est détecté est devenu systématique en 1994. A l'automne 2000, cette mesure est contestée par la Confédération paysanne quand est lancé un programme de dépistage de l'ESB sur les bovins à risque (c'est-à-dire morts ou euthanasiés pour cause de maladie ou d'accident) âgés de plus de 24 mois, programme qui risque de faire apparaître de nombreux cas. Le syndicat met alors en avant les coûts économiques et psychologiques de l'abattage pour l'éleveur et relativise les bénéfices de cette mesure : un abattage des bovins nés de 1993 à 1996, pendant la période de contamination la plus à risque (celle de l'importation des farines animales), suffirait. La Confédération paysanne voit un élément en sa faveur dans la position du Comité scientifique directeur de la Commission européenne qui conseille en septembre 2000 un abattage de la seule cohorte du

<sup>1</sup> Note DERNs « Le travail scientifique de la DERNs » du 13 mai 2002.

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa du 25 juin 2001 sur l'évolution possible des mesures d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB a été diagnostiqué.

<sup>3</sup> Entretien avec Martin Hirsch, juillet 2004.

cas détecté (c'est-à-dire des animaux nés entre un an avant et un après le cas malade détecté). En outre, la nouvelle crise de la vache folle qui éclate en octobre-novembre 2000 entraîne un renforcement des mesures de prévention par la suspension de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation de toutes les espèces animales et la mise en œuvre d'un dépistage systématique de tous les bovins âgés de plus de 30 mois entrant à l'abattoir. C'est dans le cadre de ce programme qu'est détecté pour la première fois un cas d'ESB « super NAIF » c'est-à-dire chez un animal né après les mesures prises après la première crise de la vache folle en 1996, de retrait des matériaux à risque spécifié (MRS : tissus et organes de ruminants potentiellement les plus à risque) et d'interdiction des farines animales dans l'alimentation des bovins (qui datent de juin-juillet 1996).

Le contexte immédiat de l'avis est donc celui d'une inquiétude des consommateurs sur la qualité de la viande qui dure depuis la fin de l'année 2000 mais aussi d'une pression des éleveurs de plus en plus forte. Le collectif Vérité ESB dirigé par Paul Vieille rassemblant 77 éleveurs exploitants victimes de l'ESB, la Coordination rurale et la Confédération paysanne et même la FNSEA sensibilisent l'opinion au préjudice moral que représente l'abattage systématique d'un troupeau et à la détresse dans laquelle se trouvent certains éleveurs<sup>1</sup>.

Au ministère de l'Agriculture, la préoccupation des services est plus à la mise en place des réseaux de surveillance et de tests qu'à la modification de la politique d'abattage. La position du ministre Jean Glavany a dans un premier temps été celle du maintien de l'abattage total afin de garantir la confiance des consommateurs. Il demande d'abord au directeur de l'Afssa de recevoir la Confédération paysanne et de défendre le principe de l'abattage systématique. Mais il n'est pas insensible aux pressions des éleveurs qui s'amplifient avec les premiers résultats des dépistages systématiques<sup>2</sup>.

« Le ministre était dans le doute, il craignait une catastrophe sanitaire. Même s'il communiquait en disant qu'un passage à l'abattage sélectif était souhaitable, il avait une peur bleue de créer une catastrophe sanitaire. Il avait dit que pour un tel passage, il faudrait faire travailler l'Afssa mais il avait une peur bleue de rater la marche, il était dans une situation de grande incertitude et il craignait de prendre une décision. Il y avait un gros risque politique : on était un an avant les présidentielles, avec une forte attention au risque politique. » (CNA)

C'est dans ce contexte que l'Afssa décide de s'auto-saisir sur la question de l'abattage en examinant les premiers résultats du protocole d'enquête qui visait à étudier, dans le cadre du programme de dépistage, la présence d'autres cas que le cas détecté d'ESB dans les troupeaux abattus. L'agence saisit alors le comité Dormont (dont elle assure encore le secrétariat) en lui demandant de se prononcer sur le risque comparatif d'un abattage total et d'un abattage sélectif, en soulignant que les premiers résultats d'enquête ne mettent pas en évidence de cas d'ESB nés en dehors de la cohorte de l'animal malade, que l'avis du CSD est favorable à l'abattage par cohorte et que de nouvelles mesures de prévention ont été prises (meilleure connaissance épidémiologique, tests sur tous les animaux de plus de 30 mois destinés à l'abattage, exclusion des animaux les plus à risque de la chaîne alimentaire...).

Le comité Dormont, dans son avis du 19 juin 2001, prend la précaution de dire que les mesures liées à l'abattage relèvent de la gestion des risques. Pourtant, il considère qu'une évolution de la police sanitaire est possible en raison de l'existence de tests en abattoir des animaux de plus de 30 mois et sous condition d'un retrait effectif des MRS : « l'amplitude de

<sup>1</sup> Les positions des professionnels ne sont pas unanimes : certains (exportateurs de bétail ou de lait) souhaitent le maintien de l'abattage total pour garantir la confiance du consommateur dans la viande française.

<sup>2</sup> En mai 2001, les premiers résultats du dépistage systématique à l'abattoir font état de 24 porteurs sains et de 2 cas super NAIFS, et le programme de dépistage sur les animaux les plus à risque mis en œuvre par l'Afssa permet d'identifier 74 cas.

cette évolution est fonction du poids relatif accordé aux certitudes et aux incertitudes scientifiques dans le domaine des ESST ». La majorité des experts considèrent que, si ces mesures sont effectives, la mise en place d'un abattage sélectif est possible : ils proposent la suppression de l'abattage des animaux nés après l'application effective des mesures de retrait des farines de viande et d'os de l'alimentation animale, ce qui est une mesure très précautionneuse, qui n'exclut de l'abattage que peu d'animaux (ce pourquoi on parlera d'abattage subtotal). Des avis minoritaires sont cependant émis, qui proposent d'aller plus loin et de n'abattre que le cas et sa descendance.

L'avis du CIESST se montre donc plutôt favorable à une évolution mais n'évoque que deux options opposées sur l'échelle de précaution : un abattage subtotal ou, à l'opposé, un abattage limité au cas et à sa descendance. L'option de l'abattage de la cohorte du cas a été évacuée.

Cette option a pourtant été évoquée et a même été adoptée par la majorité des experts lors de leur première réunion. Mais lors de la réunion du 18 juin 2001, le CIEEST abandonne l'option qui n'est même plus discutée et la majorité des experts se range à la solution plus précautionneuse d'un abattage de tous les bovins nés avant l'interdiction totale (effective et non théorique) de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation animale<sup>1</sup>. Pour les experts ce revirement s'explique par le fait que le protocole d'étude n'apporte pas de résultats suffisamment fiables sur l'absence d'animaux infectés en dehors de la cohorte. Par ailleurs, les nouvelles mesures de prévention permettent de proposer un autre raisonnement que celui de la cohorte. Le retrait des MRS et l'interdiction totale des farines, si les mesures sont effectives, permettent de raisonner en fonction d'une date de sécurisation de l'alimentation animale (les animaux nés après cette interdiction auraient un risque très résiduel d'infectiosité par rapport aux animaux nés avant). Et certains vont même plus loin : le dépistage systématique des animaux de plus de 30 mois permet de faire une analyse individuelle des animaux (et non plus collective ou par cohorte). Dans la mesure où tous les animaux de plus de 30 mois sont désormais dépistés à l'abattoir, il paraît possible de n'abattre que le seul cas et sa descendance. Les autres animaux du troupeau seront dépistés par la suite.

La majorité des experts s'est donc ralliée à l'option la plus précautionneuse, c'est-à-dire la plus protectrice pour la santé humaine, en conseillant l'option d'abattage subtotal. Mais l'avis reste ouvert, renvoyant le gestionnaire à sa responsabilité de choix entre des options plus ou moins sécuritaires, en fonction de l'évaluation qu'il fait du poids relatif des certitudes et des incertitudes tant sur la nature du problème que sur l'application effective des mesures de prévention adoptées.

En juin 2001, l'avis du CIEEST est donc transmis à Martin Hirsch qui va l'utiliser pour élaborer un avis Afssa profondément différent. Il nous faut d'abord comprendre la situation dans laquelle se trouve le directeur général de l'agence à cette époque. Sous la pression des éleveurs, le ministre de l'Agriculture Glavany se montre plus pressant pour le passage à l'abattage sélectif :

« J'ai vu Glavany plusieurs fois pendant que le Comité Dormont travaillait et je lui ai dit : attention c'est une question compliquée, ce ne sera pas un avis blanc ou noir, mais plutôt gris. Il disait : de toute façon je suis prêt à prendre le risque, à assumer mes responsabilités, quelque soit l'avis, on passera à l'abattage sélectif. Il en avait fait la promesse à un congrès des organisations professionnelles agricoles. Mais ensuite une bascule s'est faite entre un moment où il disait je suis prêt à prendre des risques et celui où il me disait : j'ai besoin d'un avis clair pour passer à l'abattage sélectif : il le disait par les médias ; c'était une pression par médias interposés. Donc la position du ministère de l'Agriculture était

---

<sup>1</sup> La mesure de retrait des FVO a été prise à l'automne 2000 mais le comité ne se prononce pas sur la date de son application effective.

ambiguë. Son ordre de préférence était : 1/ renoncer à l'abattage total avec un avis clair ; 2/ garder l'abattage total ; 3/ passer à un abattage partiel dans des conditions où on a un avis peu clair. » (Direction générale Afssa)

Cette pression<sup>1</sup> a peut-être joué pour déterminer le directeur général à « compléter » l'avis du CES. Dans tous les cas, il est certain qu'il n'a pas trouvé l'avis du comité satisfaisant :

« Q. Quelle était votre position sur le sujet ?

On était favorable à l'abattage sélectif mais personne ne savait écrire et démontrer que l'abattage sélectif était équivalent à l'abattage total en termes de sécurité. Et l'avis du Comité Dormont recelait des contradictions. La lecture que j'ai faite de l'avis du Comité Dormont, c'est qu'à la fois on pouvait passer à l'abattage sélectif, à la fois quand on décortique l'avis on voit qu'on a le choix entre l'abattage subtotal ou un abattage sélectif très minoritaire. En décortiquant ce qui était écrit, n'importe qui s'apercevait qu'on ne pouvait pas s'appuyer là-dessus pour dire qu'on pouvait passer à l'abattage sélectif. En plus, les experts du Comité Dormont ont dit : on en a marre, débrouillez vous... donc on a cherché un moyen de s'en tirer... » (Direction générale Afssa)

Le directeur général a donc repris l'avis, qu'il considérait finalement comme trop sécuritaire, de manière à permettre à l'administration de sortir du choix entre les deux options proposées par le comité, qui n'en étaient pas vraiment à ses yeux<sup>2</sup>. Dans la mesure où les experts scientifiques et en particulier leur président Dormont semblaient favorables à l'abattage sélectif sans pouvoir le dire de façon scientifique, l'objectif était de permettre d'aller vers un abattage plus sélectif que l'abattage subtotal.

« Q. Pourquoi ne pas avoir soutenu dans l'avis Afssa la position majoritaire du Comité ?

Parce qu'elle aboutissait à un abattage très peu sélectif. J'ai raisonné et entre ce que je lisais et ce que j'entendais il y avait un décalage. C'était une des rares fois où les écrits scientifiques n'étaient pas en accord avec leur parole. Les scientifiques n'avaient rien à faire de l'abattage total. Mais ils ne le disaient pas. On a cherché un moyen ni de tordre le raisonnement scientifique, ni de rester dans l'impasse des contradictions des options proposées.

Ensuite il y a la question pourquoi s'acharner à écrire quelque chose. Il y a deux raisons : 1/ c'était un sujet sur lequel il était impossible de leur demander d'éclaircir auprès des experts, qui nous avaient dit : démerdez-vous ; 2/ j'avais le sentiment que si on ne le faisait pas, l'avis de l'Afssa serait utilisé pour dire : c'est encore l'Afssa qui bloque alors que ce n'était pas la pensée des scientifiques. » (Direction générale Afssa)

Le directeur général reconnaît lui-même qu'il a « fait du tricotage » : l'élaboration de l'avis de l'Afssa a eu lieu lors d'un week-end, en compagnie du vice-président du comité Dormont et de la responsable de l'unité d'évaluation des risques microbiologiques de la DERNS.

L'avis de l'Afssa, d'une dizaine de pages, ajouté après l'avis du CES, part du principe qu'il est possible de modifier la politique d'abattage total sans remettre en cause les garanties apportées par les mesures de prévention existantes. Il se place dans la perspective d'une

---

<sup>1</sup> L'avis de l'Afssa est en effet très attendu. Le 19 juin 2001, une réunion du conseil des ministres européens de l'agriculture échoue à adopter à la majorité qualifiée une proposition de la Commission de limiter l'abattage à la cohorte. L'assouplissement des mesures d'abattage reste facultatif pour les Etats membres. Jean Glavany se déclare alors favorable à un abattage ciblé si l'avis de l'Afssa le permet. Le 22 juin, *Le Figaro* relate que la directrice de la DGAI a réuni tous les acteurs de la filière pour évoquer un éventuel passage à l'abattage sélectif mais annonce qu'elle consultera le CNA avant toute mesure. Le porte-parole de la Fédération nationale des industriels et du commerce de la viande souligne la fragilité du marché de la viande : selon lui, toute décision doit être prise sans ambiguïté pour ne pas donner l'impression au consommateur que l'on relâche la surveillance. Le 23 juin, Martin Hirsch annonce dans *Libération* qu'il prépare l'avis, mettant en évidence les différents scénarios possibles et, sans attendre l'avis de l'Afssa, *Le Monde* expose l'avis du Comité Dormont en titrant : « le gouvernement est prêt à renoncer à l'abattage systématique des troupeaux ».

<sup>2</sup> L'option de l'abattage du seul cas et de sa descendance n'était défendue que par une minorité d'experts ; quant à l'autre option, elle souffrait de l'impossibilité pour les experts de déterminer la date de la sécurisation effective (et non théorique) de l'alimentation animale. Le comité d'experts n'aurait pas pu se prononcer sur un arrêté qui aurait proposé une telle date.

saisine future du gouvernement sur un projet de texte proposant le passage à un abattage sélectif et propose de préciser les critères qui garantiraient en ce cas le maintien d'un niveau de sécurité équivalent. Il définit ainsi plusieurs options de passage à un abattage sélectif en réintroduisant la possibilité d'un abattage par cohorte.

L'avis de l'Afssa rendu le 25 juin 2001 est fondé sur la possibilité de dissocier la décision sur l'abattage et la décision de faire rentrer dans chaîne alimentaire tout ou partie des animaux qui ne seraient plus abattus. Il propose la mise en place d'un abattage sélectif en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agirait de ne plus abattre les animaux les plus jeunes sans permettre toutefois leur entrée systématique dans la chaîne alimentaire de façon à garantir leur sécurité pour le consommateur. Pour cette première étape, trois options sont possibles, les deux premières s'inspirant des options définies par le CES :

- un abattage des animaux nés avant l'interdiction totale des farines animales avec entrée des animaux non abattus dans la chaîne alimentaire ;
- un abattage du seul cas et de sa descendance mais ajoute l'Afssa, sans introduire les animaux dans la chaîne alimentaire ;
- et une troisième option, intermédiaire, ajoutée par l'Afssa, qui consisterait à ne plus abattre les animaux des cohortes plus jeunes que le cas, qui ont très peu de chances d'avoir été soumises au même risque alimentaire de contamination que le cas. Les animaux non abattus seraient dits "normaux" mais ne pourraient pas entrer dans la chaîne alimentaire avant d'avoir atteint l'âge d'être testés, sauf pour les animaux nés après la sécurisation effective de l'alimentation animale<sup>1</sup>.

La deuxième étape consisterait à passer à l'abattage par cohorte d'âge (c'est-à-dire à n'abattre que les animaux nés entre un an avant et un an après le cas d'ESB). Cette deuxième étape ne pourrait se faire qu'après évaluation de l'application des mesures de prévention déjà adoptées et après recherches complémentaires sur les cohortes : évaluation des conditions effectives de retrait des MRS, recherches confirmant qu'il n'y a pas de sur-risque en dehors de la cohorte, informations sur la situation épidémiologique en Grande-Bretagne, appréciation des effets des mesures prises en 1996...

L'avis de l'Afssa montre donc la volonté d'introduire une option intermédiaire entre les deux options extrêmes du comité Dormont et de réintroduire l'option de la cohorte d'âge qui avait été écartée par le comité en insistant sur la nécessité préalable de vérifier l'application effective des mesures de prévention déjà prises (retrait des MRS, sécurisation de l'alimentation animale...).

Cet avis a été très critiqué pour sa complexité. Le processus par étapes proposé par l'agence et la possibilité de garder dans les exploitations des animaux considérés comme normaux sans qu'ils puissent rentrer dans la chaîne alimentaire, a paru impraticable aux administrations comme aux professionnels. Paradoxalement, alors que le but du directeur général était de réintroduire un moyen pour passer à l'abattage par cohorte, l'avis a été perçu comme la preuve que ce passage est encore trop complexe et prématuré. Et le ministre de l'Agriculture comme son administration, qui attendaient un signal clair leur permettant de passer à

---

<sup>1</sup> Cette option intermédiaire est encore raffinée par l'agence qui propose de distinguer les situations selon que le cas d'ESB est super-NAIF ou pas. Dans la situation où le cas d'ESB est un cas super-NAIF, l'abattage total serait maintenu.



l'abattage sélectif, ont été profondément agacés de cet avis, qu'ils ont contesté tant sur le fond que sur la forme<sup>1</sup>.

Cet exemple permet de montrer ainsi le rôle essentiel que joue le directeur général dans l'élaboration des avis de l'agence. Dans ce cas, le directeur général a travaillé avec le vice-président du comité d'experts, sans que l'avis repasse devant le comité et ne reçoive validation. Le rôle que se donne le directeur général serait de traduire une évaluation des risques produite par le comité : il s'agit d'un rôle d'explicitation de l'implicite, de clarification des avis, de reformulation pour éviter une mésinterprétation du gestionnaire, ou pire, une volonté de la part de ce dernier de contourner un avis en profitant de ses ambiguïtés.

« Q. Quel est votre rôle par rapport à l'avis du Comité ?

Notre rôle est de vérifier qu'un lecteur extérieur aura bien la lecture de l'avis que les experts auteurs voulaient, c'est-à-dire ici qu'on pouvait passer à l'abattage sélectif. On l'a mal fait dans ce cas. Personne n'a été content. » (Direction générale Afssa)

Dans cet exemple, le comité a spécifié que les mesures liées à la politique d'abattage relevaient de la gestion des risques et que, dans la mesure où les données scientifiques ne permettaient pas de préférer un abattage par cohorte, le choix d'une option d'évolution de la police sanitaire dépendait du poids relatif accordé aux certitudes et aux incertitudes dans le domaine des ESST. Il propose cependant une mesure qui a trouvé l'accord de la majorité des experts : une évolution très précautionneuse vers un abattage subtotal.

Mais le directeur général prolonge le travail du comité en interprétant son évaluation de risque et en proposant une nouvelle option d'abattage par cohorte. Il opère donc une traduction de l'avis du comité dans un sens qu'il estime être celui d'une ouverture vers un abattage plus sélectif. Il définit ensuite des options de gestion plus ou moins sécuritaires et formule des recommandations sur l'application des mesures prises et l'évaluation de ces mesures.

Ce rôle de passeur ou d'intermédiaire entre l'évaluation des experts (qui, avec le développement des tests et des données scientifiques est devenue une estimation de risques de plus en plus quantifiée) et la gestion des risques est totalement assumé par le directeur général. Il se donne pour mission de préciser les avis des comités, expliciter leurs sous-entendus, quitte à les interpréter de façon à orienter la gestion des risques :

« Mon rôle est de faire en sorte que le lien entre le problème et l'analyse soit correctement posé, que l'analyse réponde bien au problème posé. Qu'il n'y ait pas un avis qui soit fait de telle ou telle sorte qu'il donne lieu à une décision contraire à son esprit. Si de D, on peut avoir D1 ou D2, mon boulot consiste à dire aux experts : est-ce que vous avez conscience que si vous écrivez ça, ça va être interprété comme ça ? C'est pour ça que quand je reçois l'avis, je leur demande. Soit ça va, soit ça pose un problème et on revoit le truc, on s'y colle. Il faut que les avis soient sérieux, utiles, et qu'il n'y ait pas d'écarts entre les experts et l'agence. Ça a été le cas sauf à deux occasions : le premier avis sur l'embargo (où Dominique Dormont m'a dit c'est à vous d'écrire la dernière phrase, de vous prononcer) et l'avis abattage, où la polémique a fait rage. Pour l'avis embargo, le problème était la dernière phrase ; pour l'abattage, le problème était intrinsèque à l'avis du comité.

Donc mon travail est de traduire explicitement ce que les experts pensent implicitement. Ou de donner de la cohérence. Ou si incohérence il y a, qu'elle soit assumée par tous. Ce que je ne supporte pas, c'est qu'on prenne des décisions en se mettant sous le parapluie des experts ; soit on s'y met, soit non, mais on l'assume. C'est ma contribution essentielle au système. » (Direction générale Afssa)

Le paradoxe que met en évidence cet exemple est que ce travail d'interprétation de la part de la direction de l'agence, loin de clarifier l'avis du comité et d'ouvrir la possibilité d'un abattage sélectif, a au contraire contribué à complexifier le problème et à rendre impossible la

---

<sup>1</sup> Nous examinerons dans les prochains chapitres les modalités de la prise de décision suite à cet avis.

fin de l'abattage total. C'est en ce sens que le directeur général estime dans ce cas avoir échoué dans son travail de passeur.

Un autre exemple permet d'approfondir le rôle du directeur général dans l'interprétation et l'élaboration finale des avis de l'agence.

### **Quand le directeur général évalue l'acceptabilité du risque**

Il s'agit d'un avis rendu en 2003 sur la possibilité de réintroduire les bovins accidentés dans la chaîne alimentaire. Un arrêté pris en décembre 2000 après avis de l'agence avait interdit la consommation de ces bovins euthanasiés pour accident, quel que soit leur âge, considérant que ces animaux présentaient plus de risque d'être touchés par l'ESB. L'Afssa avait déjà émis plusieurs avis sur la possibilité de leur réintroduction<sup>1</sup>. En 2003, le ministère de l'Agriculture dépose une nouvelle saisine suite à de nouvelles données épidémiologiques. Le CES ESST, dans un avis du 23 juin 2003 réalise une estimation quantitative du sur-risque qu'entraînerait la réintroduction des bovins accidentés de plus de 24 mois : compte-tenu de la sensibilité des tests, celle-ci conduirait à ajouter un animal faussement négatif à celui déjà toléré dans la consommation humaine. Les conclusions du CES restent ouvertes (« Le Comité considère qu'il ne lui appartient pas de définir si le sur-risque correspondant est acceptable pour la santé publique ») tout en précisant que l'impact pour la santé publique de cette réintroduction dépendra de la qualité du retrait des MRS pour ces animaux qui présentent malgré tout un sur-risque.

Cet avis était implicitement favorable à la réintroduction des ces animaux. C'est en tout cas le sens que lui donnait le président du CES :

« Globalement l'avis de l'Afssa vient rapidement et suit ce qu'on dit. Il y a un contre-exemple pour un avis en cours, un avis important très attendu par les filières, qu'on a sorti en avril et on attend toujours l'avis de l'Afssa : c'est un avis sur l'abattage d'urgence des animaux. Il a été décidé il y a deux ans d'interdire tous les animaux abattus d'urgence. Dans un premier temps on a eu une saisine: est-ce que pour les animaux de moins de 24 mois, il faut maintenir cette disposition ? Et on a répondu non, on peut les remettre en consommation ; et on avait dit que sous réserve d'obtention de certaines données, on pourrait répondre pour les animaux de plus de 24 mois. Il était possible bien qu'on ne nous posait pas la question, d'étendre (la levée de l'interdiction). On a eu ces données complémentaires et on a donc sorti un avis qui dit : actuellement on a 1 animal faussement négatif par an qui rentre dans la consommation humaine ; si on fait ça on en ajoute un autre. Et ensuite la sécurité pour le consommateur dépend de la qualité du retrait des MRS. On mettait à la fin de notre avis qu'il ne nous appartenait pas de dire si ce risque était acceptable ou pas. Dans certains cas, on ne prononce pas. C'est parce qu'on pense probablement qu'un avis favorable nous irait bien, qu'on comprendrait l'avis défavorable de l'Afssa mais qu'on comprendrait un avis favorable. Mais si on avait pensé que ce n'était pas raisonnable en termes de santé publique, on n'aurait pas formulé comme ça. Depuis 3 mois, l'Afssa est coincée là-dessus et n'arrive pas à s'en sortir. » (Président de CES)

L'avis du CES paraît ainsi totalement ouvert et laisse la responsabilité de l'évaluation de l'acceptabilité du risque soit à l'agence soit au gestionnaire. Finalement dans un premier temps, l'Afssa adopte la même attitude que le CES. L'agence refuse d'évaluer si le risque est acceptable et renvoie la DGAI à ses responsabilités : « l'évaluation quantitative du risque menée par le CES ESST est de nature à fournir les données chiffrées qui doivent permettre aux administrations en charge de la gestion du risque de statuer sur le devenir des animaux

---

<sup>1</sup> Un avis du 12 novembre 2001 suivait les conclusions du CES ESST en ouvrant la possibilité de réévaluer les risques liés aux animaux accidentés de *moins* de 24 mois. Pour les animaux de *plus* de 24 mois, l'Afssa par une note du 31 juillet 2002 estimait qu'elle entraînerait un doublement du nombre absolu d'animaux faussement négatifs entrant dans la chaîne alimentaire et qu'il ne lui appartenait pas de dire si le sur-risque correspondant était acceptable pour la santé publique.

accidentés de plus de 24 mois, en fonction du niveau de risque qu'elles retiendront. »<sup>1</sup>. L'agence se contente de rappeler la nécessité d'améliorer le retrait des MRS de ces animaux.

La DGAI propose donc quelques mois plus tard un projet d'arrêté prévoyant la réintroduction des animaux accidentés de tout âge. Sans consulter le CES, mais en se fondant sur son avis de juin 2003, et sans que de nouvelles données scientifiques ne le justifient, l'agence se prononce cette fois sur l'acceptabilité du risque :

« Compte tenu de ces éléments, l'Afssa estime que la ré-autorisation de la consommation de cette population d'animaux équivaldrait, en termes de sur-risque, à doubler le nombre de bovins infectés par l'ESB et présentant un résultat faussement négatif aux tests entrant dans la chaîne alimentaire humaine. Si une telle mesure devait cependant être retenue, ce que l'Afssa ne conseille pas à ce stade, il conviendrait que le retrait des matériels à risque spécifié issus de ces carcasses se fasse au moins selon les mêmes spécifications que celles en vigueur pour les bovins sains abattus – en particulier le retrait de la moelle épinière par aspiration – et fasse l'objet d'une attention spécifique par rapport aux carcasses issues d'animaux sains. »<sup>2</sup>

Tandis que le comité réalise une estimation des risques, le directeur général propose ici une évaluation des risques à proprement parler, c'est-à-dire une évaluation du caractère plus ou moins acceptable de ces risques. Il interprète cette fois clairement l'avis du comité en évaluant l'acceptabilité du risque : l'emploi des termes « doubler le nombre de bovins infectés par l'ESB » et « ce que l'Afssa ne conseille pas » dans un avis rendu public, et qui sera discuté à l'interministériel suffit à ôter tout espoir au ministère de l'Agriculture de pouvoir réintroduire ces animaux.

Dans ce second exemple, le directeur de l'agence fait donc plus que transmettre l'avis des comités ou même clarifier la position des comités d'experts. Il interprète et évalue l'acceptabilité des risques, et par ce biais, influence fortement la prise de décision. L'utilisation dans les avis de certains mots revêt une importance toute particulière : le directeur général sait bien que telle expression, tel terme plutôt qu'un autre seront interprétés comme des signaux d'une position plus ou moins favorable, plus ou moins permissive de l'agence. Il joue ainsi de la possibilité qui lui est donnée par le processus d'expertise d'interpréter les avis collégiaux, de leur donner un sens politique et d'influencer de fait la prise de décision en évaluant l'acceptabilité des risques.

Cet exemple montre ainsi l'absence de définition stricte des frontières entre le comité et l'agence, entre ce que l'on pourrait appeler l'estimation des risques et leur évaluation en reprenant des définitions établies<sup>3</sup>. Dans certaines situations, les comités d'experts se prononcent eux-mêmes clairement sur l'acceptabilité du risque, sur l'opportunité d'une mesure de gestion évaluée à l'aune de la garantie de la santé publique ou sur des recommandations aux gestionnaires des risques. Dans d'autres situations, les comités en restent à une position d'estimation du risque, facilitée par l'usage de la quantification, et c'est l'agence, au niveau de la direction générale qui endosse la responsabilité de l'évaluation des

---

<sup>1</sup> Avis Afssa du 2 juillet 2003 concernant le devenir des animaux accidentés âgés de plus de 24 mois.

<sup>2</sup> Avis Afssa du 13 octobre 2003 concernant une modification de l'arrêté du 9 juin 2000 relatif à l'abattage des animaux de boucherie accidentés. C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Dans le vocabulaire de l'analyse de risque, l'estimation du risk (*risk estimation*) est une mesure le plus souvent quantitative du risque (identification des dangers, estimation des conséquences associés à leurs effets et estimation de la probabilité de ses effets) ; l'évaluation (*risk evaluation*) est le jugement sur l'acceptabilité du risque (Setbon, 2004). Cette dernière composante, parfois aussi qualifiée de politique d'évaluation des risques, est située dans la zone grise entre évaluateurs et gestionnaires de risque.

risques, c'est-à-dire de l'évaluation de leur acceptabilité au regard de la santé publique, et de l'énoncé de recommandations de gestion :

« Q. En employant les termes "doublement du risque", "ce que l'agence ne conseille pas», est-ce que vous ne sur-interprétez pas l'avis du comité ?

Oui, il existe un risque de sur-interprétation ; mais comment on vérifie ? On fait un feed-back auprès du président de CES qui peut dire s'il y a ou non sur-interprétation. Sur les avis sensibles, on essaie toujours d'avoir des discussions avec les experts sur ce qu'il y a derrière l'avis, comment on conclut et ses implications. Sur les animaux accidentés, la notion de doublement est intégrée à l'avis, et on a eu des discussions avec le président de CES : pour lui, la réponse était non, il ne fallait pas réintégrer les animaux.

Q. Pourquoi ne l'a-t-il pas écrit lui-même ?

Ce n'est pas son boulot. C'est une des instabilités du système, du partage estimation/évaluation. Les experts ne font pas que de l'estimation parce que d'autre fois, ils recommandent l'arrêt de la fente des carcasses... certaines fois, ils me laissent faire l'interprétation de l'avis, d'autres fois, ils la font... »  
(Direction générale Afssa)

L'analyse du rôle du directeur général dans la fabrication des avis fait ainsi apparaître sa fonction essentielle de transition entre avis collégiaux des CES et avis de l'agence, d'interprétation et d'évaluation de l'acceptabilité des risques, de passage entre le sens scientifique et la signification politique de ces avis. Elle révèle également le jeu qui existe entre comités et agence, jeu qui prend la forme tantôt d'une complicité, tantôt d'un bras de fer, pour définir la frontière de leurs prérogatives respectives. Cette dernière est mouvante et résiste à toute volonté de rationalisation et de purification. Loin d'avoir établi une entière transparence dans le partage des rôles, l'agence a maintenu le flou sur les prérogatives de chacun. Et la position de la frontière se fait au coup par coup.

La frontière entre comité et agence, entre avis du CES et avis de l'Afssa peut donc rester floue et mouvante. Le directeur général encourage même les comités à s'impliquer dans l'évaluation de l'acceptabilité des risques. Car ce jeu sur la frontière entre estimation et évaluation ne peut se comprendre que par rapport à un autre jeu, sur une autre frontière, celle entre évaluation et gestion des risques. Aux yeux de son directeur général, l'Afssa est plus qu'une agence d'évaluation des risques : elle peut et doit s'impliquer dans la gestion en faisant des recommandations, en évaluant les mesures de gestion ainsi que la mise en œuvre de ces dernières. Aussi si le comité estime nécessaire de se prononcer sur le caractère inacceptable d'un risque au regard de la santé publique et d'en avertir les gestionnaires, il peut et il est même de son devoir de le faire. S'il ne le fait pas, l'agence, et lui en première ligne, le feront<sup>1</sup>. Reste que lorsque les recommandations sont émises par le comité lui-même, elles ont la légitimité scientifique de l'expertise collégiale et elles permettent de limiter les risques de décalage entre avis de CES et avis de l'Afssa.

---

<sup>1</sup> Le contraste du positionnement du premier directeur général avec celui de son successeur est évident : depuis 2005, la plupart des avis de l'Afssa consistent en la mise en forme des avis du CES, la directrice de l'agence se contentant de transmettre les avis collectifs par une formule standard « Tels sont les éléments scientifiques que l'Afssa est en mesure de fournir... », formule peut-être pas si anodine dans la mesure où elle insiste sur le caractère scientifique des avis alors que le premier directeur général prenait soin, dans certains cas, de leur donner un sens politique. A titre d'exemple, il est intéressant de comparer l'avis rendu par l'agence en juin 2002 sur les modalités de retrait des MRS en abattoir et celui rendu en septembre 2006 sur le même sujet. Alors que le premier contient des recommandations ajoutées par la direction générale après l'avis du CES (recommandations qui visent la DGAI et qui n'ont pas manqué de froisser cette dernière), le second avis ne fait que transmettre l'avis du CES sans commentaire de la part de la directrice.

Toute cette deuxième partie a montré comment se développaient des conflits autour de trois zones d'incertitudes à l'articulation entre l'Afssa et ses comités d'experts : en amont du processus d'expertise, le choix du mode de traitement d'une question posée à l'agence ; pendant le processus, le rôle de la structure scientifique interne à l'agence ; en aval de l'expertise collégiale, l'articulation entre l'avis du CES et l'avis de l'Afssa. Ces conflits portent sur les questions à traiter en CES, le statut et le rôle des secrétaires scientifiques dans l'expertise ou la place du directeur général dans la production d'un avis. Ils révèlent les contradictions de l'expertise bureaucratisée : contradiction entre l'affichage d'une expertise collégiale et la coexistence de multiples modalités d'expertise, parfois encore très personnalisée (comme le montre le rôle du directeur général) ; contradiction entre une expertise externe et le développement d'une expertise réalisée par l'Afssa ; contradiction enfin entre l'apparence d'une expertise scientifique qui, en réalité, joue de par et d'autres des frontières entre estimation, évaluation et gestion des risques et qui, malgré sa procéduralisation, comporte intrinsèquement une dimension politique.

### **III. La renégociation des frontières avec l'environnement**

La bureaucratisation de l'expertise n'entraîne pas seulement des conflits internes : elle suscite des tensions entre l'Afssa et son environnement. Le processus de rationalisation de l'expertise avait pour objectif de clarifier les relations des experts et de l'agence avec leur environnement administratif, économique et social. Nous avons montré comment l'agence a réorganisé ses relations avec ses administrations de tutelle, les acteurs économiques ou les associations de consommateurs de manière à produire une expertise informée, bénéficiant des connaissances et des données produites par ces acteurs, tout en restant scientifiquement, économiquement et politiquement indépendante. Pourtant, l'analyse du fonctionnement du dispositif d'expertise montre que les frontières de l'agence avec son environnement restent mouvantes et que les relations de ces multiples acteurs au cours de l'expertise ne sont pas stabilisées. Les relations de l'agence avec l'administration dans le cadre de l'expertise sont variables d'un CES à l'autre et la présence des représentants administratifs au sein des comités a été un sujet récurrent de débat interne. De même, la relative fermeture de l'agence aux acteurs économiques a été remise en cause par ces derniers, le débat portant cette fois sur la création d'un droit de saisine de l'agence par les professions de la chaîne alimentaire. Enfin, l'agence a tenté de se rendre plus accessible aux associations de consommateurs, qui, elles, bénéficient d'un droit de saisine, avec des résultats mitigés.

#### **1. Le débat sur la présence des représentants des administrations en CES**

Malgré la rationalisation des relations entre l'agence et ses administrations, leurs interactions posent encore problème. La clarification des frontières entre évaluateurs et gestionnaires du risque que devait entraîner l'externalisation de l'expertise n'est pas aussi claire qu'il y paraît, comme le montre la controverse qui a eu lieu sur la présence des administrations en comité.

Lors de la création de l'agence, le conseil d'administration avait convenu, après de longs débats, que les représentants des administrations ne seraient pas systématiquement présents en comité d'experts mais qu'ils pourraient être conviés à la demande des présidents tout en disposant d'un droit d'être auditionnés (chapitre 3). La pratique des comités, pendant les premières années de l'agence, montre pourtant que, dans 9 comités sur 10, les représentants

des administrations ont assisté systématiquement aux débats et aux délibérations des comités. Sans y être officiellement nommé experts, ils sont devenus quasi-membres des CES.

Leur présence est d'ailleurs largement appréciée, voire même réclamée par les experts ainsi que par le personnel scientifique de l'agence. Ils apparaissent utiles pour assurer une meilleure flexibilité dans le processus d'expertise, pour préciser les saisines ou apporter des informations de réglementation nationale ou communautaire, informer les experts des dernières pratiques des professionnels, des évolutions des marchés ou pour communiquer les résultats des derniers plans de contrôle et de surveillance. Ils peuvent également fournir un retour sur les avis rendus, expliquer les décisions qui ont été prises et informer des réactions des acteurs économiques<sup>1</sup>. Leur présence permet un meilleur suivi des dossiers en cours, une simplification des relations entre évaluateurs et gestionnaires, un gain de temps pour les secrétaires scientifiques :

« Il faut les [les tutelles] avoir là, leur donner un temps de parole pour re-situer le travail du comité. (...) Je pense que de ne pas faire venir la tutelle ça retarderait le travail. Le texte arrive, on regarde, on réfléchit, on rédige un rapport. Mais parfois on se demande "qu'est-ce que cela veut dire?" Il faudrait leur demander. S'il est là, il va expliquer son truc. On gagne trois mois, le temps de poser la question par écrit, de re-dispatcher la réponse. » (Secrétaire scientifique)

Pour les gestionnaires, être présents en comité permet de suivre l'élaboration des avis, de mieux comprendre le fondement de l'évaluation scientifique et d'anticiper la prise de décision en fonction de l'évolution des discussions sur un dossier :

« Nous assistons aux réunions de CES et aux groupes de travail concernant le même domaine. C'est particulièrement utile pour nous. Notre présence permet d'assurer la cohérence entre les questions posées à l'Afssa et les avis qu'elle donne. Il y a une bonne liaison entre les gens, chacun comprend bien ce que l'autre attend de lui : les scientifiques ne sont pas habitués à répondre aux questions pratiques, nous leurs apportons une aide. » (Agent DGCCRF)

Toute interférence des administrations dans le travail scientifique semble impossible par la vigilance des secrétaires scientifiques et des présidents de CES :

« Je tiens énormément à ce que les représentants de la DGAL soient présents. On nous dit "vous allez être dirigés". Et pourquoi ils ne seraient pas sollicités pour expliquer intellectuellement, scientifiquement la saisine ? Ils s'expliquent. Ce n'est pas ça qui influence nos experts. Si c'est chaud, on les ferait sortir. Mon président, qui est également directeur de laboratoire à Toulouse, veille à ce que chacun soit à sa place. L'Agriculture pose sa question, l'explique. Les experts débattent et le rapporteur rapporte. Puis moi je mets l'avis à la sauce Afssa. Ensuite c'est dans la tenue de la réunion que ça se passe. Le président a un rôle, et s'il est défaillant quelquefois, je compense. Je sais que la direction dit "vous êtes achetés par la DGAL". Au contraire. Parfois les avis sont contraires à ce qu'elle voudrait. Et puis, il faut pouvoir remonter à Bruxelles notre avis pour dire qu'au niveau national c'est pas la même chose. C'est un peu ça l'organisation de mon comité. » (Secrétaire scientifique)

« Les administrations sont invitées. Elles sont utiles parce qu'elles précisent les saisines. Je n'ai pas ressenti leur présence comme un handicap ; les gens connaissent le dossier, je ne les ai jamais vu intervenir. Je m'engage à ce que jamais un avis ne tienne compte d'une remarque particulière de l'administration, qui dirait : si vous publiez ça, on va être mal. On essaie d'être honnête et objectif. Si ça leur pose problème, on en prend note, mais on ne revient pas sur notre décision. » (Président de CES)

Pourtant, dans certains cas, les secrétaires scientifiques reconnaissent une influence plus ou moins directe des administrations sur les avis et recommandations : la limite est tenue entre une intervention à titre d'information et une tentative d'influence sur l'avis scientifique :

« Q. Quand ils sont en comité, les représentants des administrations interviennent de quelle façon ?

Pour tout ce qui est réglementaire. Ils peuvent dire : on ne peut pas demander ça. Ou alors ils nous disent : on veut bien faire des contrôles, mais dites-nous ce qu'on doit contrôler. On détaille les

---

<sup>1</sup> C'est pourquoi ces derniers sont plutôt favorables à la présence des administrations en CES dans la mesure où celles-ci peuvent être leur porte-parole, représenter certaines de leurs positions et défendre leurs intérêts.

recommandations de façon à ce qu'ils puissent les utiliser. Et ils nous donnent aussi les retours des industriels, ils nous disent : un industriel attend tel texte, ou : ça ne va pas du tout, les industriels envoient plein de dossiers. Ils s'expriment sans aucun problème. Mais s'ils donnent un aspect très administratif sur un avis, on n'en tiendra pas compte, si ça peut modifier l'avis scientifique.» (Secrétaire scientifique)

Les experts ainsi que les secrétaires scientifiques sont parfois amenés à rappeler la séparation entre évaluation et gestion des risques. En CES Biotechnologie par exemple, devant les nombreuses interventions d'un membre de l'administration en comité, le président a rappelé qu'il ne pouvait s'exprimer qu'à la demande des experts. En outre, la justification selon laquelle la présence des administrations est utile car elle permet de produire des avis utilisables, plus adaptés aux réalités économiques et administratives et aux contraintes de la gestion des risques, repose bien sur l'idée que les représentants des administrations ont un rôle dans l'élaboration du contenu même des avis, que leurs remarques peuvent avoir un impact sur les recommandations proposées par les experts.

« On est là pour faire de l'évaluation de risque, qui sera utilisé par les gestionnaires des risques. Ils sont là pour nous faire part de leurs préoccupations. En effet, les experts de l'Afssa n'ont aucune compétence au niveau de la gestion de risque. (...) Si on donne un avis, mais que le pouvoir public nous dit que ce n'est pas applicable, que c'est impossible – il y a une contradiction. Donc, tous ces points de vue sont pris en compte dans les avis. Et l'avis est utilisable tel quel par les gestionnaires de risque. » (Président de CES)

On touche là à un débat de fond sur l'expertise : s'agit-il de réaliser une évaluation scientifique, entre scientifiques, sans que l'administration soit présente pour rappeler ses contraintes de gestion, au risque de produire une expertise déconnectée des réalités administratives et économiques et peu utilisable pour le gestionnaire ? Ou faut-il au contraire que les experts réalisent une expertise la plus proche et la plus adaptée aux contraintes réelles des gestionnaires, en bonne entente avec l'administration, au risque cette fois de censurer les avis et les recommandations à l'aune de leur applicabilité ?

La plupart des comités ont choisi la seconde option. Seul le CES ESST a refusé la présence des administrations en comité : héritiers du Comité Dormont, les experts ont maintenu ses principes de fonctionnement. Pour le président de ce CES, qui était le vice-président du Comité Dormont, il existe un risque trop important de voir les administrations influencer les experts dans un domaine sensible. Il faut éviter que les contraintes de gestion interfèrent, que la réflexion soit bornée par les considérations administratives. Les connaissances réglementaires et informations de terrain peuvent être transmises par les administrations dans des documents préalables ou rapportées par les secrétaires scientifiques ou les experts eux-mêmes - professeurs d'école vétérinaire, chercheurs des laboratoires de l'Afssa - , qui ont des liens fréquents avec les administrations. En cas de nécessité, un représentant de l'administration peut être auditionné, mais toujours à la demande du président du comité<sup>1</sup> :

« Il n'y a pas de représentants de l'administration dans ce comité parce qu'on ne le souhaite pas. C'est fait pour qu'à un moment donné des scientifiques puissent travailler vraiment sans contrainte et pour que moi, de mon côté je n'aie pas de commentaires que je ne saurais pas gérer. Je leur ai dit que je ne souhaitais pas être en situation d'apprendre que telle position pose un problème, que c'est difficile à gérer. Parce que soit je suis en position de dire que je l'ignore complètement, soit je l'intègre. Et je crains dans ce domaine des ESST des commentaires sur la faisabilité ou les difficultés de gestion derrière les avis. Je sais que ça peut amener à moduler les avis. Et on peut se rendre compte ultérieurement que ces difficultés de gestion n'étaient en réalité pas si grandes que ça. Je préfère qu'à un moment donné on ait une latitude complète, sachant que c'est l'avis du comité et que l'avis de l'Afssa a tout loisir d'intégrer des éléments complémentaires. Au Comité Dormont, les administrations n'étaient

---

<sup>1</sup> Au sein du comité Dormont, toute communication entre le comité et les administrations devaient avoir lieu par écrit, au travers des avis et des informations officielles transmises par les administrations (Estades et Rémy, 2003).

pas présentes. On a choisi de continuer ce système qui a certainement des inconvénients, surtout du point de vue des administrations. Mais il a pour moi d'énormes avantages. » (Président de CES)

Ainsi la pratique des premières années de l'agence montre une situation de forte intégration des administrations aux CES. Dans tous les CES mis à part le CES ESST, dont on voit à nouveau la singularité au sein de l'agence, l'administration a assisté de manière permanente aux comités d'experts. La pratique a donc bien dépassé le cadre de relations posé au départ dans le règlement intérieur. En 2004, interrogés par questionnaire, les experts se montraient majoritairement favorables à la présence des administrations en comité, même si l'on constate également sur ce point des inflexions selon les CES. L'enquête confirme également la particularité du CES ESST.

### Résultats d'enquête questionnaire : la présence des administrations en CES

De façon globale, presque tous les experts (93%) trouvent normale la présence des représentants des administrations en CES et ne pensent pas qu'ils ne devraient intervenir que sur demande des experts. Près de 96 % des experts pensent qu'ils apportent des informations utiles et la grande majorité (68%) pense que les administrations n'influencent pas les experts. Par contre, ils s'opposent majoritairement à ce qu'ils deviennent membres à part entière des CES, comme cela pouvait être le cas dans des comités antérieurs à l' Afssa.

Les experts sont donc majoritairement satisfaits de la situation qui existait au cours de la première mandature où les représentants des administrations assistaient au CES, sans être membres du comité et pouvaient apporter des informations et intervenir librement durant les discussions. Mais ce constat général cache des différences entre comités :

- Au CES ESST, la présence des représentants des administrations paraît moins normale que pour les autres experts ; leurs représentants ne devraient intervenir qu'à la demande des experts et les experts refusent catégoriquement qu'ils soient membres du comité.
- Dans les CES Alimentation animale, Eaux, Additifs, Contaminants, Biotechnologie, Nutrition ou Santé animale : la présence des représentants des administrations paraît normale ; ceux-ci ne devraient pas intervenir seulement à la demande des experts mais pourraient le faire librement. Mais il n'est pas souhaitable que les représentants deviennent membres de CES.
- Dans les CES Microbiologie et Matériaux, une majorité d'experts est favorable à la présence des représentants des administrations et même à ce qu'ils deviennent membres du CES. Ils s'opposent donc à ce que ces représentants n'interviennent qu'à la demande des experts.

Ces attitudes différentes vis-à-vis de l'administration sont liées aux expériences concrètes des relations des experts avec les représentants des administrations en comité et à l'histoire propre à chaque CES.

En CES Microbiologie, l'ouverture à l'administration peut s'expliquer par l'attitude de la représentante de la DGCCRF fortement appréciée par les experts : elle n'intervient qu'à leur demande mais lorsque c'est le cas, ses interventions sont fortement appréciées. Elle apporte sa connaissance du terrain et de la réglementation. Elle est considérée comme une « experte en matière d'application de la réglementation ». A ce titre, certains souhaiteraient qu'elle soit membre à part entière du CES.

En CES Matériaux, l'attitude favorable des experts envers les représentants des administrations est également liée à un des représentants de la DGCCRF, particulièrement investi dans le domaine des matériaux et possédant de bonnes compétences scientifiques. Il est considéré comme un expert et prend librement la parole. De plus il est très actif au niveau européen et est une source d'information importante pour les experts.

Parmi les comités en position intermédiaire, le CES Santé animale est un CES très lié à la DGAI dans la mesure où il traite presque exclusivement de textes réglementaires issus des bureaux de cette direction. Les représentants de l'administration semblent n'intervenir qu'à la demande des experts, qui les considèrent non comme des "tutelles" mais comme une source d'information et une garantie de meilleure efficacité.

En revanche, le CES ESST est le comité le moins favorable à la présence des administrations. On sait que le CES ESST, dès le début de son activité, dans la lignée du Comité interministériel sur les ESST auquel il s'est substitué et sous l'impulsion de son président, a exclu les représentants des administrations du comité alors que lors de la première mandature, ceux-ci étaient systématiquement invités à participer aux autres CES.



Pourtant, ce *statu quo* a été remis en question lorsqu'en fin de première mandature, la direction de l'Afssa a souhaité un retour à la lettre du texte du règlement intérieur : très sceptique sur l'utilité de la participation des administrations en comité, elle a pointé les dangers d'un retour à l'ancien système d'expertise, dans lequel les experts étaient encadrés par les administratifs et où l'expertise n'était pas toujours indépendante des intérêts politico-administratifs. Pour la direction de l'agence, la présence des administrations en comité était source de nombreux inconvénients. La préparation et la rédaction des saisines par les administrations pouvaient être trop succinctes, l'administration attendant le CES pour expliciter ses questions et fournir les données nécessaires à leur traitement. De même, les secrétaires scientifiques, selon la direction, ne travaillaient pas suffisamment les saisines en amont du comité, se reposant sur les éclaircissements des administrations en séance :

« C'est vrai que c'est confortable d'avoir l'administration parce qu'elle explique, elle dit à tout le monde ceci et cela, c'est l'opium qui endort. Pour moi, ça ne doit pas fonctionner comme ça, donc je suis critique sur le fonctionnement de la DERNS. La DERNS doit justement faire ce travail de préparation du comité scientifique. Or, quand arrive une question de l'administration, elle est directement basculée au comité d'expert qui doit ensuite se débrouiller. Or, ce sont des gens pour qui le monde de l'agroalimentaire et de l'administration n'est pas très familier. Donc avoir une industrie ou une administration est utile parce qu'ils comprennent ainsi la question et ce qu'on attend d'eux comme réponse ! Mais s'il y a des secrétaires scientifiques c'est pour que ce travail se fasse, ce lien avec l'administration se fasse, qu'ils comprennent le pourquoi et le comment. Qu'ils identifient ensuite les questions scientifiques qui relèvent du comité d'expert scientifique, mais pas faire "tenez, voilà le projet" puis nommer un rapporteur. Là, la DERNS ne fait pas son boulot. C'est pour ça que des présidents et des membres de CES trouvent que leur participation est bienvenue, car la DERNS n'a pas fait son boulot d'instruction des dossiers. » (Direction générale Afssa)

Surtout, la présence des administrations leur permettrait sinon d'influencer directement l'avis, du moins d'intervenir dans les discussions et de les encadrer, en faisant valoir les contraintes de la gestion. Les secrétaires scientifiques sous-estimeraient la possibilité d'influence des administrations, en relation quotidienne avec les professionnels.

Ce point de vue a été soutenu par une étude réalisée par des chercheurs du Centre de sociologie des organisations (Borraz et Friedberg, 2003) : il s'agissait d'accompagner le processus d'auto-évaluation de l'Afssa alors en cours en proposant une interprétation de la situation de l'agence et des pistes de réorganisation du système de sécurité alimentaire<sup>1</sup>. Cette note estimait que l'agence était maintenue dans un rapport de dépendance vis-à-vis de ses tutelles, entre autres par l'intermédiaire de la présence des administrations pendant les CES. Pour les auteurs, cette situation s'avérait peu conciliable avec l'affichage d'un principe d'indépendance, renforçait l'idée d'un droit de regard des administrations sur le processus d'expertise et entretenait un mode de fonctionnement étroitement imbriqué entre l'agence et ses tutelles :

La DERNS, notamment, structurerait progressivement son activité autour et en fonction des éléments qui lui sont fournis par l'administration : c'est le cas des saisines (avec pour effet, ensuite, de rendre difficile le traitement des saisines « hors normes » soumises par les associations de consommateurs), des précisions et des données apportées en cours de discussion (qui exonèrent les secrétaires scientifiques d'un véritable travail d'instruction préalable des dossiers), voire des catégories cognitives mobilisées par les représentants des tutelles (dans la manière de poser le problème, d'envisager les

---

<sup>1</sup> Nous avons nous-mêmes réalisé, dans le cadre de ce processus d'auto-évaluation de l'agence, une enquête par entretiens sur la perception de l'Afssa par ses différents publics (Besançon, 2004). La note d'accompagnement du processus d'auto-évaluation de l'Afssa, rédigée par Olivier Borraz et Erhard Friedberg, si elle s'appuie sur nos résultats empiriques, est également fondée sur des entretiens complémentaires avec des membres de la direction de l'agence. Elle poursuivait des objectifs spécifiques – distincts de notre propre étude - de conseil de la direction de l'agence dans les réformes à mener. Le diagnostic qui est proposé relève de la seule responsabilité de leurs auteurs.

solutions, de limiter le champ d'investigation). Dès lors, le risque existe de voir la DERNS travailler de plus en plus en osmose avec ses tutelles.<sup>1</sup>

Il est alors proposé à l'agence de clarifier et de rééquilibrer ses relations avec ses tutelles, entre autre en reposant la question de la présence des administrations en comité. Ce diagnostic a encouragé l'agence à modifier, en septembre 2003, au début du deuxième mandat des CES, le *modus vivendi* trouvé jusque là. Par une note transmise à ses tutelles, l'Afssa revenait à la lettre du texte du règlement intérieur<sup>2</sup>. Les représentants des administrations ne devaient plus être systématiquement conviés à l'ensemble des débats des CES mais à une partie de la séance. Ils ne devaient plus être présents que pour la partie des échanges traitant de sujets généraux, d'informations réglementaires... et devaient se retirer lors de l'examen des dossiers, des discussions et de la validation des avis. En amont du comité, les administrations devaient bien transmettre tous les documents permettant d'éclairer la saisine (état de la réglementation, objectifs poursuivis, contexte...). Les secrétaires scientifiques devaient approfondir le travail d'analyse scientifique des saisines et prendre contact avec les administrations pour expliciter leurs questions si ces dernières n'étaient pas suffisamment claires. L'administration ne devait plus recevoir les travaux préparatoires ni les projets d'avis avant leur signature par le directeur général.

Ces nouvelles dispositions ont suscité de nombreux débats à l'intérieur de l'agence, les secrétaires scientifiques et même les experts défendant la présence des administrations. Les administrations de tutelle de l'agence ont elles-mêmes très mal réagi, considérant cette nouvelle organisation comme un signe de défiance. Dans les faits, l'application de cette nouvelle organisation a été différente selon les CES. Au CES Nutrition par exemple, l'administration n'assiste pas à la partie des réunions validant la forme définitive des avis des CES et le compte-rendu de la réunion précédente. En revanche elle assiste à toutes les discussions sur les dossiers et les avis à rendre. Dans d'autres CES, l'administration a été exclue de toute discussion entre experts ; dans d'autres enfin, le *statu quo* a été maintenu. La direction générale a dû rappeler que le secrétaire scientifique devait identifier les points de l'ordre du jour où les administrations pouvaient être invitées, prévoir leur audition le cas échéant et développer des contacts tant en amont qu'en aval de l'expertise mais qu'elles ne devaient pas être présentes pour l'expertise proprement dite et qu'elles ne devaient pas recevoir de documents avant l'avis final.

Le débat autour de la présence de l'administration en CES a ainsi soulevé la question de la négociation concrète de la frontière entre évaluateurs et gestionnaires du risque au sein même des comités d'experts. Cette frontière, inscrite dans un premier temps dans le texte du règlement intérieur, devait permettre de garantir l'indépendance des travaux de l'agence tout en permettant les interactions entre évaluateurs et gestionnaires. Elle s'était atténuée de manière progressive, les administrations devenant des quasi-experts. La direction de l'Afssa, pour maintenir l'indépendance scientifique de l'expertise, et au-delà pour garantir son autonomie politique, a réaffirmé la frontière et a renforcé ses procédures vis-à-vis de son environnement administratif.

Ce débat interne à l'agence s'inscrit en réalité dans un cadre plus large que celui de l'organisation de l'expertise : il doit être compris comme un élément spécifique dans l'ensemble des relations entre l'agence et ses ministères de tutelle, dont l'étude sera approfondie dans les chapitres suivants. Néanmoins, il permet déjà de montrer que la présence

---

<sup>1</sup> Olivier Borraz, Erhard Friedberg, *Accompagnement du processus d'auto-évaluation de l'Afssa*, Note de synthèse, CSO, 2003, p.7.

<sup>2</sup> Note de l'Afssa du 4 septembre 2003 à ses tutelles.

des administrations en comité est un enjeu dans l'autonomie relative des évaluateurs par rapport aux gestionnaires du risque, enjeu qui suscite des conflits entre eux. Les administrations avaient instrumentalisé le principe de séparation entre évaluation et gestion du risque pour réduire les prérogatives de l'agence (chapitre 2). Cette fois, c'est l'agence qui utilisant à son avantage ce principe et fait de la mise à distance des administrations un moyen symbolique pour rappeler son indépendance scientifique et pour développer son autonomie politique. Pour cela elle passe par un rappel des règles et par le renforcement des procédures d'organisation de l'expertise collective. Pour autant la présence des administrations en comité reste une zone d'incertitude et de conflit importante, la décision prise par la direction générale se heurtant à l'hostilité des administrations de tutelle et à l'incompréhension de nombreux personnels de la DERNS.

## **2. Une ouverture timide aux acteurs économiques**

Comme le positionnement adopté par l'Afssa vis-à-vis des administrations, le rôle et la place des acteurs économiques dans le processus d'expertise a évolué au cours des premières années d'activité de l'agence. Nous avons montré comment l'Afssa avait cherché à établir son indépendance en contrôlant ses contacts avec les professionnels de l'agroalimentaire (industriels, distributeurs, professions agricoles et de l'élevage...), en limitant la participation d'experts du secteur privé aux comités d'experts, en clarifiant les relations contractuelles de ses laboratoires et en organisant des procédures d'audition et de participation à des groupes de travail. Cette rationalisation a cependant suscité des questionnements non seulement de la part des acteurs économiques eux-mêmes mais également du personnel de l'agence ou des experts qui sont partagés sur l'attitude à adopter. Pour répondre aux attentes des professionnels, l'agence s'est donc engagée dans une certaine ouverture de son processus d'expertise, qui reste cependant relative comme en témoigne le débat autour de la possibilité d'octroyer aux professionnels un droit de saisine de l'agence.

### **a. Les frustrations des acteurs économiques**

Les acteurs économiques – industries, représentants des professions du secteur agroalimentaire - dressent un bilan mitigé de leurs collaborations avec l'Afssa. D'un côté, ils apprécient leur participation à certains groupes de travail (à titre de membres ou sous la forme d'auditions) ou encore la présentation que fait l'agence de certains avis ou rapports de groupes de travail avant leur parution. D'un autre côté, ils vivent mal leur mise à distance de l'expertise de l'Afssa.

En premier lieu, le système d'expertise reste pour eux opaque. S'agissant des évaluations de dossiers industriels, les professionnels sont tenus à distance par un système qui limite les relations directes avec l'Afssa : toute correspondance doit passer par l'administration. N'assistant plus aux comités d'experts, les professionnels ne sont pas informés de l'ordre du jour, des comptes rendus, de l'identité des rapporteurs... Ils font part du manque d'information sur les modalités et le déroulement de l'expertise, sur les référentiels d'évaluation utilisés par l'agence, la nature des justifications à produire et le degré d'exigence scientifique attendu. Ils souhaitent une instruction plus contradictoire où ils pourraient venir exposer devant les scientifiques le contenu de leur dossier ou pourraient réagir aux exposés des rapporteurs de leurs dossiers. Ils réclament l'accès au rapport d'évaluation et la possibilité d'ajouter des données en cours d'instruction. En cas d'avis négatif, ils voudraient pouvoir fournir des informations scientifiques complémentaires et connaître les motifs du rejet de leur dossier avant publication de l'avis de l'agence. Les possibilités d'être auditionnés au cours d'une procédure d'évaluation sont très limitées, toujours faites à la demande de l'agence (et

non du pétitionnaire)<sup>1</sup>. Finalement, sans revenir à l'ancien système, les professionnels proposent plutôt une réorganisation du processus d'expertise qui leur garantirait une meilleure information sur les procédures entreprises par l'administration et par l'Afssa, leur donnerait la possibilité de compléter leurs dossiers, de répondre aux questions des experts pendant l'évaluation et de former des recours contre les avis de l'agence<sup>2</sup>.

En second lieu, les modes de consultation utilisés par l'Afssa (audition, consultation sur certains rapports) ne leur conviennent pas car ils ne permettent pas de véritable dialogue. Ils ne comprennent pas pourquoi des scientifiques issus du secteur privé ou d'organisations professionnelles, ayant des compétences complémentaires de celles du secteur public, ont été marginalisés dans l'expertise de l'agence. :

« Pour nous, il y a une difficulté dans l'interprétation que l'Afssa fait de son statut d'autorité indépendante. Nous sommes prêts à reconnaître l'autorité de l'Afssa sur les considérations scientifiques, mais nous ne comprenons pas pourquoi les gens qui sont eux-mêmes des experts scientifiques, les professionnels qui font preuve de rigueur, pourquoi ces gens n'ont pas droit de participer aux groupes de travail. Et nous ne comprenons pas non plus pourquoi nos remarques scientifiques sont mises en annexe des rapports de l'Afssa. Je ne comprends pas pourquoi il y aurait l'aristocratie de la science réservée aux chercheurs publics, et que nous serions considérés comme un tiers-monde agricole. »  
(Représentant de professionnels du lait)

La présence des professionnels en groupe de travail reste aléatoire, contingente au sujet traité et au choix du directeur général et du président du groupe :

« Le travail dépend beaucoup du président du groupe. Par exemple, sur le sel, on a été entendu mais sur les vitamines et minéraux, il y avait une réelle méfiance de la part du président en ce qui concerne les industriels, il disait que les industriels faisaient n'importe quoi ; c'est sûr que du coup l'échange fut limité. Dans le groupe de travail sur la pédiatrie, par contre on a tenu compte de l'avis des industriels dans la rédaction finale de l'avis. Mais il y a toujours une suspicion à l'égard des industriels, on a l'impression de ne pas avoir le sens des responsabilités. » (Nestlé)

On observe en effet une grande variabilité d'association des professionnels aux groupes de travail de l'agence. Dans certains, ils ne sont sollicités que pour apporter des données, dans d'autres ils sont auditionnés, dans d'autres encore ils sont membres permanents des groupes. Le choix d'un mode n'est pas formalisé : il est laissé à la discrétion du directeur général en lien avec le président du groupe de travail, sans que les motifs ne soient explicités.

De même, en aval de l'expertise, l'agence peut choisir dans certains cas de consulter les professionnels (dans ce cas, leurs remarques peuvent être prises en considération ou non) ou simplement informés : là encore, c'est la direction générale qui choisit le mode de consultation. Ce procédé est mal perçu par les professionnels qui y voient une marque de désinvolture, voire de défiance :

« Tout ce qui sort du CES microbiologie, on a du mal et on n'est quasiment pas sollicité. Sur le rapport Listeria, on avait eu accès à un projet de rapport et on avait été consulté de manière inique. C'est à dire qu'on nous a dit "on met ce projet sur le site Internet". C'est une consultation à l'américaine où on était là au même titre que le consommateur lambda. "Faites vos remarques et on verra ce qu'on en fera." C'est tout sauf un dialogue. Cela ne s'est pas reproduit, mais j'avoue qu'on l'a mal vécu, et j'espère qu'à l'avenir cette démarche sera enterrée. » (Association nationale des industries alimentaires)

Les représentants des professionnels et les industriels insistent donc sur la nécessité d'établir des relations de travail régulières et plus institutionnalisées avec l'Afssa. Ils veulent « être reconnus comme des partenaires ayant droit de manifester un avis scientifique ». Ils souhaitent être impliqués de façon plus systématique dans l'expertise des groupes de travail

<sup>1</sup> Quelques auditions ont pu avoir lieu, après que l'avis eut été rendu et toujours de manière à informer le pétitionnaire, sans pouvoir modifier un avis.

<sup>2</sup> Proposition faite par un représentant du Syndicat des aliments de l'enfance, de la diététique et des compléments alimentaires lors d'une réunion entre l'Afssa et les professionnels de l'agroalimentaire le 3 juillet 2002.

de l'agence de manière à apporter leurs données, leurs connaissances des process, des filières et des marchés, des circuits de production et de distribution, ou encore leur expertise quant aux risques émergents ou à la faisabilité des mesures envisagées<sup>1</sup> :

« On peut apporter à l'Afssa des informations supplémentaires, des données très pratiques, alors que l'industriel ne donnera pas d'infos à l'administration, il ne va pas donner des résultats négatifs à celui qui lui donne des coups de bâton. Les labos, sans données, ça reste virtuel. L'Afssa c'est un médecin sans malades, car celui qui produit les données ne rend pas disponible cette matière à celui qui l'étudie. Actuellement toute la difficulté de l'Afssa, c'est de pouvoir statuer sur une réalité tout en étant sans contact avec elle. » (Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire)

Enfin, une demande récurrente des professionnels est d'obtenir un droit de saisine de l'agence. En effet, contrairement aux associations de consommateurs, ils n'ont pas de possibilité de saisine directe. Le dispositif pose les tutelles en médiatrices de leurs questions. L'intérêt avancé par les professionnels d'une procédure institutionnalisée serait de faire remonter les difficultés du terrain, d'interroger l'agence sur de nouveaux types de risques, lui demander une expertise sur des mesures de gestion en place<sup>2</sup>... Le système actuel donne en effet le sentiment aux professionnels de passer par ce qu'ils nomment « le filtre des tutelles ». Lorsqu'ils demandent aux administrations de saisir l'agence sur un problème, les professionnels peuvent avoir l'impression de « donner des bâtons pour se faire battre », puisque ces tutelles exercent aussi sur eux un pouvoir de contrôle et de police sanitaire :

« On voudrait une relation directe avec l'Afssa. Certes on passe par les tutelles pour la solliciter mais depuis juillet 1998 on a considéré qu'on était légitime pour interroger l'Afssa en direct. On a alors demandé le droit de saisine... mais l'Afssa et les associations de consommateurs ont été réticents : "passez par l'administration"... Les consommateurs ont le droit mais ils n'ont pas spécialement envie que nous l'ayons. Pourtant on gagnerait du temps. C'est un frein les tutelles. On ne les interroge pas. On baisse les bras finalement. La demande de l'ANIA comme modérateur qui sélectionne les vrais sujets reste en suspend. On est convaincu que si ça passe par nous on ne submergera pas l'Afssa. Les questions sur lesquelles on travaille – on s'était une fois amusé à compter –, on ne doit pas arriver à 10 par an. On se rendait compte que c'était des sujets perdants et du coup, on ne sollicitait pas les tutelles pour saisir l'Afssa. L'administration c'est le pouvoir de gestion. On se demande si ça nécessite une évaluation. Si on passe par les fraudes par exemple, ça déplaît aux industriels. C'est déjà s'accuser si on se demande si en terme de connaissance cela engendre un risque. » (Association nationale des industries alimentaires)

De plus, les administrations ont leurs raisons de ne pas faire remonter certaines saisines qui proviennent des industriels, des éleveurs ou des agriculteurs. Le cas s'est produit à propos des questions portant sur l'abattage total et l'opportunité de passer à l'abattage sélectif du bétail :

« Sur ce sujet, l'Afssa rendait un avis au mois de juin 2001 qui ouvrait largement des possibilités. Le ministère n'a pas donné suite à l'ouverture rendue possible par l'avis. C'est vrai que là on aurait aimé interroger de nouveau l'Afssa sur cette mesure. 6 mois plus tard il y a eu un semblant de réouverture. Un texte autorisait de garder les bovins s'ils étaient nés après le premier janvier 2002. Nous ne comprenions pas cette date. Si on avait à fixer une date, c'était plutôt fin 2000 dans l'interdiction, puisque tout avait été réglé au niveau du contact des farines animales et de la sécurisation des graisses. On aurait aimé consulter, pouvoir saisir sur cette date. Ce n'est pas l'Etat qui allait relayer cette saisine. Vous comprenez ? Dans la mesure où il avait verrouillé, c'est peut-être pas le bon terme, son texte. C'était un choix de nature politique.» (Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail)

Dans les faits, les questions des professionnels peuvent être relayées non seulement via les administrations mais également par l'agence elle-même. Il n'est pas rare que l'agence ait été

---

<sup>1</sup> Un responsable de l'ANIA propose ainsi que l'agence l'informe de toute création de groupe de travail et qu'un expert issu de l'industrie soit chargé d'un rôle d'interface entre l'Afssa et l'ANIA. Il participerait aux premières réunions du groupe pour apporter les contributions de l'industrie et se retirerait au moment de la rédaction de l'avis.

<sup>2</sup> Les professionnels sont conscients des risques d'encombrement de l'agence si tous les industriels obtenaient un droit de saisine. C'est pourquoi ils proposent que ce droit de saisine soit limité aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles sur des sujets généraux (toute consultation sur un dossier particulier déposé par un industriel serait exclu).

contactée par les professionnels qui lui signalent un problème et demandent une évaluation et que cela ait entraîné une autosaisine de l'agence. Le cas de l'acrylamide est exemplaire sur ce point. Un problème donne lieu à autosaisine de l'agence, après signalement des industriels et ces derniers sont invités à participer à un groupe de travail :

« Il y a des sujets où on arrive à faire évoluer les choses. Comme par exemple dans le cadre d'un appui sur la crise de l'acrylamide. Ça a été annoncé par la presse via les Suédois. Et on a été abasourdi et effrayé car cela vient de nos procédés, mais on a découvert ça avec l'annonce de la presse. Alors là on a écrit à Martin Hirsch avant même que les pouvoirs publics ne s'en soient préoccupé, alors que c'était un problème essentiel car on a besoin d'une expertise. Ça a piétiné pendant quelques semaines et on a eu une relance de l'Afssa qui nous a sollicités comme expert et pour nos analyses. Ce qui prouve qu'on a des éléments à apporter. On a toute une batterie de dosages analytiques. Et donc là ils ont vu qu'on pouvait faire des choses. On a un groupe de travail depuis 8 mois, tous les deux mois ou même parfois tous les mois, où on est des experts extérieurs dans le comité contaminants. Ça je vous le donne comme l'exemple à suivre, qui montre que l'industrie apporte l'expérience de ses procédés. » (Association nationale des industries alimentaires)

Mais obtenir un droit de saisine permettrait de faire reconnaître officiellement la légitimité des acteurs économiques auprès de l'agence. Cette demande a été reprise de manière officielle par les professionnels de l'agroalimentaire via le Conseil national de l'alimentation<sup>1</sup>. L'avis du CNA s'inscrit dans le contexte de la nouvelle réglementation communautaire en matière de sécurité alimentaire. Celle-ci soumet les professionnels à une obligation nouvelle de signaler aux pouvoirs publics tout élément qui pourrait laisser suspecter un risque pour la santé humaine présenté par une denrée alimentaire<sup>2</sup>. Dès lors, les professionnels demandent la possibilité de saisir l'agence et de demander une évaluation de risque lorsqu'ils ont un doute sur un produit ou un procédé<sup>3</sup>.

## **b. Vers une ouverture aux professionnels ?**

L'Afssa ne s'est pas montrée hostile à l'approfondissement des relations avec les professionnels et on constate un changement d'attitude envers ces derniers à partir de l'année 2002.

Les experts eux-mêmes expriment parfois le risque que court l'agence à se couper du monde économique et industriel et défendent la possibilité d'inclure les représentants des industriels dans les comités, selon des procédures particulières. Des rencontres périodiques avec les professionnels permettraient de faciliter le fonctionnement de l'expertise sur les dossiers industriels, d'acquérir une meilleure connaissance du « terrain » et de s'informer des conséquences des avis rendus. Certains présidents de CES conçoivent leur activité comme un accompagnement des acteurs économiques et leur rôle comme un rôle de facilitateur :

« Il y a une coupure quasi-absolue avec le monde industriel ; ce n'est pas un problème pour les experts qui travaillent avec les industriels, mais ça peut en être un pour les universitaires purs. Il faut connaître le monde industriel. J'ai travaillé sur des contrats industriels. Ça ne pose pas de problème d'indépendance si c'est géré de manière transparente. (...) Je trouve très bien qu'il n'y ait pas de contact

---

<sup>1</sup> Avis du CNA n°43 adopté le 23 janvier 2003 sur la possibilité pour les organisations professionnelles et interprofessionnelles du secteur agroalimentaire de saisir l'Afssa pour une évaluation de risque « suspectable ».

<sup>2</sup> Tout professionnel est déjà soumis à une obligation de retrait et d'information des pouvoirs publics lorsque « il considère ou a des raisons de penser qu'une denrée alimentaire qu'il a importée, produite ou distribuée peut présenter un risque pour la santé » (règlement 178/2002 du 28 janvier 2002 instituant les principes généraux du droit alimentaire).

<sup>3</sup> L'avis du CNA précise que la saisine ne pourrait pas soustraire les professionnels à leur obligation de retrait et éventuellement de rappel des produits en cas de risque avéré. Il précise aussi que la saisine devrait être faite par des organisations professionnelles ou interprofessionnelles dans un but d'intérêt général de santé publique et non d'intérêt particulier d'un exploitant. L'agence aurait la possibilité de refuser la saisine si elle ne relevait pas de l'évaluation de risque, si elle était insuffisamment motivée ou si elle relevait d'un intérêt privé et non de l'intérêt général de santé publique. L'avis de l'Afssa serait rendu public.

direct entre les experts et les industriels (qui passent actuellement toujours par les administrations) parce qu'il y a des dangers de manipulation. Mais on pourrait imaginer des rencontres organisées par l'Afssa pour savoir quels sont selon les industriels les problèmes à venir dans cinq ans, quels sont leurs projets au niveau européen, etc. (...) Parce que notre rôle n'est pas d'être des censeurs, mais des accompagnateurs. On est une agence nationale pour aider les initiatives, les projets favorables à la socio-économie française au niveau européen, pas là pour mettre des barrières. On a un rôle de facilitateur. Je suis favorable à un certain formalisme mais il ne faut pas interrompre les relations avec les industriels, les consommateurs... (...) Il ne faut pas isoler le système, laisser les gens extérieurs au système. Les considérations du terrain sont des composantes du jugement au même titre que les convictions religieuses, éthiques, philosophiques... » (Président de CES)

Les experts se montrent plutôt ouverts à l'approfondissement des relations avec les acteurs privés, même si l'on observe des différences selon les comités :

### **Résultats d'enquête questionnaire : la participation d'experts du secteur privé en comité**

Plus de 60% des experts interrogés par questionnaire trouvent plutôt normal ou tout à fait normal que des experts du secteur privé soient présents en groupe de travail. 80% estiment qu'ils apportent des informations utiles. Mais la majorité des experts pensent que ces membres du secteur privé ne devraient intervenir que sur leur demande et 60% ne souhaitent pas qu'ils deviennent des membres à part entière des CES.

Ces résultats cachent des différences entre CES sur l'attitude vis-à-vis des experts du secteur privé. On peut distinguer trois types d'attitudes vis-à-vis des experts du secteur privé :

- les CES Biotechnologie et Alimentation animale sont des comités où les experts sont opposés à la présence des experts privés en groupe de travail ; *a fortiori* ceux-ci ne doivent pas être membres du CES.
- Les CES ESST, Additifs, Eaux, Nutrition et Contaminants sont des comités favorables à la présence des experts privés en groupes de travail. Mais ces experts influencent les membres du groupe et ne devraient intervenir que sur leur demande. Ils sont par conséquent opposés à ce qu'ils deviennent membres des CES.
- Les CES Microbiologie et Matériaux sont les comités les plus ouverts à la présence des experts du secteur privé : ils trouvent normal qu'ils soient membres permanents de groupe de travail et qu'ils puissent intervenir librement au cours des discussions. Ils pensent même qu'ils devraient également être membres des CES.

On retrouve les mêmes différences entre CES sur la question de la participation des professionnels (représentants des acteurs économiques) à l'expertise. Les réponses opposent donc des comités très méfiants vis-à-vis des professionnels dont ils examinent les dossiers et des comités très ouverts aux professionnels car utilisateurs des données de ces derniers. Ces écarts d'attitudes s'expliquent par les expériences contrastées des comités avec des industriels, leurs représentants ou des experts issus du secteur privé, ou par la nécessité pour certains CES de se tenir au plus près des évolutions des pratiques industrielles et des innovations technologiques.

En CES Biotechnologie, les experts semblent avoir adopté une attitude méfiante par rapport aux industriels, suite à l'attitude particulièrement pressante d'une firme qui souhaitait une dérogation pour le dépôt d'un de ses dossiers. De plus, dans le domaine des préparations enzymatiques, il existe quelques grosses sociétés, dont sont issues la plupart des saisines analysées en CES. Alors que les représentants du SYNPA, syndicat des producteurs d'additifs, étaient représentés dans le groupe de travail du CSHPF, les experts semblent désormais tous acquis à l'idée d'un comité composé exclusivement de scientifiques du secteur public.

En CES Alimentation animale, certains experts ont été marqués par de « mauvaises expériences » avec la présence d'experts du secteur privé en groupe de travail. C'est par exemple le cas d'un groupe sur l'agriculture biologique, dont la composition comprenait des scientifiques d'organismes promoteurs de l'agriculture biologique, ce qui a compliqué le travail et suscité les interrogations des experts du CES sur la pertinence de cette composition.

A l'opposé, dans les CES Microbiologie et Matériaux, les attitudes sont plus favorables aux experts du secteur privé dans la mesure où l'expertise dans ces domaines est fortement liée au domaine industriel.

Au CES Microbiologie, les experts sont très favorables à la présence des experts privés, comme c'était le cas auparavant dans le groupe de travail Microbiologie du CSHPF. L'expertise de ce CES porte en effet sur des dossiers où les connaissances technologiques sont essentielles. Les experts issus du secteur privé pourraient ainsi apporter leurs connaissances sur les pratiques réelles des industriels, sur les technologies utilisées par les

industries agroalimentaires, en rapide évolution<sup>1</sup>. Les experts réclament donc davantage de collaboration des professionnels, leur participation au CES ou encore la création à l'Afssa d'un « observatoire des technologies alimentaires ».

Au CES Matériaux, les contacts avec les industriels sont très réguliers (sous forme d'auditions) et le CES est de type très « industriel » (on y trouve de nombreux experts issus de centres techniques privés) ; comme au CES Microbiologie, les experts sont nombreux à avoir appartenu au groupe matériaux du CSHPF, piloté par la DGCCRF, dans lequel les représentants des professionnels étaient membres et plusieurs experts de ce CES sont issus d'instituts privés.

Devant ces avis partagés, l'agence a senti la nécessité d'évoluer. En juillet 2002, elle a organisé une réunion avec les représentants de plusieurs syndicats professionnels, industriels et distributeurs de l'agroalimentaire<sup>2</sup> où ces derniers ont exprimé leurs impressions sur leurs collaborations avec l'agence et leurs attentes. Le directeur général a annoncé un changement dans les relations que l'agence entretenait avec eux. Après avoir rappelé que lors de la création de l'agence, l'exigence d'indépendance avait été première et avait nécessité la mise en place d'un cadre pour structurer leurs relations, il a fait part des besoins de l'agence envers les professionnels : nécessité de mieux échanger et partager les données, besoin de connaissance des pratiques des professionnels, rôle de détection des risques et d'anticipation, regard critique qu'ils pouvaient porter sur les travaux de l'agence... Il a montré la volonté de passer de relations au cas par cas à un système plus institutionnalisé.

En 2003, lors d'un groupe de travail d'auto-évaluation de l'activité de la DERNS, la question des relations avec les professionnels a été réexaminée de manière à répondre aux attentes des professionnels telles qu'elles avaient été formulées lors de la rencontre de juillet 2002 et dans l'avis du CNA. Le rapport du groupe a conseillé la mise à jour régulière du programme de travail de la DERNS et sa publication sur Internet de manière à en informer les professionnels. Il a reconnu la nécessité de solliciter plus systématiquement les professionnels en amont de l'expertise lors de la préparation de l'avis mais a souhaité que l'initiative reste entre les mains des experts et de l'agence. En revanche, il n'a pas donné suite aux demandes de contact direct entre un pétitionnaire et les rapporteurs d'un dossier ou à la consultation systématique des industriels avant la publication d'un avis les concernant.

S'agissant du droit de saisine des industriels, l'agence s'y est montrée favorable en précisant toutefois qu'elle ne devait pas être instrumentalisée par les acteurs économiques, que la saisine devait porter sur une question d'évaluation de risque et ne devait pas trop alourdir son travail. Le directeur général s'est déclaré prêt à expérimenter cette nouvelle forme de saisine et en attendant à traiter des sujets proposés par les professionnels sous forme d'auto-saisine. De même les associations de consommateurs ont voté l'avis du CNA<sup>3</sup> :

« On a pu voir l'avis du CNA sur les possibilités pour les professionnels d'assurer une saisine Afssa sur des problèmes scientifiques (...). L'ensemble du CNA a voté oui. (...) On avait peur que les industriels s'en servent comme outil marketing et se servent de la parole de l'Afssa pour leurs objectifs

---

<sup>1</sup> Dans leurs réponses aux questions ouvertes du questionnaire, les experts du CES Microbiologie constatent ainsi que la participation des experts du secteur privé permettrait par exemple de produire des modèles technologiques représentatifs permettant de tester les germes dangereux.

<sup>2</sup> Réunion entre l'Afssa et les professionnels de l'agroalimentaire le 3 juillet 2002. Se sont exprimés le directeur général adjoint de l'Alliance 7, groupement de 9 professions de l'agroalimentaire, et par ailleurs secrétaire général du Syndicat français des aliments de l'enfance et de la diététique et un représentant du Syndicat national des producteurs d'additifs et d'ingrédients pour l'alimentation humaine et animale.

<sup>3</sup> Elles se sont pourtant fortement inquiétées des risques d'engorgement et de manipulation de l'agence et sont parvenues à faire modifier le projet d'avis du CNA en limitant le droit de saisine aux organismes professionnels et interprofessionnels et en supprimant la possibilité de saisir l'agence sur des dossiers particuliers de demande d'autorisation.



commerciaux. Seules les organisations de professionnels peuvent donc saisir l'Afssa sur des saisines générales. C'est une expérience.... Ça peut poser un problème de disponibilité mais on laisse à l'Afssa le soin d'étudier la faisabilité d'une telle démarche » (Association de consommateurs).

Reste que l'institution d'un droit de saisine exigeait une modification législative qui n'a jamais eu lieu : le blocage est venu des ministères qui accepteraient mal de voir se développer des relations directes entre les professionnels et l'Afssa, risquant de les marginaliser, de donner à l'Afssa un pouvoir qu'ils ne souhaitent pas lui donner et de limiter la disponibilité de l'Afssa à leurs propres saisines. Ainsi au cours du conseil d'administration de l'Afssa du 29 novembre 2002, où était discuté le projet d'avis du CNA, les tutelles de l'agence, en particulier les représentants de la DGS et de la DGCCRF se montraient particulièrement réservées, insistant sur les risques que l'Afssa soit détournée de ses missions de service public et devienne un cabinet de conseil ou un bureau d'études au service des acteurs économiques, qu'elle soit utilisée pour faire des recherches alors que les industriels disposent de moyens financiers suffisants ou encore que les industriels instrumentalisent la saisine pour suspendre une mesure de gestion. Les ministères veulent ainsi rester « le filtre des demandes des industriels et de celles du reste de la société civile » (représentant de la DGS au CA du 28.11.02). Ils veulent éviter de perdre l'usage exclusif de ce qu'ils considèrent comme un outil pour leurs services mais aussi au service de l'intérêt public. Elles craignent peut-être aussi que l'agence renforce ses liens avec les acteurs économiques au détriment de son intégration administrative, le droit de saisine des acteurs économiques renforçant l'autonomie politique de l'agence.

Les travaux d'auto-évaluation de l'agence ont réaffirmé la nécessité d'approfondir les relations avec les professionnels : le diagnostic proposé par Olivier Borraz et Erhard Friedberg proposait d'instaurer des relations plus directes avec les acteurs privés fondées sur une certaine réciprocité (Borraz et Friedberg, 2003). Cette note a conforté l'agence dans son évolution vers une plus grande ouverture. En mars 2003, le directeur général se déclarait favorable à la mise en place de rencontres périodiques entre les unités d'évaluation de la DERNS et les professionnels. En septembre 2003, il proposa au Conseil d'administration de diffuser aux pétitionnaires les parties de rapports et de comptes rendus les concernant, d'intégrer dans les procédures de traitement d'une saisine une réflexion systématique sur l'association des professionnels, de faciliter les auditions des pétitionnaires postérieurement aux avis et d'organiser une ou deux réunions générales par an et par secteur avec les représentants des producteurs, des industriels de l'agroalimentaire et des représentants de la distribution.

Des modalités de rencontres ont été mises en place au début de l'année 2004 mais l'ouverture aux professionnels est restée toute relative : les unités d'évaluation ont aménagé une demi-journée par mois pendant laquelle les professionnels pouvaient prendre rendez-vous, pour n'évoquer que des sujets d'ordre général ou un dossier particulier avant ou après son expertise à l'agence (tout entretien sur un dossier en cours d'évaluation était exclu). Devant les difficultés opérationnelles et le temps que représentaient ces consultations, le personnel de la DERNS a rapidement cherché à les encadrer strictement par des procédures (examen de la recevabilité de la demande des industriels, accord préalable sur un ordre du jour précis et sur la liste des personnes reçues, compte-rendu de la rencontre...). Le cadre procédural fixé au départ a été encore renforcé. Là encore, l'identification d'une limite du processus d'expertise conduit finalement à renforcer la bureaucratisation du système : si l'agence veut développer ses contacts avec les professionnels, elle doit le faire en maintenant son indépendance scientifique et en garantissant la transparence de ces relations. Cela ne peut passer que par la complexification des procédures de traitement des saisines (qui doivent désormais prévoir

l'éventualité d'un mode de consultation ou d'information des professionnels concernés) et la procéduralisation des relations nouvellement établies. En 2005, le constat d'un manque d'interactions avec les acteurs économiques restait le même : les nouvelles procédures proposées n'ont pas été pleinement investies et développées. Les rencontres de l'agence avec les acteurs économiques restent ponctuelles et peu institutionnalisées.

### **3. Une participation limitée des associations de consommateurs**

En leur donnant une place dans le conseil d'administration de l'Afssa et en leur attribuant un droit de saisine de l'agence, la loi de 1998 cherchait à favoriser la participation des associations de consommateurs au dispositif d'expertise en sécurité alimentaire. Qu'en est-il réellement ? Quel est le rôle effectif des associations de consommateurs dans l'expertise ? Nous montrerons que malgré des collaborations positives avec l'agence, les associations de consommateurs restent marginales dans le dispositif comme en atteste leurs difficultés à exercer leur droit de saisine.

Les associations de consommateurs ont globalement une image très positive de l'agence, qu'elles reconnaissent pour sa compétence, son indépendance par rapport aux intérêts économiques et sa volonté d'informer au mieux le consommateur. Elles ont été appelées à collaborer avec l'agence – sous la forme de participation, d'audition ou de transmission de données - au sein de groupes de travail portant par exemple sur l'agriculture biologique ou la consommation de sucre ou de sel. L'influence des associations peut aussi être plus indirecte : lorsqu'elles possèdent des revues grand public, elles peuvent être des indicateurs des préoccupations des consommateurs et des catalyseurs pour le développement de l'expertise. Ainsi des groupes de travail ont pu être montés après la parution d'un article dans un magazine :

« Vous avez vu, on a publié sur le sucre un numéro, et à peine deux semaines après ils mettent un groupe de travail en place. On ne cherche pas pour autant à tirer la couverture à nous. On ne se vante pas de la paternité de certains groupes de travail. S'ils le mettent en place parce qu'on a publié quelque chose, écoutez tant mieux. Banco. Notre objectif c'est surtout de faire progresser la sécurité sanitaire. »  
(UFC - Que choisir)

Pourtant, leur rôle dans le dispositif d'expertise reste limité. Leur présence au conseil d'administration de l'agence n'a que peu d'impact sur l'expertise dans la mesure où ce conseil est avant tout une instance administrative qui ne délibère pas des avis, des orientations de l'expertise ou de la politique de recherche de l'agence. Les associations regrettent par ailleurs de ne pas être suffisamment informées des sujets d'expertise et de recherche développés par l'agence. Comme pour les acteurs économiques, le processus d'expertise leur reste opaque. En particulier, leur droit de saisine est faiblement utilisé. Les associations sont à l'origine de saisines comme celles portant sur l'aluminium dans les aliments, sur les huîtres triploïdes, sur la margarine, sur le risque sanitaire lié à la présence de nitrate dans l'eau ou à la contamination des sols en plomb. Mais globalement ces saisines restent peu nombreuses :

**Nombre de saisines des associations de consommateurs**

Origine de la saisine	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%
Organisations de consommateurs	1	<1	4	1	3	<1	2	<1	2	<1	3	<1

Source : rapports d'activités Afssa

En effet, les associations font part de difficultés à formuler leurs questions, à traduire les informations qui leur remontent du terrain en questions que pourrait traiter l'agence. Elles se sentent « complexées », déclarent manquer des compétences requises pour poser des questions d'ordre scientifique et de moyens humains pour initier et suivre un dossier :

« On a un embarras face à l'Afssa. Pour être bien, il faut un niveau d'expertise que nous n'avons pas. Nous avons un déficit de nature scientifique lié à notre nature, puisque nous sommes issus de la société civile et que la plupart d'entre nous sommes des militants parfois bénévoles, même s'il y a parmi nous des salariés. Nous n'avons pas toujours des arguments scientifiques. (...) Notre rapport avec l'Afssa est un rapport communicationnel, pas de nature scientifique. A part l'un d'entre nous, nos connaissances approfondies sont celle du métier auquel on s'est confronté. Nous ne sommes pas des scientifiques. Quand nous nous tournons vers l'Afssa, c'est pour avoir cet avis scientifique. Elle ne pourra pas être contestée sur le fond, mais plutôt sur la forme, sur la façon dont elle communique. Nous avons exprimé cette difficulté de saisine au CNA, et également au conseil d'administration de l'Afssa, nous n'arrivons pas à construire la saisine. L'Afssa nous avait promis un *guideline* pour mettre à notre connaissance la manière dont se construit une saisine. Je sais que 2 ou 3 associations de consommateurs l'ont fait, mais elles ont été repoussées car elles avaient mal présenté le problème. Il y a un vrai débat à avoir avant que nous puissions y aller sans complexe. Pour l'instant nous sommes complexés face à un outil lourd. » (ORGECO)

Seules quelques associations de bonne taille comme l'UFC-Que choisir, ou un institut comme l'INC, disposant de capacités pour faire des analyses et des tests se sentent suffisamment compétents et légitimes à saisir l'agence. Ils peuvent ainsi soumettre leurs résultats pour avis même si ceux-ci sont accompagnés d'une question simple. Ces grosses associations trouvent de fait la démarche aisée :

« Peut-être que les gens de l'Afssa reçoivent un peu tout et n'importe quoi. Mais nous on n'a pas eu, suite à la question, de retour du genre : "Très bien vous faites une saisine, mais on ne voit pas du tout ce que vous voulez dire". Du moins s'ils ont eu ce problème, ils ne nous l'ont jamais fait savoir. Moi j'ai simplement écrit des lettres, et je n'ai vraiment pas eu le sentiment que c'était compliqué. On a saisi deux fois l'Afssa cette année, suite à des tests que nous avons réalisés sur des produits. Par exemple pour l'acrylamide, quand on a vu la teneur en acrylamide des produits testés, on a donné les analyses à l'Afssa, et on a suggéré que c'était peut-être nécessaire qu'elle se pose la question et fasse quelque chose sur le risque sanitaire lié aux aliments. Bon, et pour le problème des antibiorésistances, on a fait également des analyses sur de la viande de porc et de poulet. On a constaté que les bactéries résistaient à certains taux élevés d'antibiotiques. » (UFC – Que choisir)

Pour faciliter l'exercice de leur droit de saisine, certaines associations souhaiteraient la constitution d'un guide de procédure ou la possibilité de réaliser des saisines collectives (mobilisant les moyens de plusieurs associations). D'autres proposent que l'Afssa organise des rencontres périodiques pour faire remonter les questions des associations et les traduire en saisine scientifique :

« L'Afssa est saisie par des pouvoirs publics, par des industriels et par des associations des consommateurs. Il y a un problème qui vient des associations des consommateurs elles-mêmes. On a des petits moyens. Ça fait des semaines que j'aimerais poser la question, mais je n'ai pas de temps pour y réfléchir. Les industriels et le gouvernement ont plus de moyens. Je propose une piste de solution : avoir une démarche plus formalisée de l'Afssa vers les associations des consommateurs. Que l'Afssa prend l'initiative d'aller vers les associations des consommateurs et qu'elle les prenne par la main ! (...) Il faut organiser des réunions avec les consommateurs, susciter leurs questions, faire remonter leurs problèmes. Nous disposons de plein d'information, mais nous n'avons pas de temps, ni de formation pour traduire ces informations en matière scientifique. Nous avons besoin d'aide, tout seuls nous n'arrivons pas à faire ce boulot correctement. » (Confédération du logement du cadre de vie)

Cette difficulté à saisir l'agence avait déjà été exprimée au cours d'une réunion d'information organisée par l'agence pour les associations de consommateurs le 22 mai 2001. Le directeur de l'agence déclarait que les saisines des associations, si elles nécessitaient des échanges préalables pour préciser leurs objectifs, n'avaient pas à respecter de forme particulière dans leur rédaction. En revanche, les questions devaient porter sur des problèmes d'évaluation de risque et non sur des questions réglementaires (portant sur l'opportunité ou le respect de telle

ou telle réglementation). L'agence se montrait également prête à traduire une question des associations de consommateurs en auto-saisine si cela était justifié scientifiquement. Dans les faits, à la différence des saisines portant sur des dossiers industriels, les saisines des associations de consommateurs sont en effet souvent très larges et complexes, accompagnées de peu de données ou de résultats d'enquête préalables et nécessitant des recherches de moyen ou de long terme :

« Q. comment se passent les saisines des associations ?

La saisine des associations de consommateurs, c'est une feuille ! Il n'y a pas de dossier. Les industriels c'est une autorisation de mise sur le marché (AMM) qu'ils demandent et là ils savent qu'il faut faire un dossier avec telle étude toxicologique ou physico-chimique. Ils doivent respecter le cadre réglementaire. Les associations posent des questions sur le risque du poisson en papillote avec une rondelle de citron dessus, où la possibilité de manger dans une casserole en aluminium. Ca n'a rien à voir avec l'AMM... Donc derrière il y a des études à faire... » (Secrétaire scientifique)

Même s'il n'y a pas de volonté explicite d'écarter ces saisines, on comprend dès lors que ces dernières nécessitent un travail plus important et plus long de la part de l'agence, qui peut aussi expliquer que rien ne soit vraiment entrepris pour faciliter leur développement. L'intégration plus grande des associations de consommateurs se heurte à la capacité de travail de l'agence, fortement limitée par les saisines industrielles qui constituent le fond de l'activité d'expertise et par les auto-saisines de l'agence qui constituent l'essentiel de son travail et de sa plus-value scientifique. Les ressources sont moins facilement dégagées pour des saisines atypiques s'étalant sur plusieurs années et nécessitant des investigations de fond. En outre, il semble que les délais particulièrement longs des saisines déposées par les associations soient également dus à un manque de suivi de la part de l'agence et à des dysfonctionnements<sup>1</sup>.

Ainsi la place des associations de consommateurs dans le processus d'expertise de l'agence demeure limitée : si elles participent à certains groupes de travail ou sont à l'origine d'auto-saisines de l'agence, leur manque de ressources scientifiques et leur relative faiblesse en moyens matériels et humains les handicapent dans l'exercice de leur droit de saisine et réduisent de ce fait leur capacité d'intervention dans le processus d'expertise. En retour, l'agence n'a pas fait de sa relation avec les associations de consommateurs un axe fondamental de sa politique d'expertise. S'il est vrai qu'elles sont mieux intégrées dans le système de sécurité alimentaire, il nous paraît excessif d'écrire qu'« en excluant autant que possible les intérêts professionnels dans un modèle de purification de l'expertise, l'Agence tend à substituer à la confiscation de l'expertise par des alliances politico-industrielles une mise à disposition des capacités d'expertise pour les associations de consommateurs. » (Granjou, 2004b, p. 50). Les associations sont devenues un partenaire pour l'agence mais, compte tenu de la place qu'occupent leurs saisines dans l'ensemble de son activité, elles sont loin de « capturer » l'expertise et l'agence garde un contrôle certain de leur intervention dans le processus.

Ainsi, le processus de bureaucratisation qu'a connu l'Afssa n'a pas stabilisé ses relations avec son environnement. Avec ses administrations de tutelle, l'intégration de l'agence dans le système administratif avait entraîné une imbrication étroite entre les administrations et l'agence qui s'est traduite par la présence quasi-systématique des représentants des administrations en comités d'experts. Pourtant l'agence revient sur le tracé de cette frontière en revenant à l'application règlement intérieur, réaffirmant ainsi sa volonté de protéger

---

<sup>1</sup> Ces saisines nécessitaient la collaboration de plusieurs CES voire de plusieurs agences (comme celle portant sur l'aluminium).

l'évaluation des risques de l'influence des gestionnaires. Avec les acteurs économiques, la bureaucratisation avait engendré une forte coupure par nécessité d'affirmer l'indépendance de l'agence. Les acteurs économiques ont demandé que soient développées et institutionnalisées leurs relations avec l'agence. L'Afssa a répondu à ces demandes en ouvrant de manière relative son processus d'expertise tout en cherchant à maintenir son indépendance. Cela s'est traduit par un renforcement des procédures qui n'ont pourtant pas été investies par les acteurs et n'ont finalement pas entraîné d'ouverture notable du dispositif d'expertise aux acteurs économiques. Avec les associations de consommateurs, l'agence a permis leur intégration dans le processus d'expertise et une reconnaissance de leur participation. Mais elles gardent une place relativement marginale tant du fait des saisines qu'elles posent que du manque d'efforts de l'agence pour les insérer davantage dans le processus d'expertise.

Les modifications apportées semblent donc finalement aller soit vers un aménagement du cadre existant voire vers un renforcement de ce cadre par l'approfondissement des procédures. Elles marquent plutôt une tendance du système d'expertise à une nouvelle étape de bureaucratisation.

## **Conclusion du chapitre 4 : un cercle vicieux bureaucratique ?**

Nous avons montré dans ce chapitre comment la procéduralisation de l'expertise rencontre des limites et crée des zones d'incertitude, autour desquelles se développent les relations de pouvoir, les tensions et parfois les conflits entre les différents acteurs.

L'analyse du fonctionnement concret du dispositif d'expertise montre les limites de la procéduralisation. L'observation et l'analyse comparée des CES met en évidence le maintien d'ordres locaux spécifiques. Les différences entre CES restent fortes, tant dans leur charge de travail, le nombre et la nature des saisines qu'ils traitent, leurs modalités concrètes d'organisation et de fonctionnement. Nous avons aussi constaté le maintien de modes informels s'écartant des normes prescrites, tant au niveau du fonctionnement interne des CES, de l'application des procédures d'assurance-qualité par les secrétaires scientifiques, au niveau des relations du personnel de la DERNS avec les acteurs économiques ou avec les administrations. De plus, l'agence échoue à purifier l'expertise : les procédures ne parviennent pas à supprimer toute interférence politique ou socio-économique. Cela est visible au niveau de la gestion concrète des conflits d'intérêts des experts, au niveau des modes de discussion et de délibération en comité qui, du fait de l'existence de multiples effets contingents, ne produisent pas les avantages attendus de l'objectivation par le contradictoire, au niveau de la nature même de l'expertise enfin qui reste un processus de négociation entre des éléments hétérogènes et de travail pour dessiner une frontière susceptible de garantir la légitimité des avis.

Par ailleurs, nous avons montré comment la procéduralisation crée des zones d'incertitudes, autour desquelles se développent les tensions et parfois les conflits. Ainsi la zone située à l'intersection des comités et de l'Afssa est le lieu d'expression de jeux de pouvoir, dont l'enjeu est le degré d'autonomie laissée aux experts et aux comités par rapport à l'agence. Les tensions et les conflits ont lieu sur la question de la signature du rapport initial par les experts, sur les modalités de publication des DPI, sur le type de saisine à traiter en comité, sur le choix des modalités de traitement de la saisine, sur la détermination des questions posées aux experts, sur la place à donner à l'expertise du personnel de la DERNS, sur le rôle du directeur général dans la fabrication des avis...

Autour de ces « points critiques », se développent les rapports de force et des jeux sur les règles entre les experts, le personnel de la DERNS et la direction de l'agence. Les procédures sont utilisées par l'agence afin d'affirmer son pouvoir sur les experts et instrumentaliser les comités. Ces derniers peuvent résister, négocier une marge d'autonomie dans l'application des règles et mettre en place des fonctionnements informels, lorsque ces règles leur imposent trop de contraintes (par exemple sur la question de la publication des DPI, sur la signature des rapports initiaux, sur l'attribution des saisines à traiter...). A l'inverse la direction de l'agence peut aussi volontairement maintenir une incertitude sur les procédures pour se ménager un espace d'autonomie et de discrétion.

De leur côté, les experts peuvent utiliser les procédures pour se protéger et réaffirmer leur autonomie (par exemple lorsque le CES ESST procéduralise l'étape de la saisine et de la question posée de manière à garder son autonomie dans le choix des sujets à traiter en comité) ou pour réduire l'autonomie de la direction de l'agence (par exemple lorsque les présidents de CES demandent une procédure précisant le choix des modalités de traitement d'une saisine ou une articulation plus claire de l'avis du CES et de l'avis de l'Afssa de manière à réduire le pouvoir discrétionnaire de la direction).

De même, une zone d'incertitude existe sur la place à accorder à l'expertise interne par rapport à l'expertise des comités. Le personnel de la DERNS cherche à affirmer sa contribution dans le processus et à en obtenir la reconnaissance de la part de la direction de l'agence, qui ne peut pourtant pas reconnaître l'existence d'une expertise interne, qui démobiliserait les scientifiques externes, réduirait le pouvoir des comités et délégitimerait les avis aux yeux des tutelles de l'agence. Ces dernières font pression pour le maintien d'une expertise collective externe, clairement procéduralisée, de manière à limiter le pouvoir de la structure scientifique propre à l'agence. Les experts eux-mêmes sont réticents à voir se développer cette expertise interne et à la reconnaître en tant que telle.

Ces tensions, rapports de force et conflits ont aussi lieu entre l'Afssa et son environnement, où existent d'autres zones d'incertitude. Sur la question de la présence des représentants des administrations dans les CES par exemple. Là encore, l'enjeu est bien un enjeu de pouvoir : celui de l'autonomie de l'agence par rapport à ses tutelles. L'agence joue sur les règles et instrumentalise le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques pour réaffirmer son autonomie. Elle le fait contre l'avis des experts et même des secrétaires scientifiques pour qui la présence des administrations apparaît plus comme une ressource que comme une contrainte. De même, les jeux de pouvoir s'affirment autour de la place des acteurs économiques dans le processus d'expertise : l'agence a dans un premier temps utilisé les procédures pour se protéger de leur influence mais, devant la nécessité de bénéficier de ressources supplémentaires, elle envisage le développement des relations et même la possibilité d'être saisie par les organisations professionnelles. Mais les administrations refusent, craignant que ce droit de saisine ne les marginalise et leur retire le pouvoir que leur donne leur position exclusive d'intermédiaire entre l'agence et les acteurs économiques.

La présence de ces zones d'incertitude conduit les acteurs à réclamer davantage de règles et de procédures pour réduire les tensions et limiter les possibilités d'arbitraire, pour conforter leur autonomie ou augmenter leur influence. Le système bureaucratique produit lui-même des activités de mise à jour des zones d'incertitude et de tensions : les activités d'assurance-qualité et de normalisation de l'expertise (comme la démarche de certification à la nouvelle norme de qualité) ainsi que les travaux d'auto-évaluation de l'agence conduisent à identifier les écarts par rapport aux règles et les sources de conflits et de dysfonctionnements, qui font

alors l'objet de nouvelles règles et procédures visant à clarifier l'organisation, identifier les responsabilités et normer les comportements.

Ainsi, au cours des travaux préparatoires à la certification à la norme qualité, des audits internes ont été menés par les responsables-qualité. En parallèle, en prévision de l'évaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998, une auto-évaluation de l'organisation et du fonctionnement de la DERNS a mobilisé tous ses agents en 2003<sup>1</sup>. Des évaluations externes de l'agence ont aussi été menées par les inspections ministérielles et par le Parlement dans le cadre de la révision prévue de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>2</sup>. Elles ont confirmé les évaluations internes et ont appelé à davantage de formalisation pour rationaliser encore le système d'expertise, améliorer le « pilotage » de l'évaluation des risques en créant des indicateurs d'activité de la DERNS, formaliser les relations entre les tutelles et l'agence en amont de l'expertise, encadrer le recours à l'auto-saisine, le choix du mode de traitement d'une saisine, l'articulation entre l'avis du CES et l'avis de l'Afssa, la gestion des DPI, les relations avec les pétitionnaires et les acteurs économiques au cours de l'expertise, etc...

Sous l'effet de pressions à la fois internes et externes, l'agence a donc été amenée à approfondir les processus déjà engagés. En 2005, un groupe de travail composé d'experts, de personnel de l'Afssa et de personnalités extérieures à l'agence a été mis en place pour définir les bonnes pratiques de l'expertise collective dans le but d'harmoniser les modalités de fonctionnement des CES et de la DERNS, d'approfondir les procédures existantes et d'en définir de nouvelles, capables de répondre aux « points critiques » identifiés lors des évaluations de l'agence<sup>3</sup>. Ce groupe illustre la tendance au renforcement des logiques bureaucratiques que nous avons mises en évidence. Par exemple, des fiches de bonnes pratiques que doivent signer et respecter les experts ainsi que les présidents et vice-présidents des comités sont significatives de la logique de professionnalisation et de contrôle que l'Afssa développe par rapport à ses experts.

---

<sup>1</sup> Les agents se sont partagés en trois groupes : le premier sur les priorités à donner à l'évaluation des risques ; le second sur l'organisation et le fonctionnement de la DERNS et des comités d'experts ; le dernier sur les relations entre l'Afssa et son environnement administratif et économique.

<sup>2</sup> Inspection générale des affaires sociales, Comité permanent de coordination des inspections (2004). *Rapport d'audit de l'Afssa* ; Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Comité permanent de coordination des inspections, Inspection générale de l'environnement (2004). *Evaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires*. Tomes 1 et 2 ; Saunier, C. (2005). *Rapport sur l'application de la loi n°98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle des produits destinés à l'homme*, OPECST- Sénat, n°185, Session ordinaire de 2004-2005. Il faut souligner les interactions entre nos travaux et ces rapports : notre enquête par entretiens auprès des publics de l'agence (Besançon, 2004c) ainsi que le diagnostic réalisé par Olivier Borraz et Erhard Friedberg ont été utilisés comme document de travail pour ces évaluations et ont été commentés. Des extraits d'entretiens que nous avons réalisés sont cités dans le rapport Saunier (2005).

<sup>3</sup> Nous avons été membre de ce groupe, qui s'est réuni 11 fois de juin 2005 à juillet 2006. A ce titre, nous avons participé à l'élaboration de certaines procédures, concernant la collégialité de l'expertise et sa traçabilité ou les relations des CES avec les professionnels et les associations de consommateurs. Cette expérience nous a permis d'entrer dans la logique de la procéduralisation et d'observer *in vivo* les points de tension et de conflits persistants qui n'ont pas manqué de s'exprimer au cours des séances : problème du statut et de la reconnaissance du personnel de la DERNS ; refus des experts d'être placés dans une position de subordination par rapport à l'agence (refus qui s'est exprimé au moment de la relecture du rapport du groupe par les CES) ; difficulté à sortir du cadre imposé par la direction générale concernant la publication des DPI, les relations des experts et des CES avec les administrations ou les professionnels...

### Bonnes pratiques de l'expert à l'Afssa

- L'expert s'engage à prendre connaissance du livret de l'expert à l'Afssa ainsi que de la norme NF X50-110 "Qualité en expertise" lorsqu'ils lui sont remis.
- L'expert respecte les règles de secret et de discrétion professionnels non seulement lors du processus d'évaluation mais également après émission de l'avis. Lorsqu'il est sollicité en dehors du cadre de l'Afssa, la mention de son appartenance à une instance d'expertise de l'Afssa est laissée à sa discrétion. Cette mention ne doit en aucun cas laisser à penser que l'expert représente cette instance ou qu'il exprime l'avis de cette dernière, sauf accord préalable de l'Afssa.
- L'expert rédige et signe une déclaration publique d'intérêts, l'actualise en tant que de besoin et déclare au début de la séance du collectif d'experts ses éventuels conflits d'intérêts sur les points inscrits à l'ordre du jour. Il fait preuve d'impartialité et s'engage à ne pas intervenir en qualité de rapporteur sur les dossiers pour lesquels il aurait un intérêt direct ou indirect.
- Sauf empêchement notifié, l'expert est disponible, assidu aux réunions du collectif d'experts dont il est membre et accepte de prendre en charge l'expertise initiale de dossiers dans son domaine de compétences attesté par le formulaire de candidature qu'il a présenté à l'Afssa.
- L'expert s'engage à ne pas prendre contact directement avec les industriels concernés par les dossiers dont il a la charge.
- L'expert prend contact avec la coordination scientifique et le président du collectif d'experts pour toute demande de renseignements complémentaires à l'auteur de la saisine (Administrations, associations de consommateurs).
- Mandaté en tant que rapporteur initial d'un dossier, l'expert :
  - o suit le canevas de rapport proposé par l'Afssa et transmet son rapport initial à la coordination scientifique deux semaines avant la réunion (sauf cas exceptionnel),
  - o signe son rapport initial,
  - o présente en réunion du collectif d'experts son rapport en mettant en exergue les points importants afin de faciliter la discussion.
- Avant chaque réunion du collectif d'experts, l'expert prépare son intervention sur la base des documents qui lui ont été envoyés avant la séance en temps utile.
- L'expert participe activement aux débats du collectif d'experts en argumentant son avis.
- L'expert assume la responsabilité de la position qu'il prend. Dans le cas où il émet une position divergente et la maintient à l'issue des débats, l'expert formule par écrit cette position et l'argumentation scientifique qui lui est associée.
- L'expert contribue à la validation des avis et des rapports, y compris, pour les experts membres d'un comité d'experts spécialisé, de ceux issus des groupes de travail rattachés au comité d'experts spécialisé dont ils sont membres.
- L'expert respecte les modalités de gestion de la séance par le président.

Source : Afssa.fr

Ces bonnes pratiques doivent engager l'expert à être assidu, disponible, indépendant et impartial, engagé dans la qualité des rapports, actif dans les discussions du comité, attentif à maintenir ses compétences... Les présidents doivent aussi s'engager à favoriser la collégialité des discussions et des délibérations, à faire s'exprimer les opinions divergentes... Des procédures d'évaluation de la qualité du travail de l'expert au cours de son mandat renforcent le contrôle de sa participation aux comités et du respect des exigences de la norme de qualité en expertise. Bref, les procédures se développent et accroissent le contrôle bureaucratique de l'agence sur les experts.

Concernant le processus d'expertise, des procédures visent à répondre à plusieurs points critiques identifiés. Le rapport clarifie les différents modes de traitement des saisines. Il identifie des situations de dérogation à l'expertise collective qui sont formalisées et



procéduralisées (toute dérogation devant obtenir l'autorisation de la direction de la DERNS et du président du CES). Le processus de création d'un groupe de travail est procéduralisé en donnant aux comités un rôle plus important dans la proposition des groupes, leur composition et le choix de leur président, dont la création reste formellement décidée par le directeur général. Une procédure de groupe de travail en situation d'urgence est rédigée prévoyant des modalités plus souples de composition ou de validation des avis (par mail par exemple). Différentes étapes du processus sont précisées comme l'établissement d'un contrat d'expertise prévoyant les questions scientifiques posées, le produit final attendu (avis publié ou note d'appui scientifique et technique non publiée), le mode de traitement de la saisine et les délais envisagés par l'agence. La procéduralisation est étendue au recueil des données scientifiques en définissant des exigences de constitution de bibliographies, de méthodes d'acquisition, d'analyse et de validation de données. De nouveaux formats de rapports et d'avis sont proposés et le passage de l'avis du CES à l'avis de l'Afssa est clarifié, limitant les possibilités de confusion des responsabilités<sup>1</sup>. Des procédures de relecture des avis et des rapports des groupes de travail (instaurant des pratiques de *peer-review* fréquentes dans les institutions scientifiques américaines) sont également définies.

Enfin, les relations entre l'agence, ses comités d'experts et les parties intéressées à l'expertise ont été reprecisées. Des procédures s'inscrivent dans le cadre fixé au départ par l'agence et formalisent les contacts avec les administrations ou les acteurs économiques par des procédures détaillées. La présence de l'administration en CES est davantage encadrée : les membres de l'administration répondent aux questions qui leur sont posées sur des points précis de réglementation ou des points techniques et ils ne doivent pas être présents lors de la validation du compte rendu des séances précédentes ni lors des validations d'avis par le CES. Le principe selon lequel un expert rapporteur ne peut prendre contact directement avec l'administration a également été réaffirmé : le secrétariat scientifique de l'agence doit servir d'intermédiaire.

Le rapport du groupe se montre aussi très prudent sur l'ouverture de l'expertise aux professionnels : il reconnaît l'utilité, lorsque la saisine concerne une filière professionnelle ou une catégorie de professionnels, d'obtenir de leur part des informations, de les auditionner ou d'effectuer des visites sur site. Les professionnels peuvent eux-mêmes, de manière exceptionnelle, demander à être auditionnés, la décision relevant des comités ou de l'agence, selon une procédure bien établie. Enfin, des consultations des professionnels ou de leurs représentants avant la validation d'un projet d'avis ou de rapport sont prévues mais les experts restent souverains pour décider d'intégrer ou non les remarques et modifications proposées par les professionnels.

Ce rapport, diffusé en interne auprès des experts et des personnels de l'agence (mais pas publié de façon plus large), a été utilisé par la direction générale pour définir de nouveaux textes et de nouvelles procédures. Ainsi, après avoir mis en évidence les tensions et les conflits produits par le processus de bureaucratisation, l'Afssa s'est engagée dans un processus d'approfondissement et d'extension de ses procédures d'encadrement de l'expertise, visant à repreciser les rôles et les responsabilités et à stabiliser les participations des différents intervenants. Ce processus a finalement renforcé le pouvoir de l'agence sur les

---

<sup>1</sup> Si une modification de fond de l'avis du CES est jugée nécessaire par l'Afssa ou si des compléments sont apportés par l'Afssa, la coordination scientifique en informe le président du CES qui la soumet pour avis au comité. Si ce dernier n'accepte pas la modification, l'avis de l'Afssa fait état de la position du CES et l'Afssa peut faire apparaître son argumentation dans sa propre conclusion.

comités d'experts qui sont davantage encadrés<sup>1</sup>. Il a limité la marge d'arbitraire de la direction générale : la procéduralisation réduit le pouvoir personnel du directeur général sur le déroulement de l'expertise, tant en amont qu'en aval, et sur le contenu des avis, allant vers un processus de plus en plus dépersonnalisé, marquant plus clairement les frontières entre évaluation et gestion des risques<sup>2</sup>. Enfin ce processus protège plus encore l'organisation de son environnement, en encadrant davantage la participation des acteurs administratifs et socio-économiques à l'expertise<sup>3</sup>.

Cette évolution peut être analysée comme la manifestation de mécanismes typiques d'un « cercle vicieux bureaucratique » (Crozier, 1963) où le fonctionnement bureaucratique, caractérisé par l'extension et l'approfondissement des règles impersonnelles qui réduisent les rapports de dépendance, produit des zones d'incertitude, autour desquelles se développent des modes de fonctionnement informels, des jeux de pouvoir et des jeux sur les règles, source de tensions et de conflits, qui sont résorbés par la production de nouvelles procédures, qui risquent à leur tour de créer de nouvelles zones d'incertitude, etc... Ce processus trouve son moteur à la fois dans des pressions internes, liées au caractère procédural du dispositif et aux mécanismes d'assurance-qualité, d'auto-évaluation et de normalisation, et dans des pressions exogènes venues des administrations de tutelle voire du Parlement, à travers leurs évaluations. Il renforce les caractéristiques bureaucratiques du dispositif d'expertise : le renforcement des structures de l'établissement, visible dans l'augmentation et la structuration des moyens humains et organisationnels ; l'allongement de la ligne hiérarchique centralisée qui se traduit par le développement de nouveaux échelons<sup>4</sup> ; la classification des personnels dans des statuts officiels ; l'extension et l'approfondissement des procédures régissant l'organisation et le fonctionnement de l'expertise ; la tendance à la professionnalisation du travail des experts qui sont de plus en plus encadrés et contrôlés ; le développement d'une gestion quantifiée de l'efficacité du dispositif ; le contrôle croissant de l'agence sur les relations avec son environnement.

---

<sup>1</sup> Notre participation au groupe de travail sur l'expertise collective nous a permis de vérifier que les experts disposent encore de capacités de résistance à la dynamique rationalisatrice. Ils savent se préserver certaines marges d'autonomie : la publication des DPI sur Internet, à laquelle ils s'opposaient, a été retirée de l'examen du groupe.

<sup>2</sup> Il est significatif que les avis de l'agence, depuis 2005, séparent clairement l'avis du CES et les ajouts de l'Afssa et que dans la plupart des cas, le directeur général se contente de transmettre l'avis des CES. Cette dépersonnalisation et cette dépolitisation des avis sont clairement soutenues par les administrations de tutelle qui trouvent leur intérêt, nous le verrons dans la partie suivante, à réduire le pouvoir du directeur général.

<sup>3</sup> Par rapport à d'autres agences sanitaires françaises comme l'Afsset (qui développe sa mission d'animation du débat public et multiplie les interactions avec son environnement) ou des agences communautaires comme l'EFSA qui a au moins formellement structuré ses relations avec les acteurs socio-économiques sous la forme d'une plateforme consultative, les modalités d'interaction de l'agence avec les parties intéressées restent faibles et très encadrées.

<sup>4</sup> En 2006, sont créés des postes d'adjoints au chef d'unité d'évaluation qui répondent au besoin de justification du classement de certains personnels dans la catégorie 1 prévue par le nouveau décret. Un directeur scientifique est ensuite créé entre le directeur de la DERNS et la direction générale pour assurer la cohérence de la politique scientifique de l'agence.



## Conclusion de la partie 2 : Quel modèle d'expertise ?

Nous avons donc analysé les mécanismes d'un processus de bureaucratisation de l'expertise scientifique réalisée par l'Afssa. Organisation-frontière, l'agence doit acquérir une autorité scientifique, se faire reconnaître comme une institution produisant un savoir neutre, objectif et crédible. Comment peut-on alors penser le dispositif d'expertise de l'Afssa par rapport aux réflexions sur l'expertise en France des années 1990-2000 ? Joly (2005, 2007), à partir de la lecture des travaux réalisés sur le sujet depuis les années 1980 et des propositions de réorganisation du recours à la science à des fins politiques, propose trois idéaux-types de l'expertise.

Un premier modèle est le modèle standard (ou positiviste) fondé sur la séparation entre la science et la politique, l'expertise et la décision, l'évaluation et la gestion des risques, proposé par le rapport du NRC (1983), appliquée dans les agences américaines (Jasanoff, 1987, 1990) et étendu au niveau international dans les instances de régulation<sup>1</sup>. C'est ce modèle qui est adapté au niveau communautaire à la fin des années 1990. La séparation permet d'éviter de polluer l'expertise avec des considérations extra-scientifiques, de restaurer la qualité de l'évaluation du risque et de légitimer la décision publique de façon technocratique. L'évaluation porte avant tout sur des risques mesurables et quantifiables. La science pure (*sound science*) doit faire taire les controverses et s'imposer aux décideurs. Dans ce modèle positiviste, l'expertise est déléguée aux scientifiques et la décision aux politiques tandis que le public et les différents groupes concernés sont tenus à distance.

Un deuxième modèle qualifié de « procédural » (Joly, 2005) ou de « contradictoire » (Joly, 2007) part du principe que, même si les frontières entre science et politique sont socialement construites, il est possible de procéduraliser le processus d'expertise. La fiabilité des connaissances serait issue non des faits scientifiques en eux-mêmes, mais du débat contradictoire et procéduralisé. L'expertise serait organisée sur le modèle du procès confrontant la diversité des points de vue et permettant de dégager les points d'accord mais aussi les divergences et les incertitudes, d'ouvrir un espace public de l'expertise : « *la responsabilité de l'expert n'est pas de "dire le vrai" mais de contribuer à ouvrir un espace qui, lui, "contient du vrai"* » (Roqueplo, 1997, p. 57). Les experts prendraient tour à tour la défense d'une option donnée, en présence des responsables administratifs et politiques. Ces espaces dialectiques permettraient de fonder aussi rationnellement que possible les décisions et de les arracher autant que possible au jeu des conflits de pouvoir, d'intérêts et d'opinions entre groupes sociaux<sup>2</sup>. Ce modèle d'expertise est caractérisé par la reconnaissance de

---

<sup>1</sup> Même si le rapport du NRC prend acte de l'existence d'une zone grise entre science et politique, les responsables des agences américaines reprirent le rapport en niant la zone floue entre évaluation et gestion du risque, en insistant sur la possibilité de renforcer la scientificité de l'évaluation de risque dans leurs agences et de séparer de façon technocratique science et politique. Cela permettait de renforcer la crédibilité de leurs décisions auprès de l'opinion des médias, comme des tribunaux et de retrouver une légitimité forte. Ce faisant ils niaient le fait qu'une partie importante de leur activité, concernant par exemple le choix de leur politique d'évaluation de risque, était de nature politique (Jasanoff, 1987).

<sup>2</sup> Il existe une incertitude dans la description analytique de cet idéal-type par Joly sur la nature des acteurs participants à l'expertise. Joly s'inspire des propositions de Roqueplo : ce dernier propose un modèle qui organise la contradiction entre experts scientifiques, sans que les groupes concernés ou le public n'interviennent dans le processus de décision (l'expertise a seulement lieu dans des conditions d'ouverture et de transparence et

l'incertitude scientifique et par l'évaluation des « risques réels » (Godard, 2001b), c'est-à-dire des risques en situation, en tenant compte des incertitudes des connaissances et de la mise en œuvre des mesures de gestion de ces risques. Il suppose donc la mobilisation, outre de savoirs scientifiques, de savoirs de l'action propres aux acteurs engagés dans la gestion des risques. Tout en prenant acte de la zone floue entre science et politique, ce modèle propose donc la mise en place de procédures permettant de valider les connaissances scientifiques et de légitimer les décisions<sup>1</sup>.

Enfin un dernier modèle est celui du forum hybride, où il n'existe plus de frontières entre faits et valeurs, entre science et politique, entre experts scientifiques et profanes, où sont mis en présence des co-experts dont les savoirs sont distribués. L'expertise n'existe plus en tant que telle comme activité sociale séparée de la décision. Les forums hybrides, qu'ils prennent la forme de procédures d'enquête publique, de commissions locales d'information ou de conférences de citoyens, apparaissent comme des processus d'apprentissage collectif et de co-production des savoirs et de compromis (Callon *et al.*, 2001).

#### Les formes idéal-typiques de l'expertise

	Modèle standard (positiviste)	Modèle contradictoire	Modèle du forum hybride
Représentation des risques	Risques avérés et mesurables (opposition entre risques objectifs et subjectifs)	Risques réels	Débordements. Hybrides entre faits et valeurs
Nature du processus d'expertise	Objectivation	Médiation entre science et décision	Etablissement de compromis
Fiabilité des connaissances	Produite par la purification de la science  Savoirs scientifiques	Produite par le contradictoire  Savoirs scientifiques et savoirs de l'action	Produite par les controverses incluant les groupes concernés, les co-experts  Savoirs distribués
Légitimation	Résultat de l'indépendance et de l'autorité de la science	Résultat d'un ensemble de principes et de procédures	Résultat de la robustesse sociale des énoncés et de l'inclusion des groupes concernés
Démocratisation	Délégation à la science et aux élus	Principes de la bonne gouvernance (transparence, participation...)	Dialogique (remise en cause de la double délégation)

Source : Joly (2005, 2007)

Le dispositif d'expertise de l'Afssa s'inscrit entre les deux premiers modèles idéal-typiques, et correspond à un modèle d'expertise que l'on pourrait qualifier de « standard révisé » (Joly, 2001).

Du modèle contradictoire, il emprunte plusieurs caractéristiques. Nous avons montré dans le chapitre 3 comment l'Afssa s'est inspiré d'un ensemble de principes de bonne organisation de l'expertise et de modèles étrangers renvoyant aux agences sanitaires françaises, aux réformes du système de comitologie européen ou au modèle de l'expertise judiciaire. La

---

le public est informé des débats). Joly semble lui envisager la participation d'autres acteurs : experts du secteur privé, d'associations, etc. Le tableau suivant fait état de la participation comme principe de démocratisation.

<sup>1</sup> Roqueplo (1996) et Hermitte (1997) insistent sur les principes du contradictoire, de la transparence, de l'indépendance de l'expertise et de la séparation des rôles entre experts et décideurs (principe d'objectivité).

procéduralisation de l'expertise vise à fonder les avis de l'agence sur une expertise collective, pluridisciplinaire et contradictoire au sens où elle permet de mettre en évidence les points d'accord, les incertitudes comme les divergences entre experts. Elle s'attache également à assurer une évaluation des risques réels en prenant en considération les incertitudes liées à la maîtrise de ces risques. Elle vise enfin à garantir l'indépendance de l'évaluation par rapport aux enjeux politiques et économiques et une plus grande transparence de l'expertise pour le citoyen par la traçabilité du processus et la publication des avis. Ces principes de bonne gouvernance de l'expertise inscrivent le dispositif de l'Afssa dans le modèle de l'expertise contradictoire tel qu'il est élaboré par Joly.

Pourtant, l'analyse du fonctionnement concret du dispositif d'expertise bureaucratisé que nous avons décrite dans le chapitre 4 conduit à rapprocher le dispositif d'expertise de l'Afssa du modèle standard.

En premier lieu, le principe du contradictoire n'est appliqué que timidement. La composition des comités est strictement scientifique d'une part et limitée à des experts du secteur public d'autre part. Aucune procédure n'est prévue pour organiser une confrontation entre les pétitionnaires et les experts scientifiques. Les acteurs économiques sont tenus à l'écart, sauf dans certains groupes de travail où leur présence est toutefois de plus en plus limitée. De même l'intégration des associations de consommateurs dans le dispositif d'expertise est faible. Par ailleurs, les modalités de discussion et de délibération tendent vers la recherche d'un consensus et l'expression de divergences d'opinion, bien que possible, est rare. A la place du contradictoire, les procédures conduisent à la recherche d'une « collégialité restreinte » (Joly, 2005) dont l'objectif est de construire un consensus à partir d'une pluralité de positions.

De plus, la fiabilité des connaissances résulte moins d'une expertise contradictoire que de la volonté de purification de la science permettant la mise à jour de l'objectivité scientifique. Le processus de bureaucratisation du dispositif, par des pressions à la fois internes et externes, tend à renforcer de plus en plus une séparation entre évaluation et gestion des risques, voire même, au cours du processus d'expertise, entre estimation (réalisée par les CES) et évaluation (qui serait réservée à l'Afssa). Les pressions des experts ou des administrations de tutelle de l'agence poussent à réduire par de nouvelles procédures les possibles interférences sur le travail scientifique, à limiter la marge de manœuvre que gardait le directeur général pour composer des groupes de travail, interpréter les avis des CES et se prononcer sur l'acceptabilité des risques. Les frontières entre la science et la politique semblent progressivement se durcir (Jasanoff, 1990).

Par ailleurs, si, par rapport à l'expertise personnalisée et confidentielle des cabinets ministériels et des services administratifs, l'agence garantit une plus grande transparence à travers la traçabilité du processus et la publication des avis, nous avons montré que le processus mis en place crée aussi de nouvelles zones d'incertitude et d'opacité, qu'il s'agisse de l'articulation entre expertise interne et expertise externe ou du rôle du directeur général dans la production des avis. Au concret, l'observation de la production des avis scientifiques dévoile des circuits complexes, qui échappent à la transparence affichée par le système d'assurance-qualité. En outre, la mise en place de procédures ne s'est pas accompagnée d'une véritable ouverture à de nouveaux acteurs et d'une démocratisation de l'expertise. Celle-ci est restée réservée aux scientifiques. L'Afssa a contrôlé les relations avec son environnement administratif, économique et politique et a encadré la participation à l'expertise des représentants des administrations, des professionnels ou des consommateurs en essayant de

limiter toute interférence avec le travail scientifique. Comme nous l'avons montré, le processus de bureaucratisation a accentué la tendance de l'agence à se protéger de son environnement. Finalement l'Afssa a choisi un modèle d'expertise « *confinée* » (Callon et al., 2001), laissant une faible place à la contradiction, à l'expression des intérêts politiques ou socio-économiques ou aux profanes. Les dispositifs d'expertise instaurés, tout en étant plus transparents, ne sont ainsi pas plus ouverts<sup>1</sup>.

L'Afssa illustre la manière dont les agences sanitaires ont rationalisé l'expertise scientifique afin d'asseoir les décisions sur des avis d'experts, dont on attend une réduction des incertitudes et un état de la science fondé sur un examen objectif des faits. Ce type d'expertise fonctionne dans le cadre d'une conception rationnelle et technocratique de la décision, proche du modèle rationnel-légal wébérien, critiqué depuis les années 1970 (Restier-Melleray, 1990). Même si l'Afssa ne correspond pas à un modèle d'expertise technocratique enclavée dans l'appareil administratif (Duclos, 1992), elle apparaît comme un nouvel organisme bureaucratique, source d'une nouvelle forme d'expertise officielle, perçue comme d'autant plus légitime qu'elle peut se prévaloir du respect formel de procédures explicites et de la mise à distance de l'administration et des acteurs économiques et sociaux. L'expertise reste mise en œuvre au sein de l'Etat, par une nouvelle bureaucratie scientifique et technique, placée à la périphérie de l'administration traditionnelle, mais qui développe des caractéristiques bureaucratiques similaires.

Bien qu'étant externalisé des administrations, procéduralisé et plus transparent, ce dispositif ne rompt pas fondamentalement avec un modèle de démocratie que Callon qualifie de « modèle de l'instruction publique » (Callon, 1998) : seules les connaissances scientifiques et rationnelles sont reconnues tandis que les savoirs profanes sont considérés comme irrationnels ; les divers groupes sociaux concernés sont peu inclus dans le processus d'expertise et de décision ; l'expertise est déléguée aux scientifiques et la décision aux politiques ; la légitimité vient de la rationalité scientifique des décisions et de la représentativité des décideurs politiques. Le dispositif d'expertise de l'agence illustre donc un modèle d'expertise standard révisé à l'aune de principes de bonne gouvernance et de procédures qui renforcent paradoxalement son caractère bureaucratique et technocratique.

Pour analyser ce processus de décision, il faut comprendre les modalités concrètes d'interaction entre l'évaluation et la gestion des risques et analyser de façon plus précise la relation entre l'Afssa et les autres acteurs de la régulation des risques. Ce sera l'objet de la troisième partie de cette thèse.

---

<sup>1</sup> La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé prévoit la tenue d'auditions publiques dans les agences de sécurité sanitaire. Les experts et les représentants de la société civile sont supposés y être auditionnés devant le public et les médias. Si l'Afssa a organisé des conférences de presse pour présenter ses travaux, elle ne s'est pas engagée dans l'organisation de telles auditions.

## Partie 3 : Institutionnalisation de l'Afssa et régulation des risques





A la fin des années 1990, le système de régulation des risques alimentaires apparaît en forte restructuration. La crise de la vache folle a remis en question les principes d'action et les représentations jusque là établis ainsi que la légitimité des institutions en charge d'assurer la sécurité des aliments. Nous avons montré dans la première partie de notre travail comment cette crise avait été utilisée par une élite de la sécurité sanitaire pour contester la propriété des risques alimentaires aux ministères en charge de l'Agriculture et de la Consommation. Leur action aboutit à la diffusion de nouvelles valeurs et normes d'action publique, à une réorientation de la politique alimentaire vers la sécurité sanitaire et à la création d'un nouvel acteur, ancré dans le système de sécurité sanitaire, mais sous la tutelle de trois ministères et principalement limité à des missions d'expertise. La création institutionnelle qui résulte de la crise est le produit d'un compromis ambigu entre des systèmes de représentations différents et entre des acteurs aux intérêts et aux stratégies opposés.

La question est maintenant de savoir quelle place a prise l'Afssa dans le système de la régulation des risques alimentaires. Plus précisément, comment l'agence a-t-elle « fait sa place » et interprété son nouveau rôle, qui dans le texte restait indéterminé ? Si au 1<sup>er</sup> avril 1999, l'agence existe, elle n'a pas encore de personnalité propre, de rôle clairement défini ni de relations stabilisées avec les autres acteurs du système de régulation. Il s'agit donc de comprendre ici le processus d'institutionnalisation de l'Afssa et d'un nouveau système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires. L'analyse de ce processus nous permettra de saisir le rôle de l'agence dans ce système et son impact sur la régulation des risques et partant, de mieux qualifier la nature du changement qu'a entraîné l'institutionnalisation de l'agence dans le régime de régulation des risques.

Organisation-frontière, l'agence s'institutionnalise à la fois comme un organisation scientifique et comme un acteur politique. Ces deux processus sont liés mais pour des raisons de clarté de l'exposé, nous avons séparé l'analyse de la construction du dispositif d'expertise de l'agence et celle du fonctionnement du nouveau régime de régulation des risques alimentaires. Dans les faits, le processus de bureaucratisation dont nous avons dégagé les caractéristiques et les mécanismes contribue déjà au processus d'institutionnalisation. Il assure à l'Afssa sa crédibilité et son autorité scientifique. Nous allons dans cette partie insister davantage sur l'institutionnalisation de l'Afssa en tant qu'acteur politique, c'est-à-dire comme organisation politique à l'intérieur d'un système d'acteurs avec lesquels l'agence est en interaction. L'Afssa ne s'institutionnalise pas seulement comme un organisme de production scientifique. Elle se conçoit, se construit et agit comme un acteur politique au service de la défense des intérêts de sécurité sanitaire. Nous montrerons le rôle essentiel de Martin Hirsch pour insuffler des valeurs (Selznick, 1957) et construire une institution qui s'inscrit pleinement dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire. De plus, le directeur général met en œuvre une stratégie qui positionne l'Afssa à l'articulation entre évaluation et gestion des risques, et non du seul côté de l'évaluation.

Cette stratégie crée des tensions et des conflits au sein du système d'acteurs de la régulation des risques. Il s'agira alors d'élargir la focale et d'analyser le processus d'institutionnalisation du nouveau régime de régulation des risques, en reprenant la définition proposé par Stone Sweet, Fligstein et Sandholtz (2001) : un espace social est institutionnalisé lorsqu'il existe un système partagé de règles et de procédures qui définissent l'identité et le rôle des acteurs et stabilisent leurs interactions. Un tel processus est fortement conflictuel :

« Institutions define arenas, but in doing so they privilege some actors over others. Institutionalization is therefore never neutral : it is partly a process by which powerful actors seek to shape the rules of the

game in their favour. The construction and development of institutions therefore has consequences for who will accumulate wealth and influence, and who will not. Actors deploy whatever forms of power they possess in order both to obtain policy outcomes they prefer and to shape the institutions themselves. » (Stone *et al.* 2001, p. 13)

Une règle en particulier fait l'objet de conflits au sein du système de la régulation des risques : la séparation entre évaluation et gestion des risques, entre ce qui relève de la science et ce qui relève du politique. Cette règle, nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, a été importée, traduite et instrumentalisée par les ministères en charge de l'Agriculture et de la Consommation et leurs administrations pour s'opposer à l'offensive de l'élite de sécurité sanitaire, réduire les prérogatives de l'Afssa et défendre leur propriété sur leurs corps d'inspection et de contrôle. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 acte donc une séparation institutionnelle entre l'évaluation des risques confiée à l'Afssa et leur gestion maintenue au sein des ministères.

Pourtant cette règle reste floue et la loi est ambiguë dans la mesure où elle confère à l'agence des pouvoirs que ne posséderait pas un simple institut scientifique. Aussi sa définition et son interprétation sont l'enjeu même du processus d'institutionnalisation de l'espace de la régulation des risques alimentaires. C'est autour d'elle que se déploient les valeurs, les intérêts et les stratégies des acteurs pour affirmer leur pouvoir et leur propriété sur les risques. Cette règle est bien censée définir l'identité et le rôle des acteurs. Pourtant elle est l'objet de luttes pour définir son contenu, tracer les territoires respectifs des évaluateurs et des gestionnaires et stabiliser des modes d'interaction à l'intérieur de l'espace politique de la sécurité alimentaire.

Il s'agira donc dans cette partie non seulement de montrer le processus d'institutionnalisation de l'Afssa mais également l'institutionnalisation d'un espace politique de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire la production des règles qui définissent les identités, les rôles et les interactions à l'intérieur de cet espace. Nous insisterons sur les jeux autour de la définition, de l'interprétation et de la mise en œuvre des règles – principalement de cette règle constitutive qu'est la séparation entre évaluation et gestion des risques - du nouveau régime de régulation des risques alimentaires.

Cette analyse de l'institutionnalisation de l'Afssa et du système de la régulation des risques alimentaires nous permettra de mieux comprendre l'impact de l'Afssa. Quel effet a la constitution d'une nouvelle bureaucratie scientifique et technique à la périphérie des administrations ? Comment fonctionne le nouveau système d'acteurs en charge de la régulation des risques alimentaires ? Quel impact a l'agence sur les pratiques des acteurs économiques et les comportements de consommateurs ?

Pour répondre à ces questions, il faudra d'abord montrer comment l'Afssa a adopté une stratégie d'institutionnalisation visant à affirmer son autonomie et à se positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques (chapitre 5). Cette stratégie vise à maximiser son pouvoir d'influence sur la régulation des risques. L'agence s'affirme non comme un simple institut d'évaluation au service de ses administrations de tutelles, mais comme un entrepreneur politique au service de la défense des intérêts et des valeurs de la sécurité sanitaire. Pourtant cette stratégie est limitée par le fait que l'action de l'Afssa reste placée sous de multiples contraintes qu'il faudra exposer.

Il s'agira alors de comprendre l'impact de l'agence sur la régulation des risques alimentaires (chapitre 6). On se demandera quel est le répertoire d'action qu'elle peut mobiliser pour transformer les pratiques des acteurs économiques et les comportements des consommateurs tout en montrant comment ces derniers perçoivent l'action de l'Afssa. Il s'agira ensuite

d'étudier le fonctionnement concret du système d'acteurs de la régulation des risques en montrant comment l'agence a transformé le travail des administrations et modifié les conditions du jeu politico-administratif. Nous monterons alors que l'impact de l'Afssa réside dans un pouvoir d'influence, bien réel mais incertain.

Cette incertitude provient des jeux, conflits et négociations dans la zone floue entre évaluation et gestion : l'incertitude sur cette séparation conduit l'Afssa et ses administrations de tutelle à s'engager dans des luttes récurrentes pour positionner cette frontière. A travers l'analyse de plusieurs décisions dans le domaine de la sécurité des aliments, nous mettrons en évidence les diverses formes d'articulation entre l'expertise et la décision, entre l'évaluateur et le gestionnaire (chapitre 7).



## **Chapitre 5 - L'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires**

Nous avons montré comment le processus de création de l'agence avait été un moment de conflit et de négociation qui avait abouti à un compromis, une forme hybride entre des principes d'action et des systèmes d'acteurs antagonistes. Les chapitres suivants ont permis de montrer comment l'Afssa avait construit son dispositif d'expertise : la construction d'une bureaucratie, le développement de la capacité d'expertise de l'agence et sa procéduralisation contribuent déjà à l'institutionnalisation de l'Afssa.

Nous élargirons ici la focale de l'analyse pour étudier les interactions au sein du système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires. Il s'agira de considérer l'Afssa comme un acteur stratégique qui s'institutionnalise non seulement en construisant son dispositif d'expertise et en assurant son autorité scientifique mais également en adoptant un comportement politique et en développant une stratégie visant à affirmer son pouvoir dans le nouveau régime de régulation des risques.

Nous montrerons comment l'agence s'est constituée en tant qu'« institution », au sens où l'entend P. Selznick (1957), c'est-à-dire non seulement comme une organisation formelle fondée sur un ensemble de ressources matérielles mais aussi comme un acteur collectif structuré par des valeurs que partagent ses membres. L'Afssa apparaît comme une institution de sécurité sanitaire orientée vers la défense des objectifs de santé publique. Nous montrerons le rôle essentiel de Martin Hirsch, le directeur général de l'agence issu de cette élite programmatique, dans la construction et l'incarnation des valeurs de l'agence. Nous mettrons en évidence les fondements de son leadership qui relève à la fois de caractéristiques personnelles et de facteurs institutionnels.

Dans un deuxième temps, nous analyserons la stratégie adoptée par l'agence pour « faire sa place » dans le système de régulation des risques alimentaires et orienter la régulation dans le sens de la sécurité sanitaire. Nous montrerons comment elle a fait des crises des opportunités pour imposer sa légitimité dans le système d'acteurs. Positionnée à l'articulation entre évaluation et gestion des risques, l'agence a tout fait pour affirmer son autonomie, développer sa communication et étendre ses prérogatives. Nous mettrons en évidence les ressources et les modes d'action qu'elle utilise pour imposer son expertise auprès de ses tutelles ministérielles et garantir son influence sur la régulation des risques, bien que (parce que ?) dépourvue de pouvoirs réglementaires et de compétences en matière de décision, d'inspection et de contrôle.

Enfin, nous soulignerons les éléments qui limitent sa capacité d'action et contraignent sa stratégie. Etablissement public de l'Etat, l'Afssa est placée dans une situation de dépendance vis-à-vis des ministères par une relation de tutelle qui réduit ses marges de manœuvre financières. Elle est également placée en situation de dépendance informationnelle vis-à-vis des administrations de contrôle. Enfin, sa stratégie d'influence à l'articulation de l'évaluation et de la gestion des risques est contestée par les propriétaires de la gestion des risques qui cherchent à réduire ses prérogatives.

En conclusion, nous montrerons que l'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires est conflictuelle : l'Afssa et ses tutelles s'affrontent sur l'interprétation à donner au principe de séparation entre évaluateurs et gestionnaires, ce qui compromet la stabilisation du rôle de l'agence dans le système d'acteurs.

## **I. Une institution de sécurité sanitaire**

L'institutionnalisation de l'Afssa est fondée sur deux éléments essentiels. Le premier est la construction d'une capacité d'expertise, capable d'assurer l'autorité scientifique de l'agence auprès de ses tutelles et des acteurs socio-économiques. Nous avons étudié la construction de cette bureaucratie scientifique, affichant le respect de principes de bonne expertise, dans la partie précédente. Pourtant, il apparaît que l'Afssa n'a pas compté seulement sur cette dimension scientifique pour s'institutionnaliser et être considérée comme un acteur légitime. Elle s'est construite comme une institution au service de la défense des principes de sécurité sanitaire et d'une mission de transformation des modes de régulation, des pratiques et des comportements. L'Afssa s'institutionnalise dans la mesure où elle incarne des valeurs. Selznick (1957) a montré comment une organisation formelle devient une institution à partir du moment où elle est imprégnée de valeurs et devient plus qu'un instrument technique. L'enjeu pour l'agence est justement de devenir plus qu'un simple instrument scientifique et technique au service de ses administrations de tutelle. Si l'institutionnalisation peut se faire avec le temps, Selznick insiste sur le rôle du leader pour diffuser et incarner les valeurs de l'institution. Nous montrerons comment Martin Hirsch joue un rôle essentiel pour élaborer et diffuser au sein de l'agence un système de valeurs, de principes d'action et de modes opératoires, et pour faire de l'Afssa une institution orientée vers la défense de la sécurité sanitaire.

### **1. Les fondements du leadership de Martin Hirsch**

Nous avons décrit dans le chapitre 2 l'action d'une élite programmatique constituée autour de la promotion de la sécurité sanitaire. Cette élite parvient à placer à la tête de l'agence un de ses membres les plus actifs : Martin Hirsch. L'action de ce dernier est décisive pour faire de l'agence une institution au service de la sécurité sanitaire. Il s'agit d'analyser maintenant le fondement de son leadership. Martin Hirsch apparaît d'abord comme un leader par son charisme personnel, qui tient à la fois à ses origines, à sa personnalité et à son parcours rapide et exceptionnellement précoce<sup>1</sup>. Mais il nous faudra ensuite montrer les fondements collectifs de son leadership et sa capacité à s'entourer d'un cercle de commandement qui relaie son autorité (Borraz, 2003). Enfin, nous montrerons dans la partie suivante comment son leadership tient à sa capacité à définir un ensemble de valeurs et de principes d'action et à en imprégner l'agence (Selznick, 1957).

#### **a. Une image publique de haut fonctionnaire atypique**

Martin Hirsch s'inscrit dans une généalogie de grands commis de l'Etat, modernisateurs et réformateurs. Né en 1963, il est le petit-fils d'Etienne Hirsch, ingénieur des Mines, résistant aux côtés du Général de Gaulle, fondateur de la Communauté européenne aux côtés de Jean Monnet et Robert Schuman, commissaire au Plan dans les années 1950<sup>2</sup>. Son père, Bernard

<sup>1</sup> Il est nommé directeur de l'Afssa à 35 ans (la précocité semble une particularité des membres de l'élite de la sécurité sanitaire : Didier Tabuteau avait été nommé directeur de l'Agence du médicament à 34 ans)

<sup>2</sup> Pierre Drouin, « Mort d'Etienne Hirsch, ancien commissaire général au Plan. Au service de la France et de l'Europe », *Le Monde*, 19 mai 1994. Pendant la guerre, Etienne Hirsch côtoie Jean Monnet et participe à la rédaction de propositions pour la mise en place d'un plan de modernisation et d'équipement. Après la guerre, il participera avec Monnet et Schuman et à la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de

Hirsch, exerce lui aussi d'importantes fonctions administratives<sup>1</sup>. Après un passage dans la résistance à l'âge de 16 ans, il devient ingénieur général des Ponts et chaussées et à ce titre sera le créateur et le fondateur de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. En 1983, il devient directeur de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées et réforme l'école pour la rapprocher des autres grands établissements d'enseignement supérieur. Il « appartient au petit groupe des innovateurs et des créateurs »<sup>2</sup>.

Martin Hirsch s'inscrit pleinement dans cette lignée de hauts fonctionnaires, serviteurs de l'Etat. Il suit les études et le parcours classique d'un haut fonctionnaire, intègre les réseaux des affaires sociales et le groupe de la sécurité sanitaire en cours de formation autour de Bernard Kouchner et Didier Tabuteau. En 1983, après un essai en faculté de médecine, il intègre l'Ecole normale supérieure et poursuit des études de biologie jusqu'à un DEA de neurobiologie. Puis il entre à l'Ecole nationale d'administration en 1988 (Promotion Jean Monnet). Il en sort en 1990 pour entrer au Conseil d'Etat en la qualité d'auditeur. Son parcours administratif est ensuite un « parcours en Santé » puisqu'il mène une carrière de haut fonctionnaire dans la santé publique et les affaires sociales. Il devient conseiller juridique à la Caisse nationale d'assurance maladie (1990-1992) puis au ministère de la Santé (1992-1993). C'est à cette occasion qu'il rencontre Didier Tabuteau, alors directeur de cabinet du ministre de la santé Bernard Kouchner, qu'il intègre le groupe de sécurité sanitaire, qu'il suit la discussion de la loi sur la transfusion sanguine (qui crée l'Agence française du sang et l'Agence du médicament) et est initié à la sécurité sanitaire et à ses institutions (les agences)<sup>3</sup>. De 1993 à 1995, il est secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat et prend en charge la rédaction du livre blanc sur l'assurance maladie. En 1995, il expérimente la direction d'un établissement public de santé en devenant directeur de la Pharmacie centrale des hôpitaux de Paris (AP-HP), un établissement fortement remis en cause dans le cadre du scandale de l'hormone de croissance, qu'il réorganise en appliquant déjà les principes de sécurité sanitaire<sup>4</sup>.

En 1997, il devient directeur de cabinet de Bernard Kouchner lors de son second passage au secrétariat d'Etat à la Santé alors qu'au même moment Didier Tabuteau est directeur adjoint du cabinet de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité<sup>5</sup>. Il est donc en première ligne lors de la discussion de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 créant les agences de sécurité sanitaire et doit gérer de nombreuses crises et affaires de santé publique : controverse sur la vaccination

---

l'acier. Il devient Commissaire au Plan en 1952 et pilote les deuxième et troisième plans. Une deuxième partie de sa carrière de haut fonctionnaire a lieu au niveau européen lorsqu'en 1959, il prend la direction de l'Euratom à Bruxelles. Dans la suite de sa carrière il se rapproche de la gauche, participe à la création du club Jean Moulin et appartient à la Fédération de la Gauche démocrate et socialiste dans les années 1960 où il apparaît comme un « technicien militant » plutôt que comme un « politicien chevronné » (Catherine Previti Allaire, « Les archives d'Etienne Hirsch à Florence. Source d'un itinéraire européen »). Il termine sa carrière en dirigeant diverses associations à vocation européenne (comme le mouvement fédéraliste européen), et en exerçant des missions d'enseignement dans les pays en voie de développement.

<sup>1</sup> Philippe Mahrer, « Bernard Hirsch l'intrépide », *Le Monde*, 22 septembre 1988.

<sup>2</sup> Philippe Mahrer, *ibid.*

<sup>3</sup> Les relations entre Hirsch et Tabuteau se forment et se consolident par les échanges de service typiques des réseaux de la haute fonction publique. Tabuteau (2006) raconte comment au début de sa carrière il a été recruté par le père de Martin Hirsch à la chaire de droit de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, comment il a, par la suite, recommandé Martin Hirsch auprès de Gilles Johanet comme conseiller juridique à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, avant de le retrouver au cabinet de B. Kouchner en 1991.

<sup>4</sup> Martin Hirsch décrit la reprise en main d'un établissement où règnent la mauvaise gestion, le mélange de préoccupations sanitaires et financières, l'opacité et les dérogations. Son action visera à mettre en place de nouvelles procédures, vérifier les autorisations de mise sur le marché, etc... (Hirsch, 2002)

<sup>5</sup> Tabuteau décrit les coups de téléphone quotidiens pour aplanir les difficultés de relations entre la ministre et son secrétaire d'Etat et gérer les crises (Tabuteau, 2006).



contre l'hépatite B, crises de listériose, légionelloses dans les hôpitaux, affaire de la clinique du sport, risques des éthers de glycol, radioactivité autour de l'usine de retraitement de La Hague... Au terme de ce parcours dans l'administration de la Santé, il devient directeur général de l'Afssa, sur la proposition de Bernard Kouchner en avril 1999.

Ce parcours de haut fonctionnaire précoce fonde une partie de son charisme. Sa personnalité publique également. L'image qu'il donne de lui et qu'il construit à travers ses interventions publiques est celle d'un fonctionnaire atypique. Les portraits convergent pour lui prêter les traits d'un homme d'action, placé à la croisée de différents mondes : « je me sens aux confins ou à l'interface de ces différents systèmes que sont la fonction publique, l'associatif, l'entreprise, le politique, les idées » déclare-t-il au *Monde*. Il apparaît comme un « homme engagé », dont on souligne son investissement parallèle dans le domaine social et humanitaire. Martin Hirsch a en effet pris en 1995 la présidence de l'Union centrale des communautés Emmaüs et il devient président d'Emmaüs-France en 2002. Il se fait connaître du grand public comme le « fils de l'abbé Pierre »<sup>1</sup>. Il se donne à voir comme un homme de conviction, un homme d'action et de caractère, caractérisé par son pragmatisme et son indépendance<sup>2</sup>. Malgré le devoir de réserve propre à ses fonctions administratives, il n'hésite pas à raconter le quotidien de la gestion des crises alimentaires<sup>3</sup>. Il n'hésite pas non plus à protester publiquement dans les journaux lorsque le directeur de l'Afssaps est démis de ses fonctions sans raison explicite<sup>4</sup> ou à démissionner de ses fonctions du jury du Haut Comité de l'intégration ou du Conseil national de lutte contre l'exclusion. Outre son indépendance, on souligne aussi son sens de l'opportunité et ses talents de communicant.

Ce qui ressort des portraits publics de Martin Hirsch est ainsi en décalage avec son parcours qui le destinait à une carrière de technocrate. L'image qu'il construit est celle d'un haut fonctionnaire engagé, prompt à l'action et à la contestation, caractérisé par son esprit d'indépendance et de réformateur. Pour construire cette image publique, il utilise son action à la tête de l'agence mais aussi les ressources que lui offre une position de « marginal sécant »<sup>5</sup> : situé entre les sphères de l'administration et de l'associatif, de la politique et de la société civile, en lien étroit avec le monde médiatique<sup>6</sup>, Martin Hirsch se montre également proches des milieux intellectuels et économiques, même si ces relations s'affirmeront davantage à la fin de son mandat à l'Afssa, lorsqu'il sera chargé de présider la commission Famille et pauvreté en 2005 et qu'il créera l'Agence nouvelle des solidarités actives<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> *Le Nouvel Observateur*, 12-18 février 2004. Il publie en 2004 un *Manifeste contre la pauvreté* (Oh ! édition) en collaboration avec l'abbé Pierre pour les 50 ans de l'appel de l'hiver 54.

<sup>2</sup> Cette image est confortée par l'histoire qu'il raconte de la lettre que lui a laissée son père avant de mourir. Dans cette lettre son père lui écrit : « Si tu continues à faire autant d'études, le monde sera peuplé de gens comme toi. Des intellos. Pour moi ce sera un échec complet » Martine Gilson, « Martin Hirsch, le fils de l'abbé Pierre », *Le Nouvel Observateur*, 12-18 février 2004.

<sup>3</sup> Pour écrire son livre paru en 2002, Martin Hirsch n'a pas demandé au préalable l'autorisation de ses ministres de tutelle. Les journaux soulignent que pour la première fois, un haut fonctionnaire parle sans langue de bois de ses hésitations et de ses prises de décision (*Libération*, 12 mars 2005).

<sup>4</sup> Eric Favereau, « L'indépendance des agences de sécurité sanitaire en péril », *Libération*, 19 février 2004.

<sup>5</sup> Le marginal-sécant est « un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoire ». (Crozier et Friedberg, 1981, p. 85-86).

<sup>6</sup> L'épouse de Martin Hirsch, Florence Noiville, est journaliste littéraire au *Monde*, ce qui potentiellement lui facilite ses contacts avec la sphère médiatique. Depuis son passage au cabinet du ministère de la Santé, il entretient aussi des relations étroites avec les journalistes spécialisés dans le domaine de la santé publique (comme Jean-Yves Nau et Hervé Kempf au *Monde*)

<sup>7</sup> Martin Hirsch se rapproche de la République des idées, groupe de réflexion présidé par Pierre Rosanvallon, et de certains grands patrons qui soutiennent ses propositions de lutte contre la pauvreté et son action à la tête de

## b. Un leadership pluriel

Pourtant une analyse en terme de charisme, insistant sur les propriétés personnelles de Martin Hirsch et celles qui lui sont prêtées publiquement, ne suffit pas à comprendre son leadership au sein de l'agence.

Il faut aussi analyser le fondement collectif du leadership et parler de « leadership pluriel » (Borraz, 2003). Le leadership vient alors de la capacité du leader à s'entourer d'un cercle de commandement qui relaie son autorité : « le leadership est pluriel en ce sens que les mécanismes sur lesquels reposent l'autorité du leader, ses capacités de coordination, sa représentativité, s'inscrivent dans un ensemble complexe de relations avec son entourage ». (Borraz, 2003, p. 130). Ce type de leadership est fondé sur la capacité du leader à représenter les divers intérêts qui composent le groupe dont il a la charge, à incarner le groupe dans son hétérogénéité, à inspirer de la confiance, à jouer les arbitres en interne et avec l'environnement.

L'analyse du fonctionnement de l'Afssa montre un pilotage de l'agence très centralisé. Cela s'explique à la fois par le design institutionnel de l'agence qui donne au directeur général des pouvoirs importants mais également par une pratique qui a marginalisé les autres instances de décision. Le comité de direction apparaît plus comme un lieu d'information que de décision, le directeur général préférant les relations bilatérales avec ses collaborateurs (IGAS-COPERCI, 2004). Le conseil d'administration se consacre essentiellement à l'examen de décisions administratives concernant l'agence en tant qu'établissement public et peu à la politique stratégique de l'Afssa en matière d'expertise ou de recherche :

« Mon rôle d'administrateur à l'Afssa me convient à moitié : 80% de ce que l'on traite c'est des problèmes de stratégie maison, d'embauche, de gestion de fonds ; et pas des orientations à donner aux travaux, des stratégies de recherche à adopter, des problèmes de communication. Aujourd'hui on me demande d'agréer des comptes, des postes nouveaux, alors que je préférerais travailler dans un comité d'orientation, pour la définition de priorités. » (Administrateur de l'Afssa)

De même le conseil scientifique se prononce essentiellement sur l'évaluation de l'activité des laboratoires et des chercheurs de l'agence. Il n'a pas investi sa mission d'harmonisation des méthodes d'évaluation de risques et des avis émis par l'agence<sup>1</sup>. Cette mission empiétait sur les compétences du directeur général et était potentiellement source de conflits entre ce dernier et le président du conseil scientifique :

« Il y a aussi la mission du conseil scientifique restreint (CSR) qui réunissaient les présidents des CES et j'avais dit aux autres membres du conseil scientifique qui voulaient qu'ils puissent venir. L'idée avait été de faire une sorte de comité directeur comme à Bruxelles, qui n'aurait pas revu les avis mais qui se serait assuré de la cohérence scientifique des avis. Je n'ai pas fait fonctionner cette structure parce qu'elle portait atteinte au DG, puisque les avis sont signés par le DG. J'ai rapidement compris que le conflit était assuré et comme déjà j'étais en conflit...Je ne voulais pas me battre sur la moindre virgule. Donc on se réunissait et on ne parlait que des problèmes d'intendance des CES... Je ne me voyais pas aller voir dans les affaires du DG. Le législateur (le CSR est dans le décret de mise en place de l'Afssa) ne s'était pas rendu compte de la difficulté ; j'avais pas vu ça quand j'ai proposé une structure calquée sur le CSD. C'est une difficulté manifeste même si les gens s'entendent bien. Il faut clarifier ça, c'est un sujet de malentendu et de discorde. » (Membre du conseil scientifique)

---

l'Agence nouvelle des solidarités actives. Marc Landré, « Les réseaux de Martin Hirsch », *L'Expansion*, mai 2006, n°708.

<sup>1</sup> En outre, le conseil scientifique a été limité dans ses fonctions par les tensions existant entre son premier président et le directeur général. Sa mission de définition de priorités de recherche en matière de politique nationale de sécurité sanitaire des aliments est également restée marginale

Le pilotage de l'agence est donc centralisé dans les mains du directeur général<sup>1</sup>. Ce dernier a constitué une équipe fortement soudée autour de lui, au sein de laquelle les relations sont informelles. Ces personnalités peuvent lui assurer des relais dans différents mondes (agriculture, santé, recherche, communication...) :

#### La direction de l'Afssa

**Monique Eloït**, directrice auprès du directeur général, chargée de coordonner les missions transversales de l'Agence et d'assurer le suivi des relations avec les administrations de tutelle. En 2000, elle devient directrice de la programmation des laboratoires. Vétérinaire inspecteur, elle travaillait au sein de la DGAI dans le domaine de la santé et de la protection animales et dans celui de la qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires. Son époux est par ailleurs président du CES ESST.

**Juliette Chevalier** est responsable de la communication de l'agence. Travaillant auparavant au cabinet du ministère de la Santé, elle a suivi Martin Hirsch à l'Afssa.

**Maxime Schwartz** rejoint l'équipe de direction en 2001, au poste de directeur de la programmation des laboratoires. Biologiste moléculaire, directeur général de l'Institut Pasteur de 1988 à 1999. Il a écrit *Comment les vaches sont devenues folles* (Odile Jacob, 2001). Il est par ailleurs président du CES Biotechnologies.

**Philippe Vannier** est nommé directeur de la santé animale et du bien-être des animaux en avril 2002. Vétérinaire, il était directeur de recherche au CNEVA et directeur du laboratoire de Ploufragan. Expert auprès de multiples instances au niveau communautaire et de l'OIE.

**Laurent Rosso**, (ENS, ENGREF, doctorat). Après un passage chez Danone comme ingénieur de recherche, entre à l'Afssa en 1999 et dirige la Coordination Recherche et Laboratoire jusqu'en 2003 et est directeur du Laboratoire d'études et de recherche sur la qualité et l'hygiène des aliments à partir de 2003.

**Patrick Dehaumont**, vétérinaire, inspecteur de la santé publique vétérinaire, est nommé directeur de l'ANMV en mai 2002. Il a auparavant exercé les fonctions de directeur des services vétérinaires du Val d'Oise et du Maine et Loire ; de chef de bureau à la DGAI, de chef de projet pour le compte de la Commission Européenne et de chargé du suivi de la politique européenne de recherche au sein de l'INRA.

Cette équipe très resserrée autour du Directeur général de l'agence marginalise les anciens dirigeants du CNEVA qui sont dans un premier temps représentés dans l'organigramme de l'agence mais sont ensuite écartés de fonctions opérationnelles et finissent par quitter l'Afssa<sup>2</sup>. Le directeur général choisit aussi soigneusement les directeurs de laboratoire, les présidents des CES et les responsables des unités d'évaluation des risques. Le pilotage de l'Afssa est donc concentré sur un petit nombre d'acteurs, choisis par le directeur général, avec qui il développe des relations très informelles<sup>3</sup>.

Le leadership de Martin Hirsch repose ainsi non seulement sur ses propriétés individuelles mais aussi sur sa capacité à construire un cercle de commandement autour de lui, composé de membres en qui il peut avoir confiance et qui peuvent servir de relais de son autorité au sein et au dehors de l'agence.

---

<sup>1</sup> Ce fort pilotage est renforcé par l'absence de véritable pilotage stratégique de l'agence par ses tutelles : absence de lettre de mission, de contrat d'objectifs et de moyens, négociations compliquées entre les différentes administrations.

<sup>2</sup> Ainsi Michel Thibier ancien directeur du CNEVA est-il dans un premier temps conseiller du directeur général avant de rejoindre le ministère de l'Agriculture. De même, Marc Savey, Cécile Lahellec ou Jacques Boisseau, responsable respectivement de la Direction de la santé animale et du bien-être des animaux, de la Direction de l'hygiène des aliments et de l'Agence nationale du médicament vétérinaire au sein du CNEVA, conservent dans un premier temps leurs fonctions avant d'être rattachés à la direction générale (Cécile Lahellec comme conseillère scientifique et Marc Savey comme directeur de la santé animale mais ayant perdu le pilotage des laboratoires). Jacques Boisseau et Marc Savey quittent l'agence en 2001. L'équipe de direction est alors entièrement composée de membres choisis par Martin Hirsch.

<sup>3</sup> Pendant notre période d'observation à l'agence, le directeur de la DERNS n'appartient pas à ce groupe et est tenu à distance du pilotage institutionnel de l'agence.

## **2. Transposer les principes de sécurité sanitaire au domaine alimentaire**

Le leadership de Martin Hirsch se caractérise également par sa capacité à promouvoir, insuffler et protéger des valeurs au sein et à l'extérieur de son institution. Pour Selznick (1957), cet aspect du leadership est ce qui transforme une organisation en institution. Le leader définit des buts et diffuse des valeurs, façonne la structure de l'organisation, lui donne un « esprit », une « façon de faire », maintient son « intégrité institutionnelle », crée de la solidarité et de la coopération entre les différentes unités de l'organisation, lutte contre les pressions venues de l'environnement :

« ... 'to institutionalize' is to *infuse with value* beyond the technical requirements of the task at hand. » (Selznick, 1984, p. 17)

« ...the leader is an agent of institutionalization, offering a guiding hand to a process that would otherwise occur more haphazardly, more readily subject to the accidents of circumstance and history... (...). The institutional leader (...) is *primarily an expert in the promotion and protection of values.* » (*ibid.*, p. 27-28)

Comme le souligne O. Borraz en reprenant l'analyse de Selznick, le leader est un agent qui participe à l'institutionnalisation d'une organisation en lui donnant des objectifs, un sens et en incarnant son identité :

« En incarnant et en insufflant des valeurs, une représentation de la collectivité, des principes d'action, le leader participe d'un processus d'institutionnalisation. Il personnifie les attentes et les intérêts des membres de la collectivité, assurant leur reconnaissance et leur inscription dans un mode de gouvernement (...) Le leadership assure par conséquent la construction du sens : le sens d'une communauté ou d'une action collective ; le sens de la participation des membres à celle-ci ; le sens de la place de cette communauté ou action collective dans la société. Il établit des ponts, opère des traductions, porte et insuffle des valeurs, incarne des principes. » (Borraz, 2003, p. 134).

Martin Hirsch participe pleinement au processus d'institutionnalisation de l'Afssa en ancrant l'agence dans le système de sécurité sanitaire et en promouvant un ensemble de valeurs et de principes d'action. Il assure une fonction de construction d'une identité collective et donne un sens à la participation de chacun à cette communauté. Il fait passer l'agence du statut d'organisation, ensemble formel de règles et de procédures à visée instrumentale, au statut d'« institution » ayant une identité propre façonnée par son histoire, par les interactions sociales de ses membres tant en interne qu'avec son environnement.

En analysant les écrits de Martin Hirsch, il est possible de montrer comment il a inscrit l'agence dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire tout en adaptant ce dernier au cadre général de la régulation des risques alimentaires. Il énonce un ensemble de principes qui ont guidé la construction de l'agence :

«Au moment de sa création, l'Agence s'est efforcée, conformément à la volonté du législateur qui a défini ses missions, de poursuivre plusieurs objectifs à l'aune desquels il conviendrait d'évaluer le service que celle-ci a pu rendre :

- Rechercher le plus haut niveau scientifique et la plus grande fiabilité dans l'ensemble des activités d'évaluation, de recherche et d'appui scientifique et technique
- Garantir l'indépendance des conditions de réalisation des travaux de l'agence à l'égard des opérateurs économiques comme des autorités politiques et administratives
- Satisfaire à l'obligation de transparence, en rendant publics systématiquement les avis de l'agence mais également en informant sur ses méthodes de travail, ses expertises en cours, en participant à l'élaboration d'outils d'information
- Concilier la nécessaire réactivité dans les situations d'urgence, afin d'être en mesure de fournir rapidement une aide à la décision, avec un travail de fond et d'anticipation des crises, par la poursuite de travaux de recherche ou d'évaluation sur les sujets émergents

- Tenir sa place dans l'Union européenne qu'il s'agisse du réseau organisé autour de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire, de la mise en œuvre de fonctions de référence communautaire, de la participation à des programmes européens de recherche. » (Rapport d'activités Afssa 2001 – 2002, introduction)

Cet énoncé rétrospectif des principes qui ont guidé la construction et l'action de l'agence renvoie en partie aux principes de structuration de l'expertise énoncés sous la forme du triptyque « excellence, indépendance, transparence » au niveau communautaire. Ces principes sont réinsérés dans le cadre de la sécurité sanitaire et réappropriés dans un nouvel ensemble. Martin Hirsch leur ajoute un principe de « réactivité » ou de « pertinence », principe d'action qui montre la volonté de faire de l'Afssa à la fois un acteur à part entière de la gestion des risques et des crises (et non un simple institut scientifique) et comme un acteur fournissant une recherche et une veille sanitaires sur des risques émergents, en amont des administrations et des acteurs économiques :

« Pour moi, la sécurité sanitaire est assurée par quelques grands principes de même niveau et qui peuvent entrer en contradiction : le bon niveau scientifique, l'indépendance, la transparence... Et il y en a un quatrième : la pertinence c'est-à-dire répondre aux questions qui se posent au bon moment, c'est-à-dire avoir une capacité de réaction et d'anticipation. » (Direction générale Afssa)

Martin Hirsch montre un souci particulier pour le principe de transparence dont il fait un thème constant de ses interventions publiques. Dans son analyse de la vache folle, il faisait déjà du secret et de l'opacité une des raisons du discrédit des autorités publiques dans la gestion des risques alimentaires (Hirsch *et al.*, 1996). Il reprend ce thème dans un entretien paru en 2000 dans la revue *Cités*<sup>1</sup>. Il fait de l'agence un institution au service de la « démocratie sanitaire » : les citoyens veulent être des acteurs à part entière dans leurs choix tant individuels que collectifs et les autorités publiques se doivent de répondre à cette nouvelle exigence de transparence. Mais ces idées sont surtout développées dans son livre paru en 2002 qui a pour sous-titre : « Faut-il craindre la transparence ? ». Il y insiste sur la nécessité de sortir de la culture du secret et des rapports confidentiels pour informer sur les dangers et les risques, même lorsque ces derniers demeurent hypothétiques, non pour susciter la panique mais pour permettre aux consommateurs d'agir en connaissance de cause et aux autorités publiques d'anticiper un risque par des mesures temporaires. La transparence permet d'éviter une sous-réaction qui ne peut conduire, lorsque le risque est avéré, qu'à la sur-réaction.

Un autre principe affiché est l'indépendance de l'agence, qui doit se traduire au niveau institutionnel comme dans les pratiques de l'Afssa<sup>2</sup>. Martin Hirsch insiste sur la nécessité pour l'agence de garder son autonomie scientifique, de résister aux pressions, de ne pas faire ce que l'on attend d'elle. Quitte à susciter des tensions avec les acteurs économiques ou les pouvoirs publics :

« Un autre critère pour vérifier l'indépendance, c'est de se demander si nos avis perturbent le sens naturel des choses. Et je crois que oui. On l'a vu sur l'ESB, les recommandations sur le sel, les avis listeria qui ont forcé à changer des choses. Je dis souvent à mes collègues : « est-ce que nos avis ont provoqué des crises ou des tensions avec des administrations ou des industriels ? ». Si oui, je trouve que c'est une bonne chose, et un gage d'indépendance. » (Directeur général de l'agence).

Enfin, Martin Hirsch revendique la mise en œuvre du principe de précaution, qui se veut un principe de précaution raisonnée<sup>3</sup>. Ce principe qui doit guider l'évaluation des risques

---

<sup>1</sup> *Cités*, n°4, 2000, p. 100-108.

<sup>2</sup> Martin Hirsch, « L'expertise scientifique indépendante dans un établissement public : l'exemple de l'Afssa. », Rapport public 2001 du Conseil d'Etat, Paris, La documentation française, p. 427-439.

<sup>3</sup> Martin Hirsch, « Le principe de précaution sous l'angle de la sécurité alimentaire », *Les Cahiers du Comité consultatif national d'Ethique*, n°24, 2000, p. 33-36.

alimentaires, est mieux adapté que le principe de comparaison des bénéfices et des risques d'un produit utilisé pour les produits de santé. Dans le domaine de l'aliment, le calcul d'un rapport bénéfices/risques n'est pas toujours opératoire<sup>1</sup>. Le bénéfice d'un aliment étant souvent comparable à celui d'autres aliments, on ne peut que chercher à réduire le risque. Le principe de précaution ne conduit pas à rechercher le risque zéro mais à « supprimer le risque évitable pour tendre le plus bas possible, celui de la part du risque inévitable »<sup>2</sup>. Il suppose donc une recherche vers le risque le moins grand possible mais de manière raisonnée. Il ne s'agit pas d'« ouvrir le parapluie » à toute occasion. Il faut « naviguer entre l'insuffisance de précautions et ses effets néfastes, et l'excès de précaution et ses effets néfastes »<sup>3</sup>. Dans son livre paru en 2002, Martin Hirsch revient à plusieurs reprises sur l'équilibre à trouver entre le trop et le trop peu, entre des mesures trop sécuritaires et l'insuffisance de précaution, entre « toujours crier au loup » au risque de créer des paniques injustifiées et de perdre sa crédibilité et « faussement rassurer » en s'auto-censurant ou en ne « perturbant pas le système ». L'action du directeur de l'Afssa est prise dans une tension entre ces deux extrêmes et trouver une voie médiane est la condition de la crédibilité de l'agence :

« J'ai toujours dit que l'objectif que j'avais vis-à-vis de l'agence était qu'elle puisse être crue aussi bien quand elle dit qu'il y a un risque (et qu'on ne pense pas qu'elle crie au loup) que quand elle dit qu'il n'y a pas de risque (et que l'on ne pense pas qu'elle cherche à couvrir des intérêts politiques ou économiques). » (*Cités*, 2000, p. 106)

Martin Hirsch formalise donc pour son établissement des principes d'action qu'il bricole à partir de plusieurs références de manière à adapter les principes de la sécurité sanitaire au domaine alimentaire tout en inscrivant l'agence dans le champ organisationnel plus large des institutions de sécurité alimentaire européennes<sup>4</sup>. Ce faisant, il diffuse un ensemble de valeurs, qui imprègnent l'Afssa, et qui participent à l'institutionnalisation de l'agence, au sens ou l'entend Selznick<sup>5</sup>.

### **3. (Ré)orienter l'agence vers la défense de la sécurité sanitaire**

Ces principes d'action sont traduits dans la structure même de l'agence. Si l'on passe des principes d'action aux caractéristiques institutionnelles, on peut montrer comment l'Afssa a été structurée de manière à défendre les objectifs de sécurité sanitaire. Cela a entraîné un changement dans la culture d'établissement du CNEVA à partir duquel l'agence a été construite.

Nous avons expliqué dans le chapitre 3 comment l'agence avait été structurée. Dans un premier temps, la direction a repris l'armature institutionnelle du CNEVA, auquel elle a ajouté la DERNS. Elle a ensuite modifié cette organisation en créant trois unités

---

<sup>1</sup> L'agence a pourtant cherché à développer le principe de l'évaluation bénéfices/risques dans le domaine alimentaire, par exemple sur la question des OGM. En 2001, elle a organisé un colloque sur les bénéfices des OGM et a publié un rapport en 2005 sur une analyse bénéfices-risques de 5 OGM.

<sup>2</sup> Ibid, p. 34

<sup>3</sup> *Cités*, n°4, 2000, p. 105.

<sup>4</sup> Ce bricolage cognitif et normatif a un effet en retour sur les principes associés à la sécurité sanitaire. Ainsi Didier Tabuteau reformule ces derniers en 2002 lors d'une nouvelle édition de son livre : évaluation, précaution, impartialité et transparence. Cette nouvelle formulation permet de légitimer l'extension du programme de la sécurité sanitaire au domaine de l'alimentation et de l'environnement et du travail. La sécurité sanitaire est alors définie de façon très large comme « la protection de la santé de l'homme contre les risques iatrogènes de la société, c'est-à-dire contre les risques induits par son fonctionnement et les systèmes de plus en plus complexes qui l'organisent » (Tabuteau, 2002, p. 23)

<sup>5</sup> Il nous semble ainsi très réducteur de réduire le directeur de l'Afssa à « un courtier du management » (Alam et Godard, 2007) : loin de simplement diffuser les principes d'un gouvernement des risques, élaborés dans des forums internationaux et communautaires, Martin Hirsch se réapproprie ces éléments et les retraduit dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire.

fonctionnelles : la DERNS, l'ANMV et une Direction de la programmation des laboratoires (DPL) qui pilote tous les laboratoires de l'agence. Cette nouvelle organisation rompait clairement avec celle du CNEVA. Les directions de la santé animale et de l'hygiène des aliments étaient supprimées, leurs responsables rattachés à la direction générale de l'agence. La division en secteur d'activité (santé animale, hygiène alimentaire, médicament vétérinaire) disparaissait au profit d'un établissement plus intégré autour de la seule sécurité sanitaire des aliments<sup>1</sup>.

Ainsi, toutes les unités de l'agence sont (ré)orientées vers la sécurité sanitaire. En particulier, une politique scientifique est définie de manière à orienter les laboratoires vers des problématiques sanitaires et à les sortir de la dépendance du ministère de l'Agriculture :

« Le 2<sup>ème</sup> objectif était de construire une politique scientifique de l'établissement, ce que n'avait pas le CNEVA : même si le bilan du CNEVA était largement positif, c'était plus une juxtaposition de labos. Chaque morceau avait sa logique et était dans une logique de sous-traitance par rapport au ministère de l'agriculture. Il leur fallait répondre aux demandes de l'administration ou travailler sur des politiques définies par d'autres. Nous on a essayé de développer le travail entre labos et on a demandé aux labos comment ils voulaient travailler. (...) »

Q. En quoi consistait cette politique scientifique des labos ?

C'était l'idée que les sujets des labos doivent être déterminées par un intérêt sanitaire et pas par autre chose, pas par des effets de mode... que rien ne doit être mis en œuvre qui soit lié directement au développement économique d'une filière ; qu'il faut privilégier les sujets avec des enjeux, des questions non résolues, non maîtrisées... » (Direction générale Afssa)

Dans un premier temps, un document cadre définissant les grands principes de la recherche au sein de l'agence est élaboré et validé par le conseil d'administration en octobre 2000. Il insiste sur les finalités sanitaires que doivent avoir les activités de recherche. Puis un document d'orientation pluriannuel définit de nouvelles priorités et prévoit la réorganisation de certains laboratoires<sup>2</sup>. Les activités sont réorientées pour donner la priorité à la santé humaine et tisser des liens entre santé animale et sécurité sanitaire. Les laboratoires voient leurs partenariats avec les acteurs économiques fortement remis en cause au nom de l'indépendance nécessaire à la sécurité sanitaire<sup>3</sup>. Cela explique que les collaborations avec d'autres organismes de recherche (comme l'INRA) qui paraissaient trop peu orientées vers des finalités sanitaires, aient été peu développées dans les débuts de l'agence<sup>4</sup> :

« Je suis en plus persuadé qu'en tant qu'agence on a plus que d'autres le devoir d'avoir des travaux déconnectés des enjeux économiques. L'INRA travaille quand même sur les OGM avec l'idée de favoriser la filière OGM malgré l'existence de pathogènes. Ça a des conséquences sur l'implication des opérateurs, les questions posées... alors que nous, notre positionnement c'est la sécurité optimale du consommateur et sur les OGM on se demandera quels sont les éléments pour mieux évaluer le risque. Donc on a une politique scientifique, des orientations propres des labos sur certains sujets. Après vous trouverez toujours des exceptions à la règle. Mais l'INRA est avant tout un organisme de développement agronomique, l'Afssa a un ancrage différent : la sécurité sanitaire. Donc il fallait se mettre en position d'abord de pouvoir avoir des collaborations, et un ensemble cohérent pour pouvoir avoir des politiques d'établissement à l'établissement. » (Direction générale Afssa)

---

<sup>1</sup> L'ANMV garde pourtant une plus grande autonomie institutionnelle et fonctionnelle au sein de l'agence : son directeur est spécifiquement nommé sur proposition du directeur général de l'Afssa, par les ministres de l'Agriculture et de la Santé.

<sup>2</sup> Afssa. La recherche : missions et politique de l'Afssa. Orientations 2002 / 2005.

<sup>3</sup> Voir chapitre 3.

<sup>4</sup> Voir aussi l'article « Le prix de la sécurité sanitaire », par Martin Hirsch, Maxime Schwartz et Paul Vialle, *Le Monde* du 17 juin 2004. Dans cet article, Martin Hirsch propose le développement d'une recherche indépendante par la création d'une fondation pour la recherche en sécurité sanitaire, financée par contributions des industriels et par des fonds publics

La création de la DERNS et son pilotage par des médecins et des pharmaciens, la transformation de l'organisation interne de l'agence de même que la réorientation des activités des anciens laboratoires vers la sécurité sanitaire ont ainsi fortement changé la culture de l'établissement qu'était le CNEVA : la santé animale n'est plus envisagée pour elle-même mais dans son lien avec la sécurité sanitaire.

« Q. Cet ancrage sanitaire est-ce que ça voulait dire une réorientation de la santé animale vers la santé humaine ?

Oui, mais surtout ne plus catégoriser en santé animale / santé humaine ; santé animale / hygiène des aliments. Il peut y avoir des choses de pure santé animale, d'autre de pure santé humaine. Mais les lignes entre les deux sont souvent floues et il y a beaucoup d'exemples d'effets pervers de la séparation. Par exemple, il est clair que l'ESB est une maladie de santé animale et de santé humaine, puisqu'elle est transmissible à l'homme. Par contre, la tremblante, on ne sait pas si elle est transmissible ou non. Est-ce que c'est une maladie de santé animale ou de santé humaine ? On a besoin de continuer les recherches là-dessus. L'agence a été créée pour casser la frontière santé animale/ santé humaine. On les a cassées (même si on a eu un problème d'organisation avec la direction de la santé animale<sup>1</sup>).

La deuxième chose a été de privilégier des activités liées aux aspects de santé humaine par rapport à d'autres. Moins travailler sur les propriétés organoleptiques du lait ou la qualité du miel et plus sur la listeria dans le lait ou les effets toxiques chez les abeilles.

Q. Donc privilégier la santé humaine contre la santé animale, c'était volontaire ?

Oui, c'est vrai qu'au début on ne parlait pas beaucoup de santé animale et je suis un peu responsable, et puis c'était aussi par tropisme : j'allais naturellement vers la sécurité alimentaire ; la santé animale, je connaissais moins, j'étais moins sensibilisé. C'est d'ailleurs la seule instruction que j'ai reçue du ministère de l'Agriculture en 4 ans: de renforcer la santé animale ! » (Direction générale Afssa)

Cette réorientation du CNEVA, dont la culture était jusque là centrée sur l'amélioration de la qualité des aliments et la protection de la santé animale au service du ministère de l'Agriculture et en contact direct avec les professionnels, suscite des résistances. Pendant les deux premières années, de fortes inquiétudes se sont exprimées au sein des laboratoires, qui se trouvaient perturbés par la réorientation de leurs activités, le déclin de la relation privilégiée avec le ministère de l'Agriculture, la limitation de leurs partenariats avec les acteurs économiques et le changement de leurs sources de financement. Le personnel des laboratoires du CNEVA a eu le sentiment de perdre son identité et d'être marginalisé par rapport à la DERNS et à l'activité d'expertise :

« Avant, les labos, c'était la vitrine du CNEVA, maintenant l'expertise est beaucoup plus sollicitée que les labos. Certaines personnes ne se sentent plus reconnues comme avant. On nous avait dit que la création de l'Afssa ne changerait rien pour le personnel et leur travail mais c'est totalement faux. Avant on était en relation directe avec le ministère de l'Agriculture, maintenant on fait de la sécurité alimentaire, c'est difficile à vivre. » (Agent laboratoires Afssa)

« On n'avait pas l'habitude de cela. On n'était pas habitués. Ce n'était pas notre culture. On ne s'est pas reconnus. Le CNEVA c'était 10 laboratoires sur le terrain dont 80% en santé animale. On représentait la boutique "santé animale et agriculture", mais pas la consommation et encore moins la santé humaine. C'était des gens de l'agriculture, les gens du CNEVA. Tout d'un coup on portait un nom dans lequel on ne se reconnaissait pas. Dans l'Afssa on est où ? Quand on fait la plaquette, il y a 13 laboratoires d'étude, et vous voyez ? La recherche est tout en bas dans ce petit encadré à droite. C'est 600 personnes dans ce cadre ! On était coincé. On savait que ça déraillait, mais il fallait qu'on soit "aliment". La communication vendait l'Afssa et sa force intellectuelle à tout va, mais où on était ? On n'était nulle part. » (Agent laboratoires Afssa)

Ce sentiment de marginalisation, particulièrement exprimé par les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture en poste à l'agence, est décliné sur différents modes. Celui, corporatiste, de

---

<sup>1</sup> Le directeur de la santé animale est en effet nommé non par le Directeur de l'Afssa mais par le ministre de l'Agriculture. Cette disposition est issue du compromis trouvé entre les ministères lors de la création de l'agence, le ministère de l'Agriculture craignant la marginalisation de la santé animale.



l'opposition des vétérinaires et des médecins. Ou, de manière très liée, sur le mode politique, de l'opposition du monde de l'Agriculture et celui de la Santé :

« En fait, les fonctionnaires de l'Agriculture se sont fait écraser ; il faut bien voir que l'Afssa a été créée par Bernard Kouchner ; Martin Hirsch, alors directeur du cabinet de Kouchner a été nommé à la tête de l'Afssa avec pour mission de rapatrier l'alimentaire à la Santé. On peut dire qu'ils ont raté leur coup car, avec la droite, le nom du ministère est ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. Martin Hirsch, comme il ne pouvait pas débaucher tous les fonctionnaires de l'agriculture, a changé toute la tête ; c'est à dire qu'il n'y a plus un ancien qui a des responsabilités ; 80% viennent du ministère de la Santé, avec une vision différente de la nôtre sur la santé animale : en fait, ils s'en tapent, à part pour les zoonoses. Nous, les anciens, au moment de la crise ESB, on s'est retrouvé pris entre 2 enclumes, l'Agriculture et la Santé. » (Agent Afssa)

La transformation interne de l'Afssa et la marginalisation de l'ancienne direction du CNEVA, sont ainsi réinscrites dans les luttes politico-administratives qui ont entouré la création de l'agence. La déception est aussi vécue sur le mode de l'opposition entre la culture de la recherche qui était celle du CNEVA et qui est toujours celle portée par les laboratoires et la culture bureaucratique et gestionnaire de la nouvelle agence. Alors que le CNEVA était dirigé par des scientifiques<sup>1</sup>, le management de l'agence paraît trop centralisé et incompatible avec la culture d'autonomie propre à la recherche :

« Lors de l'arrivée de l'Afssa, on n'a pas pris en compte l'histoire : il a fallu effacer le CNEVA et le remplacer par l'Afssa. Cela a jeté un trouble. On a fait passer l'appui scientifique avant la recherche. Il a fallu 2 ou 3 ans pour oublier le fonctionnement du CNEVA. Le directeur du CNEVA était très paternaliste, il connaissait les 400 personnes ; après une évaluation, il a été capable de mettre en place un projet d'établissement avec beaucoup plus de délégation. Depuis c'est l'inverse qui se produit, il y a une réelle dégradation du climat lié au nouveau management. On avait fonctionné auparavant pendant 5 à 6 ans de façon autonome, et ici on fonctionne par note. A l'Afssa il n'y a pas d'âme, alors qu'au CNEVA, les gens avaient envie de venir y travailler. Actuellement, je ne sais pas si les gens sont fidèles à l'Afssa. J'avais convaincu le directeur du CNEVA que les gens étaient adultes ; ici il n'y a pas cet état d'esprit. Ici, on est impatient ; au CNEVA, on laissait travailler les gens, on leur permettait de gérer leur projet ; ici, on contrôle. Pourtant la qualité du travail de recherche est issue de la conjugaison de la liberté qui donne des idées, de la rigueur, du travail et du talent. » (Agent laboratoires Afssa)

Ainsi au cours de nos entretiens, certains chercheurs issus du CNEVA ont exprimé la difficulté qu'ils ont rencontrée à passer de ce centre d'études composé de vétérinaires travaillant au service du ministère de l'Agriculture sur des thématiques majoritaires de santé animale, où le contact avec l'administration et les professionnels étaient valorisés, à une agence placée sous la tutelle de trois ministères, pilotée par des membres issus du monde de la Santé, dont la mission principale était d'assurer la sécurité sanitaire et où les contacts avec les administrations et les professionnels sont devenus beaucoup plus distants.

Pourtant, plusieurs avantages ont eu raison de ces réticences. En premier lieu, par sa montée en puissance, l'agence a pu offrir de nouveaux moyens aux laboratoires, et même si les créations de postes ont été moins nombreuses dans les laboratoires qu'à la DERNS, l'agence s'est efforcée de développer des activités de recherche (le nombre de doctorants a fortement augmenté), de créer des postes de chercheurs titulaires, de réduire le nombre d'agents sur des supports budgétaires instables (conventions de court terme avec le ministère de l'Agriculture par exemple). Une politique de recherche plus ambitieuse a été définie. Par ailleurs, la direction de l'agence a compris la nécessité de mettre en avant les activités des laboratoires. Les crises de la fièvre aphteuse ou de la grippe aviaire ont été des occasions pour valoriser le travail des laboratoires spécialisés dans ces domaines. L'Afssa s'est aussi investie dans le

---

<sup>1</sup> Le dernier directeur général du CNEVA, Michel Thibier, est Docteur vétérinaire, Docteur es Sciences. De 1984 à 1994, il avait été directeur d'un laboratoire de Recherche, d'Innovation et de Contrôle en matière de reproduction et santé animales à Maisons-Alfort avant de prendre la direction du CNEVA de 1994 à 1999. Il avait été proposé par le ministère de l'Agriculture pour occuper la direction de l'Afssa.

domaine des zoonoses par exemple par la mise en place d'un réseau d'excellence européen en 2004 (réseau MedVetNet dans le cadre du Programme cadre recherche et développement de la Commission européenne). Ces nouvelles ressources pour les laboratoires ont permis de répondre aux réticences initiales et la direction est parvenue à diffuser une culture de sécurité sanitaire à l'ensemble de l'établissement<sup>1</sup>.

Nous avons donc montré comment l'agence est devenue une « institution » au sens où l'entend Selznick. Martin Hirsch joue un rôle essentiel dans le processus d'institutionnalisation de l'Afssa : son leadership repose à la fois sur des caractéristiques personnelles, sur une capacité à se doter d'un cercle de commandement pouvant relayer son autorité et sur une capacité à définir un ensemble de valeurs et de principes devant guider l'agence. Il l'inscrit dans le champ de la sécurité sanitaire en définissant un ensemble de principes, qu'il bricole à partir de multiples références. Il insuffle ces principes et en imprègne la structure et l'action de l'agence dont les activités sont réorientées vers la défense de la sécurité sanitaire. Nous allons montrer maintenant comment l'Afssa a mis en œuvre une stratégie pour défendre ces principes et s'institutionnaliser dans le système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires.

## **II. Une stratégie d'institutionnalisation**

La stratégie qu'a développée l'Afssa pour « faire sa place » dans le système d'acteurs de la régulation des risques est bien sûr orientée par le cadre cognitif de sécurité sanitaire mais elle dépend aussi des ressources qui assurent ses capacités d'action et des intérêts qu'elle poursuit, qui fournissent les finalités de cette action (Hassenteufel, 2008). L'agence peut se prévaloir des ressources que lui procure son expertise, qui paraît d'autant plus légitime qu'elle est procéduralisée (partie 2). Elle utilise son expertise au service de sa mission de sa sécurité sanitaire et du développement de ses prérogatives en développant une stratégie d'institutionnalisation dans le système de régulation des risques.

Nous montrerons comment, tout au long de ses premières années d'existence, l'Afssa a adopté une stratégie offensive vis-à-vis de ses ministères et administrations de tutelle pour affirmer son pouvoir et s'imposer comme l'élément central du système de régulation des risques alimentaires. Cette stratégie repose sur plusieurs éléments :

- L'Afssa utilise les crises sanitaires comme des opportunités pour s'imposer à ses tutelles.
- Elle refuse d'être un simple institut scientifique destiné à évaluer les risques à la demande des gestionnaire et revendique une position à l'articulation entre évaluation et gestion des risques en s'appliquant à mettre en œuvre toutes les prérogatives que lui a données la loi.
- Elle affirme son autonomie scientifique et politique par rapport à ses tutelles ministérielles.
- Elle développe une politique de communication offensive de manière à diffuser de façon la plus large ses avis et à animer le débat public, en utilisant un contexte médiatique et politique favorable.

---

<sup>1</sup> Pour créer un esprit maison et un sentiment d'appartenance plus fort, l'agence a organisé des rassemblements annuels de tous les agents de l'Afssa, dispersés dans les divers laboratoires en France.

- Elle cherche à accroître son champ de compétences tant dans le domaine de l'expertise que de la recherche.

Par cette stratégie, l'agence se conçoit comme une institution située à l'interface entre la science et la politique, dotée de l'indépendance scientifique que lui confère son expertise mais animée par une mission politique : transformer la régulation des risques alimentaires par la promotion de la sécurité sanitaire.

Ce faisant, elle conteste la propriété des risques alimentaires aux administrations de gestion : elle bouscule leur autorité sur ce champ d'action publique en redéfinissant les risques alimentaires à travers la notion de sécurité sanitaire, en proposant de nouveaux principes d'action publique, en transformant les compétences, les droits et les responsabilités des acteurs du système, en se présentant comme le porte-parole des intérêts des consommateurs. Elle cherche ainsi à affirmer son leadership sur ce champ d'action publique, en proposant un ensemble de principes d'action, en tentant de s'approprier les moyens pour pouvoir légitimement représenter la sécurité sanitaire des aliments, en essayant de redéfinir les rôles des différents acteurs autour de ces nouveaux principes et de ses prérogatives.

### **1. Faire sa place : les crises comme opportunités**

Pour s'institutionnaliser à l'articulation de l'évaluation et de la gestion des risques, la direction de l'agence profite des crises alimentaires qui se succèdent. Pendant que l'agence s'installe et alors même qu'elle n'a pas encore mis en place ses propres comités d'experts, plusieurs crises éclatent : crise concernant des produits contaminés à la dioxine en mai 1999, puis pratiquement au même moment, crise concernant des produits fabriqués par Coca-Cola en France et en Belgique, toutes deux ayant une portée européenne ; controverse sur la levée en France de l'embargo sur le bœuf britannique à la fin de l'année 1999 ; enfin, crise de l'Erika et crises de listériose qui concernent plusieurs produits de charcuterie fin 1999, début 2000. Les premiers mois de l'agence sont donc marqués par une activité intense et une exposition médiatique et politique très forte.

Ces crises participent à l'institutionnalisation du nouveau système de régulation publique des risques alimentaires. Elles apparaissent à la fois comme les révélateurs de recompositions en cours, des moments de lutte d'institutions pour la propriété de la sécurité alimentaire, pour l'imposition de modèles d'expertise et de décision, comme des moments où de nouvelles procédures, de nouveaux modes de régulation, de nouvelles articulations entre acteurs sont créés (Besançon *et al.*, 2004). Au cours de ces crises, le nouvel ordre institutionnel créé en 1998 est mis à l'épreuve et défini dans l'action. Alors que les administrations de tutelle de l'agence l'ont conçue comme une instance scientifique d'évaluation de risque, les crises fournissent à l'Afssa des opportunités pour imposer son expertise, pour se rendre incontournable dans la gestion des risques et des crises, donc pour se faire reconnaître comme un acteur à part entière dans le système de régulation. L'agence s'engage dans des rapports de force et des luttes de pouvoir avec les propriétaires de la gestion des risques alimentaires<sup>1</sup>.

#### **a. Les crises dioxine et Coca-Cola : participer à la gestion des crises**

Deux premières crises permettent à l'Afssa de s'instituer comme un acteur légitime dans la gestion des risques et des crises.

---

<sup>1</sup> Les crises contribuent aussi à l'élaboration par l'agence de son système d'expertise. Plusieurs des caractéristiques essentielles de la DERNS ou des CES ont été pensées au moment de ces crises inaugurales. Cf chapitres 3 et 4.

## Les crises de la dioxine et du Coca-Cola

L'Afssa a à peine deux mois d'existence lorsque éclate en Belgique la crise des poulets contaminés à la dioxine. Le 28 mai 1999, les autorités belges ordonnent le retrait du commerce de tous les poulets et œufs produits en Belgique. Le 1<sup>er</sup> juin, ce sont tous les produits alimentaires fabriqués à base d'œufs et de poulets qui sont retirés du marché belge. Le même jour, les ministres belges de l'agriculture et de la santé publique donnent leur démission. Il apparaît en effet que leurs services étaient au courant depuis plusieurs semaines de la présence de très fortes concentrations en dioxine dans des animaux nourris avec des aliments enrichis par un lot de graisse animale livré par une entreprise flamande. Compte tenu de la distribution large des aliments pour animaux et de la circulation des produits belges, la crise s'étend rapidement à l'Europe. Le comité vétérinaire permanent de l'Union européenne envisage d'instaurer un embargo sur les exportations belges de volailles et réclame que tous les pays diligentent des enquêtes pour identifier les animaux et les aliments potentiellement contaminés. Le 2 juin, la Commission impose aux Etats-membres le rappel de tous les produits contenant des dérivés d'œufs et de poulets produits en Belgique du 15 janvier au 2 juin.

En France, dès le 28 mai, le ministère de l'Agriculture français demande à l'ensemble de la grande distribution de retirer du marché les poulets et les œufs d'origine belge. Le 31 mai, des élevages ayant reçu des aliments pour volaille susceptibles d'être contaminés sont mis en quarantaine. Le 4 juin, la France et plusieurs pays européens bloquent l'importation et la mise sur le marché de tous les animaux et produits animaux belges. Cette décision va au-delà des mesures édictées le même jour par la Commission européenne qui prévoit que l'embargo ne vise que les animaux issus des élevages soupçonnés d'avoir été contaminés.

La crise de la dioxine crée un scandale politique en Belgique, le désarroi de l'opinion et un manque à gagner très important pour les professionnels. Elle est très fortement médiatisée et pèse sur les élections législatives du 13 juin, qui se soldent par la défaite du gouvernement en place. En France, elle donne lieu à de nombreuses polémiques. La première éclate entre la France et la Commission européenne: cette dernière reproche à la France de ne pas avoir réagi à un fax envoyé par les services belges à la DGCCRF le 3 mai faisant état d'une livraison de graisse animale contaminée à la dioxine à une société française en janvier 1999. La France se défend de tout retard dans la gestion de la crise : pour le ministre de l'Agriculture Jean Glavany, ce fax était une "information presque banale" et la véritable alerte des autorités belges date du 28 mai. Une autre polémique oppose les différents acteurs de la sécurité alimentaire : le ministère de la Santé, l'InVS et l'Afssa reprochent à la DGCCRF de ne pas avoir mis en application la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 : ils auraient dû être destinataires du fax belge, de manière à diligenter une enquête et à imposer au gouvernement de lancer une alerte auprès de la Commission européenne<sup>1</sup>. La crise est ainsi en France un espace de conflits entre les acteurs en charge de la régulation des risques alimentaires.

Pourtant l'Afssa apparaît rapidement comme un recours pour sortir de la crise. Saisie par l'administration, elle émet un avis le 4 juin après avoir réuni les experts du CSHPF et de la CIIAA. Cet avis permet au gouvernement de rassurer les consommateurs en déclarant que l'exposition à des aliments contenant de la dioxine n'a pu être que ponctuelle, que les mesures prises permettent de maîtriser les facteurs de risque d'exposition et que par conséquent les produits présents sur le marché ne présentent pas de danger pour la santé. Le gouvernement

---

<sup>1</sup> *Le Monde*, mardi 8 juin 1999.

saisira l’Afssa dans les jours suivants au sujet de l’élaboration d’un protocole d’analyse des produits contaminés puis de la levée des mesures de précaution visant des élevages potentiellement contaminés. Toutes les mesures sanitaires sont levées le 15 juin après le feu vert de l’agence.

Pratiquement au même moment, une autre crise a lieu sur le même territoire. Elle concerne cette fois les produits de la firme Coca-Cola produits en Belgique et distribués en Belgique et dans le Nord de la France (Besançon, 2004). Le 8 juin 1999, une trentaine d’élèves d’une petite ville flamande sont hospitalisés, après avoir bu du Coca-Cola. D’autres intoxications ont lieu par la suite, qui conduisent le ministre belge de la Santé publique à prendre le 14 juin la décision de retirer du marché l’ensemble des produits de la firme Coca-Cola en Belgique. Après le signalement de deux cas dans le Nord de la France, ce sont les ministres français chargés de la Consommation et de la Santé qui décident, le 15 juin, de retirer du marché les lots de boissons de certaines marques de la firme, au nom du principe de précaution. Pendant plus d’une semaine, l’incertitude se maintient sur le degré de risque, tant en Belgique qu’en France, incertitude alimentée par l’opacité et les explications peu convaincantes de la firme. Mais les symptômes des personnes s’avèrent bénins et les analyses effectuées sur les produits sont toutes négatives. Dès lors, le gouvernement saisit l’Afssa le 22 juin, à nouveau pour avoir une évaluation du risque lui permettant de lever les mesures prises et de sortir de la crise. L’Afssa réunit en urgence deux groupes d’experts du CSHPF qui estiment que le risque sanitaire est faible et qu’il n’y a plus lieu de ne pas consommer les boissons. Le gouvernement suit immédiatement l’avis de l’agence et, le 24 juin, lève les mesures prises.

Lors de ces deux crises l’Afssa est utilisée de la même façon par le gouvernement. Appelée en situation de crise pour se prononcer sur le degré du risque, alors que des mesures de précaution ont déjà été prises, l’agence convoque en urgence des comités d’experts (dont elle assure temporairement le secrétariat scientifique) et émet un avis qui sert de base au gouvernement pour lever ces mesures et sortir de la crise. Dans ces deux cas, l’Afssa sert à sortir de la situation de crise, à rétablir la confiance, à montrer l’efficacité de l’Etat alors qu’il est contesté (par la Commission européenne lors de la crise de la dioxine) et à réaffirmer son autorité (sur les acteurs économiques, lors de la crise Coca-Cola). Partant, l’agence est insérée dans un dispositif de gestion des *crises*, et pas seulement des *risques*, ce qui n’était pas une évidence à ses débuts :

« La crise de la dioxine, ça a été la première fois où, contrairement à ce qui avait été prévu au départ, on a eu besoin de l’agence en urgence, en situation de décision rapide, plus rapide que ce qui était prévu par ceux qui avaient initié la loi. L’agence devait donner des avis scientifiques par temps calme permettant d’éclairer l’avenir. On était donc là dans un système à fronts renversés parce qu’on sollicitait l’agence plutôt pour sortir d’une situation où des mesures de protection avaient été prises sans avis scientifique et on voulait avoir le feu vert pour dénouer la crise. La situation est amusante parce que c’est l’inverse de ce qui avait été prévu. (...) Au vu des ministères, l’idée qu’ils se faisaient de l’agence était plutôt la poursuite du système précédent dans lequel vous avez de l’expertise scientifique qui se fait... au rythme de l’expertise scientifique classique et puis de l’autre côté des crises qui se gèrent sans institution scientifique. L’agence a pris le relais de comités d’experts qui étaient dispersés et qu’on saisissait pour des études à long terme ou pour la préparation de normes. Donc leur idée de l’agence, je crois, ce n’était pas un système destiné à être aussi réactif à ce point, ce qui pourtant apparaît dans la loi, où le mot urgence figure. » (Direction Afssa)

Ces deux crises instituent donc l’agence comme un acteur à part entière dans la gestion des crises, mobilisable en situation d’urgence et utile pour restaurer la confiance dans la régulation des risques. Elles confèrent à l’Afssa le pouvoir d’imposer de nouvelles normes et de renforcer le contrôle des acteurs économiques. Elles lui donnent une visibilité médiatique

et politique, particulièrement opportune à ses débuts<sup>1</sup>. Elles assurent l’affichage par les pouvoirs publics du nouveau système de régulation des risques et la mise en avant du rôle de l’expertise scientifique dans la décision publique.

L’Afssa n’est pas restée passive dans ce processus d’institutionnalisation. L’agence a activement cherché à faire sa place dans le processus de gestion de crise. D’abord en se faisant saisir : aussi bien lors de la crise dioxine que pour la crise Coca-Cola, c’est elle qui suggère aux cabinets des ministres de procéder à une saisine. Elle se prépare à l’avance à la saisine : elle a contacté les experts des comités et a commencé à préparer ses éléments de réponse. Elle participe aussi à la contestation des ministères de l’Agriculture et de la Consommation lorsqu’elle rappelle (avec le ministère de la Santé) qu’elle aurait dû être alertée lors des premiers doutes de contamination à la dioxine. Enfin, elle force son autonomie face à la pression politique et médiatique, en imposant les délais pour rendre ses avis :

« Ce qu'on avait souhaité faire c'était de pouvoir solenniser l'installation du conseil d'administration en invitant les trois ministres qui ont la tutelle de l'agence, c'est-à-dire à l'époque Bernard Kouchner, Jean Glavany et Marylise Lebranchu. Mme Lebranchu arrive la première en disant avant qu'on installe le conseil d'administration, comme il y avait pas mal de journalistes à cause la dioxine et du Coca-Cola: "On est dans la merde sur Coca-Cola, est-ce que l'agence est capable de rendre un avis très rapidement sur le problème ?". Moi, j'avais vu comment les comités d'experts pouvaient réagir sur la dioxine. Je m'étais dit qu'on pouvait me poser une question sur Coca-Cola, que ce ne serait pas étonnant et on avait déjà pris quelques contacts pour examiner le problème. J'ai dit "Oui, pourquoi pas ?" "Combien de temps il vous faut ? Est-ce qu'on peut avoir un avis ce soir ?" J'ai dit "Non, on peut vous rendre un avis en 36 heures. Et les trois ministres se sont mis dans un coin de mon bureau pour essayer de voir comment ça pouvait se passer. On va à la conférence de presse et les journalistes demandent: "Alors, pour Coca-Cola, qu'est-ce que vous faites ?" et Marylise Lebranchu dit "on aura un avis de l'Afssa ce soir"... J'ai repris la parole derrière en disant "Pas ce soir mais demain". Pendant ce temps là, une de mes collaboratrices montait contacter les experts pour organiser la réunion du lendemain. » (Direction générale Afssa)

Les crises de la dioxine et du Coca-Cola permettent ainsi à l’Afssa de trouver une légitimité immédiate en apparaissant aux yeux des pouvoirs publics et de l’opinion comme un acteur de la gestion des risques alimentaires et des crises, capable de fonder l’action des pouvoirs publics et de rétablir la confiance de l’opinion.

### **b. La crise de l’embargo : affirmer son indépendance**

La principale épreuve qui permettra d’asseoir définitivement la légitimité de l’agence dans le système de régulation des risques est la crise suscitée par la controverse entre la France d’une part et la Commission européenne et la Grande-Bretagne d’autre part sur la pertinence de lever l’embargo sur les importations de bœuf britannique. Cette crise a déjà été largement analysée (Godard, 2001 ; Joly et Barbier, 2001 ; Setbon, 2004). Nous rappellerons de façon succincte ses grands moments, puis nous montrerons plus précisément quel a été le rôle de l’Afssa et l’impact de la crise sur l’agence.

### **La crise de l’embargo**

Rappelons d’abord que les mesures d’embargo sur les produits bovins anglais ont suivi l’annonce du lien entre l’ESB et la MCI en mars 1996. Cette mesure de prévention est prise d’abord au niveau national puis est rapidement généralisée au niveau communautaire. En novembre 1998, le Conseil européen décide de lever l’embargo, et en juillet 1999, la

---

<sup>1</sup> La saisine de l’Afssa lors de la crise Coca-Cola a lieu devant les caméras lors de la mise en place du conseil d’administration de l’agence, en présence des trois ministres de la Santé, de l’Agriculture et de la Consommation.

Commission européenne fixe comme date d'entrée en vigueur de la levée le 1<sup>er</sup> août. Les Etats-membres doivent mettre en application cette mesure.

En France, au cours du mois d'août 1999, les scientifiques expriment des doutes relayés par la presse<sup>1</sup>. Ils soulignent les incertitudes sur l'évolution de l'épidémie d'ESB en Grande-Bretagne, sur les voies de transmission de la maladie, sur le défaut de fiabilité des contrôles anglais ainsi que sur l'effectivité des mesures de retrait des farines animales et de destruction des tissus présentant le plus de risque (les matériaux à risque spécifié, MRS). Bien que sensible à ces arguments, la ministre chargée de la Consommation Marylise Lebranchu déclarant même dans la presse qu'elle « partage la peur du consommateur », Lionel Jospin semble prêt à lever l'embargo en accentuant les contrôles et en améliorant l'information des consommateurs.

Un projet d'arrêté visant à transposer en droit français la décision communautaire de levée de l'embargo sur les viandes anglaises est rédigé et est soumis à l'Afssa pour avis, conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 qui oblige les décideurs à consulter l'agence sur toute mesure réglementaire relevant de ses compétences. L'avis de l'agence rendu le 1<sup>er</sup> octobre s'appuie sur l'avis du Comité Dormont<sup>2</sup>. Ce dernier constate que dans l'état actuel des connaissances scientifiques et des données épidémiologiques, « le risque que la Grande Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne peut pas être considéré comme totalement maîtrisé ». L'avis de l'Afssa va plus loin et donne un « avis défavorable » à l'arrêté.

Le 1<sup>er</sup> octobre, le gouvernement annonce qu'il suit l'avis de l'Afssa et qu'il interrompt la procédure de levée de l'embargo. Il reçoit le soutien des médias, des professionnels de la filière bovine et des associations de consommateurs mais est vivement critiqué par le Commissaire européen à la protection des consommateurs David Byrne pour qui l'avis de l'Afssa est un « prétexte » et n'est fondé sur aucune nouvelle information scientifique qui n'ait déjà été examinée par le Comité scientifique directeur (CSD). Le Commissaire évoque même la possibilité d'une procédure d'infraction devant la Cour de justice européenne.

Dans le mois qui suit, la Commission fait appel à ses experts pour se prononcer sur l'avis de l'Afssa. Alors que les experts du groupe ad-hoc sur les ESST sont partagés, le CSD se prononce le 29 octobre à l'unanimité contre les arguments avancés par l'avis de l'Afssa. Selon l'avis du CSD, les données disponibles sur l'évolution de l'épidémie en Grande-Bretagne montrent bien une décroissance des cas. Il n'existe pas en l'état actuel des connaissances d'autres voies de contamination que celles déjà identifiées. En conséquence, si les mesures de gestion de risque sont correctement appliquées, la viande bovine britannique présente un risque comparable à celle des autres pays européens.

L'avis de l'Afssa est donc contredit et la France est placée en porte-à-faux. La presse parle de « revers », d'« échec cuisant » pour le gouvernement et pour l'Afssa mais soutient globalement la position française. Au cours du mois de novembre, la France, la Grande-Bretagne et la Commission européenne cherchent un compromis scientifique et politique. Un

---

<sup>1</sup> Jean-Yves Nau fait part dans *Le Monde* d'un avis de l'Académie de médecine (« La levée, dimanche 1er août, de l'embargo européen sur la viande britannique ne dissipe pas tous les doutes », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> août 1999). Le journal accuse la Commission européenne de privilégier les intérêts économiques et diplomatiques au détriment de la protection du consommateur (*Le Monde*, 05 Août 1999).

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa du 30 septembre 1999 relatif au projet d'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni.

protocole d'accord est soumis à l'Afssa<sup>1</sup>. Le 6 décembre, l'Afssa rend un nouvel avis<sup>2</sup>. Il donne une appréciation globalement positive du protocole d'accord en soulignant que les mesures supplémentaires proposées pour encadrer les exportations de viande anglaise constituent un progrès dans la maîtrise des risques. Et l'agence conclut en laissant au gouvernement la responsabilité de sa décision tout en encadrant cette dernière : il recommande que toute décision prenne en compte les incertitudes persistantes sur l'infectiosité de la viande bovine et sur les modes de transmission de l'agent infectieux chez les animaux ; il note que les mesures prévues ne seront pas immédiatement efficaces sur la réduction des risques et que si l'embargo devait être levé, les mesures devraient être rapidement réversibles « afin de faire cesser immédiatement une éventuelle exposition des consommateurs à un risque qui se confirmerait ultérieurement. ».

L'avis de l'Afssa est loin donc d'être un blanc-seing pour lever l'embargo. Tout en ne s'opposant plus à une telle mesure, l'Afssa ne donne pas clairement son aval au nouveau protocole. Le gouvernement se trouve alors devant un dilemme : soit suivre la prudence de l'avis scientifique et se mettre en situation d'infraction à la réglementation européenne ; soit lever l'embargo et assumer devant l'opinion la gestion du risque. Le gouvernement est divisé, le président Chirac rappelle que « dans le domaine de la santé, aucun risque ne peut être accepté » et l'opposition pousse à maintenir l'embargo. C'est aussi la position des organisations professionnelles agricoles et des associations de consommateurs. En outre, en cas de refus de se conformer à la décision communautaire, les dégâts seront faibles car la procédure européenne d'infraction est longue et peut laisser le temps de trouver un nouveau compromis. Le 8 décembre, le gouvernement refuse de lever l'embargo en se fondant sur les arguments de l'agence, demande que des programmes de dépistage soient mis en œuvre au niveau communautaire et qu'une base réglementaire commune en matière d'étiquetage et de traçabilité des viandes soit adoptée.

Nous allons revenir plus précisément sur le rôle de l'Afssa dans cette crise et sur l'impact que cette dernière a eu sur l'agence.

En premier lieu, la question de la levée de l'embargo apparaît là encore comme une opportunité qu'a saisie l'Afssa pour faire toute sa place dans le système de régulation des risques. Il ne s'agit pas comme dans le cas des crises de la dioxine ou Coca-Cola de faire intervenir l'agence en urgence pour une évaluation de risque susceptible de mettre un terme à la crise. Mais de faire appliquer une disposition de la loi qui veut que toute mesure réglementaire dans son domaine de compétence soit soumise pour avis à l'Afssa. Le gouvernement, et plus particulièrement le ministère de l'Agriculture, n'avaient pas prévu de consulter l'Afssa sur l'arrêté qui transposait la décision communautaire de levée d'embargo. C'est l'agence qui, constatant les réticences des scientifiques exprimées dès l'été 1999, a demandé à être saisie. Le ministère de l'Agriculture refusant de la saisir, l'agence a demandé l'arbitrage du Premier ministre. L'agence a dû s'imposer aux gestionnaires du risque pour faire reconnaître sa légitimité :

---

<sup>1</sup> Ce protocole renforce les mesures d'identification et d'exclusion des animaux à risque, met en place un dépistage des animaux de plus de trente mois et un étiquetage spécifique des produits anglais pour une meilleure traçabilité et information du consommateur. Il prévoit également un renforcement des contrôles de l'OAV dans les établissements anglais agréés pour l'exportation des viandes.

<sup>2</sup> Avis du 6 décembre 1999 en réponse à la saisine du 23 novembre 1999, relative aux conditions dans lesquelles pourrait être autorisée l'importation par la France de viandes et de denrées provenant de bovins élevés et abattus au Royaume - Uni



Q. La consultation sur les autorisations individuelles et les textes ne semblent pas poser de problèmes...

Ça n'allait pas de soi ! Pour la question de l'embargo sur la viande britannique, c'est Matignon qui a tranché, c'est l'agence qui a fait savoir qu'elle demandait à être consultée, et c'est Matignon qui lui a donné raison...

Q. Pourquoi ?

D'abord par respect de la loi, et puis parce que c'était bien que les scientifiques donnent leur avis !

Q. Donc, au début de l'agence, ça n'allait pas de soi, il a fallu imposer votre légitimité ?

Oui, on demandait systématiquement à être consulté : par exemple, pour Coca. Pour la dioxine, j'ai seulement informé les administrations que je réunissais des experts ! » (Direction générale Afssa)

Comme l'a montré Michel Setbon (2004), l'intrusion de l'agence modifie la nature du problème posé : il ne s'agit plus d'un problème technique de traduction d'une décision communautaire géré par le ministère de l'Agriculture mais d'un problème de santé humaine, qui s'expose sur la place publique et devient politique. L'Afssa utilise donc la crise pour imposer à ses tutelles l'application intégrale de ses prérogatives : comme pour mieux affirmer sa légitimité, elle rappelle d'ailleurs systématiquement dans ses avis les textes sur lesquels est fondée sa consultation.

En second lieu, la crise est l'occasion pour l'Afssa d'affirmer et de faire reconnaître sa politique d'évaluation des risques fondée sur les principes de sécurité sanitaire. Dans la controverse qui l'a opposée au CSD, l'Afssa apparaît comme le défenseur du principe de précaution. A la différence du CSD, l'Afssa reprend du Comité Dormont le principe d'une évaluation fondée sur les hypothèses scientifiques qui paraissent plausibles même si elles ne sont pas encore démontrées par des résultats expérimentaux : ainsi, devant l'évolution de l'épidémie en Grande-Bretagne, affirme-t-elle la nécessité d'envisager les hypothèses d'une infectiosité du muscle bovin et d'une transmission par une troisième voie (autre que de la mère au veau et que par voie alimentaire)<sup>1</sup>. Par ailleurs, la politique d'évaluation de l'agence se différencie par la volonté de prendre en considération non seulement les éléments de connaissance fondamentale et les données épidémiologiques nécessaires à une évaluation du « risque théorique » mais également les informations concernant la qualité de l'application concrète des mesures de gestion prises afin d'évaluer un « risque réel » d'exposition des consommateurs (Godard, 2001). D'où l'insistance de l'agence à obtenir des administrations tant nationales que communautaires des informations sur l'application des contrôles et des mesures de retrait des MRS ou de destruction des farines animales par les autorités britanniques. L'agence revendique l'accès aux données récoltées par les gestionnaires du risque, ce qui là encore est une manière de demander l'application de ses prérogatives. Enfin, l'évaluation de l'agence s'inscrit dans un processus séquentiel (Barbier et Joly, 2002). Les avis de l'Afssa ne se contentent pas de faire une évaluation du risque à un moment donné, ils définissent des possibilités d'amélioration du dispositif de maîtrise des risques en faisant des

---

<sup>1</sup> Dans son deuxième avis, le Comité Dormont justifie cette politique d'évaluation de risque en renvoyant à la position de principe prise dans son tout premier avis : « Depuis sa création, le comité interministériel sur les ESST et les prions a, de façon répétée, pris en compte dans ses avis des hypothèses qui lui semblaient plausibles, compte tenu des connaissances du moment, lorsqu'elles étaient de nature à anticiper un risque pour la santé humaine, même si elles n'étaient pas démontrées. Par exemple, dans son avis du 9 mai 1996, sur la base des éléments alors disponibles, le comité interministériel sur les ESST a demandé que dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé publique, l'agent de l'ESB soit considéré comme transmissible à l'homme. C'est en utilisant cette même démarche que, dans son avis du 30 septembre 1999, le groupe d'experts sur les ESST de l'AFSSA a estimé que, dans le cadre du schéma DBES, le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne pouvait être considéré comme totalement maîtrisé : en effet, certains paramètres, d'ordre épidémiologique (modalités de la transmission de l'ESB) et pathogénique (distribution de l'infectiosité dans les tissus) restent encore insuffisamment connus. »

recommandations en matière de recherche, d'inspection et de contrôle, ou de mise en place de dispositifs de surveillance. Dans ce cas précis, les avis proposent de repousser la décision de lever l'embargo jusqu'à la mise en place de tests qui permettront d'avoir une meilleure idée de la situation épidémiologique en Grande-Bretagne. Ils apparaissent comme des messages incitant les autorités françaises et communautaires à développer des tests et à mettre en place une épidémio-surveillance active.

A travers ces avis, c'est donc une politique d'évaluation de risque spécifique qui s'exprime, fondée sur la précaution, l'évaluation des risques réels et la nécessité de faire des recommandations pour améliorer le dispositif de gestion des risques. Cette politique d'évaluation, si elle conforme au cadre cognitif de sécurité sanitaire que s'est donné l'agence, est aussi utile à sa stratégie pour faire sa place dans le système d'acteurs :

« L'agence démarrait et devait se positionner par rapport à avant et au plan international. Le choix a été fait de l'extrémisme et de l'intégrisme en matière de santé, on lavait plus blanc que blanc. C'était la même position au comité Dormont, ils étaient plus sévères que les autres. » (Membre du conseil scientifique de l'Afssa)

Car, en troisième lieu, la crise est l'occasion pour l'Afssa de gagner sa légitimité tant auprès du public que des gestionnaires du risque. Tout d'abord, elle permet de gagner le soutien de l'opinion publique. L'agence apparaît comme une instance scientifique indépendante et transparente : la presse ne manque pas de prendre sa défense lorsque son avis est désavoué par celui du CSD<sup>1</sup>. Martin Hirsch profite de la crise pour expliquer le travail et les principes de l'évaluation scientifique de l'agence<sup>2</sup>. L'Afssa se donne une image de rigueur scientifique et de précaution et apparaît aux yeux de l'opinion comme le défenseur de la santé publique, contre une position de compromis avec les intérêts économiques ou politiques.

Par ailleurs, la crise est l'occasion pour l'agence de mettre à l'épreuve la séparation entre expertise et décision et de tester sa capacité d'influence sur le gestionnaire du risque. La décision du gouvernement de suivre son premier avis reconnaît la légitimité de l'intervention d'une agence dont on ne prévoyait même pas la consultation et la nécessité de fonder toute décision sur des critères sanitaires. Le ministre de l'Agriculture Jean Glavany déclare ainsi que la décision « n'est que la traduction politique d'un doute exprimé par les experts » et qu'un changement de décision ne pourra reposer que sur un changement d'avis des scientifiques<sup>3</sup>. L'évaluateur du risque semble donc avoir gagné des points sur le gestionnaire.

Pourtant la partie n'est pas gagnée et la légitimité de l'agence est rapidement mise à l'épreuve. Elle est critiquée pour avoir réduit les marges de manœuvre du décideur, en particulier en utilisant dans son premier avis les termes d'« avis défavorable ». Lorsqu'elle est désavouée par l'avis du CSD, l'agence se trouve devant une grande difficulté : Martin Hirsch fait part dans son ouvrage (2002) de la perte de confiance du gouvernement<sup>4</sup> et des pressions qui s'exercent sur l'agence lorsqu'elle doit ensuite se prononcer sur le protocole négocié entre la France et la Grande-Bretagne. Jean Glavany change de discours : il juge les propositions de la Grande-Bretagne « claires et suffisantes » et rétablit une séparation claire entre l'évaluation et la gestion des risques : « l'évaluation des risques appartient aux scientifiques mais la

---

<sup>1</sup> Ainsi Jean-Yves Nau, dans *Le Monde* du 1<sup>er</sup> novembre, constate que la France est le seul pays européen à s'être doté d'un dispositif spécifique d'expertise et que les comités d'experts anglais ne sont pas indépendants des administrations. Il souligne aussi que les avis européens manquent de transparence : l'avis du comité *ad hoc* sur les ESST qui a donné lieu à des divergences – alors que l'avis du CSD a été pris à l'unanimité – n'a pas été rendu public.

<sup>2</sup> Par exemple dans *Le Monde* du 23 novembre 1999.

<sup>3</sup> « Paris et Londres souhaitent un compromis dans la « guerre du bœuf ». *Le Monde*, 28 octobre 1999.

<sup>4</sup> Hirsch propose même sa démission.

gestion du risque revient au gouvernement ». Pourtant, malgré sa remise en cause scientifique et malgré les pressions politiques et diplomatiques, l'Afssa refuse de valider le protocole d'accord : elle montre ainsi son indépendance politique et réaffirme sa légitimité scientifique.

Mais l'avis est habile : il ne se prononce pas clairement *contre* le protocole d'accord. Ce deuxième avis est le fruit de tout un travail de diplomatie, qui passe par sa formulation : il ne peut pas être aussi fermé que le premier pour ne pas donner l'impression de l'inefficacité du travail entrepris entre les autorités françaises et anglaises. Il donne une appréciation positive des mesures proposées. Il n'utilise plus la formule « avis défavorable » et attribue clairement la responsabilité de la décision aux politiques. Mais il encadre fortement la décision en nuancant à de multiples reprises ses constats positifs<sup>1</sup>, en montrant les éventuelles difficultés auxquelles s'exposerait le gouvernement en levant l'embargo et en réclamant des mesures rapidement réversibles en cas de risque pour le consommateur. L'avis, tout en n'étant pas négatif, est suffisamment ambigu pour que le gouvernement en déduise que la levée de l'embargo est risquée.

Finalement, l'agence ne cède pas aux pressions. Elle met à l'épreuve le gestionnaire en testant sa capacité à ne pas suivre son avis. Lorsque, après deux jours d'arbitrage, le gouvernement décide de ne pas lever l'embargo en reprenant l'argumentaire de l'agence, l'Afssa semble avoir gagné définitivement sa légitimité aux yeux du gouvernement. Lionel Jospin déclare : « Si nous n'avions pas suivi son avis, nous aurions tué l'agence et nous aurions été crucifiés par l'opinion publique française. Et tant qu'à faire, je préfère l'être par l'opinion publique britannique »<sup>2</sup>. L'agence sort renforcée de cette crise : son expertise a été reconnue, sa politique d'évaluation des risques validée par le gestionnaire, et son image de défenseur de la santé publique reconnue par l'opinion. Le gouvernement critique le manque de précaution de la politique de Bruxelles en matière d'ESB et la presse réclame une réforme de l'expertise européenne en prenant l'Afssa pour modèle<sup>3</sup>.

La crise de l'embargo, créée par l'intrusion de l'Afssa dans le processus réglementaire, est une épreuve essentielle pour l'agence. Elle lui a permis de s'imposer auprès des gestionnaires en faisant reconnaître sa légitimité au nom de la loi à être saisie de façon systématique sur toutes les mesures de gestion. Elle lui a donné une visibilité nationale voire communautaire et a forgé sa réputation de compétence scientifique et d'indépendance vis-à-vis du politique. Elle a positionné l'Afssa par rapport aux gestionnaires du risque, comme le partisan de la plus grande précaution et le garant de la santé publique. Elle a démontré la capacité d'influence de l'agence sur la décision publique. Cette crise permet aussi aux autorités publiques de donner de la crédibilité au système de régulation des risques qui venait d'être mis en place : l'Afssa a

---

<sup>1</sup> Plusieurs paragraphes peuvent donner lieu à une double lecture. Ainsi lorsque l'Afssa se prononce sur les mesures de traçabilité et d'information proposées : si ces éléments semblent garantir un respect effectif des mesures prises en Grande-Bretagne, l'Afssa maintient le doute en soulignant qu'elle n'a pas eu accès aux rapports de contrôle de l'OAV ou que des risques ont été identifiés dans les abattoirs. De même, concernant l'étiquetage des produits anglais, l'Afssa reconnaît que les mesures proposées garantiraient une meilleure traçabilité des produits en cas de crise mais ajoute qu'elle refuse de se prononcer sur la pertinence d'une option de gestion de risque qui laisse la responsabilité au consommateur de choisir de consommer ou non « parmi une catégorie de produits, ceux qui, bien que mis sur le marché dans des conditions régulières, pourraient présenter, au vu d'une évaluation scientifique, un risque plus élevé pour les consommateurs en raison de l'origine de ces produits ». Ces formulations donnent sa tonalité à un avis, qui n'étant pas explicitement négatif, suggère que les mesures proposées ne suffisent pas à rendre le risque acceptable.

<sup>2</sup> « Vache folle : procédure d'infraction contre la France pour son refus de lever l'embargo », *Le Monde*, 16 décembre 1999.

<sup>3</sup> *Le Monde*, 23 décembre 1999.

reçu le soutien de l'opinion publique, des acteurs économiques comme des associations de consommateurs.

Les premières crises que connaît l'Afssa sont donc des fenêtres d'opportunité que saisit l'agence pour définir sa place dans le système de régulation des risques alimentaires : elle impose sa saisine aux gestionnaires, fait reconnaître une politique d'évaluation de risque fondée sur le principe de précaution et l'évaluation de la maîtrise des risques et gagne sa crédibilité et sa légitimité auprès des acteurs politico-administratifs comme des acteurs économiques et sociaux dans la gestion des crises. Elle fait respecter les prérogatives que lui a données la loi et s'impose comme le point de passage obligé pour la gestion des risques et des crises alimentaires. En même temps qu'elles sont largement coproduites par le jeu des acteurs, les crises permettent à l'Afssa de s'institutionnaliser dans le système de régulation des risques alimentaires.

De manière générale, Martin Hirsch a saisi différentes situations de crise pour promouvoir l'expertise de l'agence, faire passer certaines recommandations, faire pression sur les décideurs publics ou les acteurs économiques... En cela il ressemble aux entrepreneurs politiques décrits par Kingdon (1984), mobilisant leurs ressources pour faire avancer inlassablement leurs idées, profitant des événements du *problem stream* pour les coupler avec des solutions déjà plus ou moins préparées et pour les mettre à l'agenda. De nombreux exemples peuvent servir d'illustration. Un premier est les crises de listériose qui éclatent fin 1999, alors que l'Afssa travaille depuis déjà un certain temps sur le sujet des listeria. La crise est l'occasion pour l'Afssa d'imposer une recommandation sur la teneur en listeria dans les produits de charcuterie, recommandation qui se précisait dans le groupe de travail, alors que le gouvernement comme les professionnels attendaient un changement dans les dates limites de consommation (Grandclément-Chaffy, 2004). Un autre exemple est l'intervention de Martin Hirsch dans les débats autour de la loi de santé publique en juillet 2004 : alors que les débats sur l'interdiction de la publicité télévisée opposent les partis politiques, les industries agroalimentaires, les professionnels de la communication et de la publicité, les médecins et professionnels de santé publique, etc., Martin Hirsch publie un communiqué pour déclarer que l'interdiction de la publicité alimentaire à destination des enfants est une mesure « proportionnée et cohérente ». Là encore, il s'appuie sur les travaux d'un groupe de travail « Glucides et santé » dont les travaux ne sont pas encore publiés mais qui prévoyait de recommander cette mesure<sup>1</sup>. Le directeur de l'agence fait preuve d'une habileté politique, et d'une persévérance, caractéristiques des entrepreneurs politiques décrits par Kingdon, pour utiliser les crises comme des événements auxquels il peut greffer des solutions, et mettre les recommandations de l'Afssa à l'agenda décisionnel.

## **2. Se positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques**

Dans le prolongement de ces crises inaugurales, l'Afssa s'est installée dans le système de sécurité sanitaire en développant une conception large de son action. Tout en laissant la responsabilité de la décision au politique, la direction de l'agence a refusé le principe d'une stricte séparation entre l'évaluation et la gestion des risques qui auraient cantonné l'agence à la seule évaluation. Elle conteste le partage des rôles tel qu'il a été voulu par le gouvernement au moment de sa création. Selon Martin Hirsch, la loi n'a pas mis en place une *séparation* mais une *articulation* entre évaluation et gestion des risques. Pour ses dirigeants, l'agence ne fait pas que de l'évaluation de risque, elle participe aussi à leur gestion.

---

<sup>1</sup> Nous étudierons ces deux exemples plus précisément dans les chapitres suivants.

« Les administrations, pas tellement le ministère de la Santé, mais la Consommation et l'Agriculture vivent sur cette séparation entre l'évaluation et la gestion. Le système tel qu'il est conçu maintenant n'a pas instauré une séparation entre gestion et évaluation. Il a organisé une articulation. On ne se contente pas de donner un avis scientifique. On donne aussi des recommandations. Et ça c'est déjà des options de gestion. Par exemple on dit "mettez une date de limite de consommation", "attention c'est un risque dangereux", "c'est bien que vous fassiez cela sinon...". C'est marqué dans la loi du reste. Après, des mesures de police sanitaire sont prises, et ça, ce sont des mesures réglementaires par excellence, c'est de la gestion. » (Direction générale Afssa)

En premier lieu, l'agence veille à faire respecter les textes qui prévoient sa consultation systématique sur tous les textes réglementaires relevant de son domaine de compétence<sup>1</sup>. Elle assure ainsi une fonction d'évaluation de toutes mesures de gestion du risque, qui la place en aval du processus réglementaire. Les services administratifs rédigent leurs textes de circulaires, d'arrêtés ou de décrets, en consultant éventuellement les acteurs économiques et sociaux concernés (ils peuvent également consulter l'agence à cette étape). Ensuite, l'agence est consultée pour vérifier que le texte est conforme aux exigences de sécurité sanitaire. Cette prérogative lui offre un pouvoir important : elle fait de l'agence un point de passage obligé dans le processus réglementaire, lui attribuant une sorte de « droit de veto » qui force à la prise en considération des objectifs de santé publique, et comme nous l'avons vu lors de l'étude de la crise de l'embargo, peut modifier le cours de l'action des pouvoirs publics.

La consultation de l'agence sur les textes l'amène souvent à devenir le co-rédacteur de ces textes<sup>2</sup>. Un exemple dans le domaine des risques liés aux eaux d'alimentation permet de montrer comment l'Afssa participe à l'élaboration des textes réglementaires.

### **Un avis sur la température de l'eau**

L'Afssa a été saisie en avril 2002 par le ministère de la Santé sur la modification d'un arrêté sur la température de l'eau chaude sanitaire. L'arrêté visait à limiter la température de l'eau de manière à réduire les risques de brûlures aux points de puisage des salles d'eau tout en garantissant une température suffisante pour éviter la prolifération des légionelles dans les installations nouvelles de production et de distribution d'eau des bâtiments d'habitation, de bureaux ou recevant du public. Cet arrêté avait été élaboré par l'administration à partir du travail d'un groupe d'experts du CSHPF et après consultation d'un panel représentatif de professionnels (industriels du chauffage, représentants des copropriétaires, offices HLM...). Une étude d'impact de ses dispositions avait été menée et le texte avait reçu un premier avis favorable du CSHPF. Le texte d'arrêté semblait donc avoir reçu toutes les garanties pour être rapidement validé.

Pourtant, la saisine de l'Afssa conduit au réexamen approfondi du texte<sup>3</sup>. Au terme de ce long processus, l'avis de l'agence aboutit à une remise en cause profonde de l'arrêté et des arbitrages proposés par l'administration<sup>4</sup>. L'Afssa ne se prononce pas simplement sur le texte de façon technique mais questionne les intentions des pouvoirs publics et cherche à éclaircir

---

<sup>1</sup> Sauf en cas d'urgence motivée, où l'agence est informée des mesures réglementaires prises par les pouvoirs publics et éventuellement consultée *a posteriori*.

<sup>2</sup> Cette fonction quasi-juridique de l'agence est renforcée par le style de ses avis dont on a vu dans les chapitres précédents qu'ils empruntaient une forme juridique. Cette mise en forme, peut-être influencée par le parcours de Martin Hirsch au Conseil d'Etat, renforce le poids des avis auprès des administrations et appuie l'idée que l'avis de l'Afssa n'est pas un produit purement scientifique mais qu'il se situe à l'articulation entre évaluation et gestion des risques.

<sup>3</sup> Le texte a été mis à l'ordre du jour de 7 séances du CES Eaux, d'avril 2002 à décembre 2002.

<sup>4</sup> Avis de l'Afssa du 21 janvier 2003 concernant un projet d'arrêté relatif à la température de l'eau chaude sanitaire.

les responsabilités dans le traitement du risque de légionelles dans les installations sanitaires. Elle conseille ainsi une modification du champ d'application du texte et revient en particulier sur le choix de l'administration d'exclure certaines installations des obligations fixées. De plus, elle est attentive à ne pas se laisser enfermer dans la validation de moyens techniques qui selon elle ne peuvent apporter qu'une solution partielle au problème des légionelles. L'avis critique le partage des responsabilités qui est proposé entre l'administration et les professionnels : l'arrêté ne fixe que des objectifs de moyens et aucun objectif de résultat aux professionnels dans la lutte contre les légionelles. Du coup, il transfère à l'administration des responsabilités qui devraient relever des concepteurs et des exploitants des installations. L'Afssa remet donc en cause toute la « philosophie » du texte qui se contente de fixer aux professionnels l'obligation de satisfaire des impératifs techniques sur certaines parties des installations sans leur attribuer l'obligation de respecter une norme de sécurité par rapport aux légionelles. Enfin, l'agence se prononce même dans son avis sur la rédaction du texte et appelle l'administration à clarifier sa formulation dans plusieurs passages.

Cet exemple montre comment l'Afssa participe directement à l'élaboration des textes réglementaires en faisant un travail important pour « déplier » le texte, dégager et questionner les hypothèses qui fondent ses dispositions. Son avis conduit l'administration à reformuler son texte, à remettre en cause les solutions techniques qui avaient fait en amont l'objet de compromis entre l'administration et les acteurs économiques<sup>1</sup>. La consultation systématique de l'Afssa sur tous les textes réglementaires lui confère ainsi un rôle particulier d'aide à l'élaboration de la réglementation, au-delà d'une simple fonction consultative.

En second lieu, l'agence exerce ses prérogatives au-delà de l'évaluation des risques en affirmant sa légitimité à faire toute recommandation nécessaire à la protection de la santé publique (comme le lui permet la loi). L'agence et son directeur général ont toujours revendiqué la possibilité d'alerter, de faire des recommandations, de définir des options de gestion... Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, à plusieurs reprises, le directeur n'a pas hésité à engager l'agence, au-delà des évaluations proposées par les comités d'experts, pour définir l'acceptabilité du risque, conseiller ou déconseiller telle ou telle mesure, se déclarer « favorable » ou « défavorable » à tel ou tel texte... Il refuse de considérer que le rôle de l'Afssa s'arrête à l'estimation qualitative ou quantitative des risques. Il se ménage une zone d'incertitude pour pouvoir exercer une pression, quand il le juge opportun, sur les gestionnaires du risque.

Cela est apparu clairement lorsque Martin Hirsch a expliqué sa position à des experts qui se montraient réticents à faire des recommandations qui pour eux allaient au-delà de l'évaluation des risques. Le compte-rendu de cette intervention permet de mettre en évidence le positionnement adopté par la direction de l'agence vis-à-vis des gestionnaires du risque.

« Concernant le mode de rédaction des avis, M. X et M. Y [experts d'un CES] sont opposés à l'utilisation des termes « il faut » parce qu'ils permettent d'exercer une pression vis-à-vis des gestionnaires. D'autant que les avis sont rendus publics et peuvent être repris par la presse à des fins politiques.

M. Hirsch répond qu'il ne faut pas faire d'obsession sur les journalistes. De plus, une pression exercée à bon escient peut profiter au consommateur. M. Hirsch estime que si l'Agence ne pouvait plus dire « il

---

<sup>1</sup> Le texte d'arrêté qui est paru au journal officiel a largement tenu compte de l'avis de l'Afssa. Arrêté du 30 novembre 2005 modifiant l'arrêté du 23 juin 1978 relatif aux installations fixes destinées au chauffage et à l'alimentation en eau chaude sanitaire des bâtiments d'habitation, des locaux de travail ou des locaux recevant du public.

faut », cela constituerait une régression du système sanitaire national. En revanche, l'utilisation de « il faut » par les experts doit être motivée.

M. X souligne que dans le cas le plus fréquent, les experts ne possèdent pas tous les éléments (économiques, politiques ...) permettant la décision. M. Z soulève le fait qu'il faut différencier CES et Afssa : même si l'Afssa peut utiliser « il faut », qu'en est-il des CES ?

M. Hirsch précise que la loi dit que l'Agence peut utiliser ces termes et que moins il y a de transformations entre la position du CES et celle de l'Afssa, mieux c'est. C'est pourquoi conjuguer expertise interne et externe est le meilleur système pour allier efficacité et rapidité. De plus, le gestionnaire pose souvent clairement la question « faut-il ou ne faut-il pas ? » sur le plan sanitaire.

M. Y estime que le rôle du scientifique est d'émettre un avis donnant au citoyen les moyens de décider mais ne peut imposer sa position.

M. Hirsch indique que les politiques ne tiennent pas toujours compte de nos avis et qu'un avis ambigu peut aider les politiques à passer outre. Il ne faut donc pas se laisser instrumentaliser. »<sup>1</sup>

La position du directeur de l'agence qui apparaît au travers de cet échange montre le souci de faire toute recommandation aux gestionnaires, même de manière à exercer clairement une pression si elle est justifiée scientifiquement. A l'inverse un avis ambigu permettrait aux gestionnaires d'« instrumentaliser » l'Afssa. Il s'agit donc bien de préserver une marge de manœuvre et d'entrer dans un rapport de force avec les gestionnaires, lorsque les arguments scientifiques sont suffisants et lorsque l'opportunité politique se présente. On est loin de la séparation entre évaluation et gestion du risque, telle qu'elle est envisagée du côté du gestionnaire, et telle qu'elle est paradoxalement intériorisée par les experts.

Par ailleurs, la direction de l'agence cherche à exercer ses prérogatives en matière d'évaluation de la mise en œuvre des mesures de gestion. La loi prévoit en effet que l'Afssa participe à la définition et à l'évaluation des plans de contrôle et de surveillance réalisés par les administrations. Elle peut également réclamer toute donnée qui lui serait utile afin d'évaluer un risque. Elle peut aussi demander à ce que des études et des contrôles soient réalisés par les administrations gestionnaires. Ainsi à plusieurs reprises, l'agence a demandé à accéder aux données des administrations, de manière à connaître l'effectivité et la qualité de l'application des mesures qu'elle avait proposées et compte tenu de celles-ci, d'évaluer le risque de la manière la plus réaliste possible. Ce type de demande entraîne souvent des résistances de la part des administrations, qui craignent la remise en cause publique de leur travail. Un exemple emblématique est l'avis qu'a rendu l'agence sur l'effectivité du retrait des matériaux à risque spécifié (MRS) de bovins dans les abattoirs :

### **L'avis sur le retrait des MRS<sup>2</sup>**

A plusieurs reprises, l'agence avait souhaité accéder aux résultats des enquêtes menées par les services vétérinaires sur le retrait des MRS en abattoir.

L'avis de l'agence, fondé sur un avis du CES ESST, est très critique. Critique en premier lieu sur le protocole d'enquête, qui n'a pas été soumis au préalable à l'agence. Il permet un état des lieux de la mise en place des procédures sanitaires dans les abattoirs mais pas une évaluation de leur efficacité, ni une analyse des anomalies et non-conformités. Il ne permet pas non plus une analyse des pratiques dans les petits abattoirs où les risques sont plus importants. Il semble également que les données transmises à l'agence aient été incomplètes : aucune donnée n'est avancée sur le retrait des intestins.

<sup>1</sup> Extrait du compte-rendu de CES.

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa du 13 juin 2002 relatif aux résultats de l'enquête menée par les services vétérinaires sur le retrait des MRS bovins en abattoirs.

L'avis est aussi critique par rapport au travail effectué dans les abattoirs : les MRS sont mal retirés en particulier la moelle épinière qui présente des risques de contamination importants. Et l'agence de demander à la DGAI de mener de nouvelles enquêtes et de fournir des données complémentaires.

Cet avis, fortement médiatisé, a mis en cause publiquement le travail des services vétérinaires et a été mal reçu par la DGAI.

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, l'agence revendique de pouvoir intervenir en urgence et de participer pleinement à la gestion des crises. Elle ne se conçoit pas seulement comme un institut scientifique produisant de la connaissance scientifique de long terme mais comme une organisation ayant son rôle à jouer en situation d'urgence.

L'Afssa refuse donc la conception étroite de la séparation entre évaluation et gestion qui avait été mise en avant par les ministères de l'Agriculture et de la Consommation lors de sa création pour limiter ses prérogatives. Elle conteste cette interprétation de la loi :

« Il existe une théorie selon laquelle l'évaluateur et le décideur doivent être séparés, le premier se contentant de rendre des avis abscons pour laisser une marge d'interprétation importante au second. Cette théorie est souvent très efficace si l'on souhaite qu'aucune décision ne soit prise. Certes le décideur doit conserver une liberté de décision, mais celle-ci doit maintenir la liberté de l'évaluateur, de l'opinion publique ou de la presse de recenser les écarts entre la décision prise et l'avis de l'expert. »<sup>1</sup>

L'agence se conçoit comme un acteur intervenant en amont de la chaîne de sécurité alimentaire (par l'évaluation des mesures de gestion) mais aussi en aval (par l'évaluation de l'application de ces mesures), comme un producteur non seulement d'évaluation des risques mais aussi de leur acceptabilité, comme une institution de production de connaissances mais aussi comme un participant à la gestion des risques et des crises sur un pied d'égalité avec les administrations. La direction de l'Afssa cherche ainsi à appliquer à la lettre la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998, qui nous l'avons vu dans le chapitre 2, ne fait pas de l'Afssa une simple instance d'estimation des risques. Ce faisant, elle refuse le principe d'une séparation entre évaluation et gestion des risques, que ses administrations de tutelle avancent pour réduire ses prérogatives, en faisant de l'agence un instrument de *pression* (au service de la sécurité sanitaire) sur les gestionnaires :

« La sécurité sanitaire, c'est un mode d'arbitrage entre des intérêts contradictoires, parmi ceux-là la protection de la santé et le développement économique. C'est donc l'exercice permanent d'une pression, l'assurance que l'indépendance des experts est préservée, la transparence garantie. »<sup>2</sup>

### **3. Affirmer son autonomie scientifique et politique**

Outre son positionnement à l'articulation entre évaluation et gestion des risques, une des constantes de la stratégie de la direction de l'Afssa est l'affirmation de l'autonomie de l'agence par rapport à ses tutelles.

Nous avons montré dans la partie précédente comme l'agence avait, au nom de la séparation entre évaluateurs et gestionnaires, limité la présence des administrations au sein de ses comités d'experts. Outre cette mesure, l'Afssa a utilisé d'autres tactiques pour affirmer son autonomie.

---

<sup>1</sup> Interventions de Martin Hirsch dans le débat : la sécurité sanitaire est-elle en bonne santé ?, *Sève. Les tribunes de la santé*, hors-série n°1, janvier 2006, p. 29.

<sup>2</sup> Martin Hirsch, « Sécurités sanitaires. Comparer et pérenniser », *Sève* hors-série n°1, janvier 2006, p. 11. C'est nous qui soulignons.



En premier lieu, elle cherche à garder une certaine maîtrise de son agenda. Comme nous l'avons vu précédemment, une grande partie des saisines proviennent des administrations de tutelle qui questionnent l'Afssa sur un texte réglementaire ou le plus souvent sur un dossier individuel déposé par des industriels. L'agenda de travail de l'agence est donc largement dépendant de l'activité administrative et le risque pour l'agence consisterait à ne devenir qu'un établissement répondant aux besoins des administrations.

Pourtant, l'agence a cherché à garder une capacité d'autosaisine<sup>1</sup>. Plusieurs de ces saisines dans le domaine de la prévention contre les ESST servent à définir des avis-cadre, qui évaluent de façon globale le dispositif de prévention et proposent des recommandations et des options de gestion de long terme. D'autres témoignent aussi de la volonté de l'agence de travailler sur des problèmes de fond ou de faire un travail d'anticipation en évaluant des risques émergents. C'est ainsi qu'ont été créés des groupes de travail sur les risques des glucides, les nouveaux virus dans l'eau, les risques liés au cryptosporidium, la grippe aviaire, etc... Dans tous ces cas, l'agence choisit ces thématiques en fonction de diverses considérations. Celles-ci peuvent être d'ordre sanitaire si le problème est celui d'un risque mal évalué (par exemple, évaluation suite à un article scientifique montrant la possible infectiosité du muscle bovin), ou d'ordre scientifique si l'enjeu de la saisine est de faire un état des connaissances sur une question (étude du risque présenté par le virus West-Nile). Mais elles peuvent être aussi « politiques » au sens où l'agence peut décider de travailler sur une question qui est l'objet de controverses sociales entre différents acteurs. C'est ainsi que le directeur de l'agence présente l'objectif du travail réalisé sur l'agriculture biologique :

« Ce rapport sur l'agriculture biologique résulte d'une auto-saisine de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Celle-ci était motivée par le fait qu'aucune évaluation d'ensemble n'avait été réalisée en France à ce jour, sur un plan nutritionnel et sanitaire, des pratiques spécifiques de l'agriculture biologique, alors même qu'un développement de ces pratiques était souhaité par les professionnels concernés mais également par des consommateurs et les pouvoirs publics et, qu'en outre, le lien entre les pratiques de l'agriculture biologique et les préoccupations de sécurité sanitaire était régulièrement affirmé. »<sup>2</sup>

C'est également pour des considérations inextricablement scientifiques et politiques que le directeur a créé un groupe de travail sur les bénéfices des OGM<sup>3</sup>. Alors que la plupart du questionnement public portait sur les risques des OGM, l'Afssa proposait de changer de perspective et d'évaluer leurs bénéfices afin de parvenir à une comparaison bénéfices/risques. De même, le choix de créer des groupes de travail sur les risques nutritionnels présentés par le sel ou les glucides s'explique pour des raisons tout aussi politiques que scientifiques, ces questions étant alors largement débattues dans l'arène médiatique, portées par les associations de consommateurs<sup>4</sup>. L'Afssa se ménage donc la liberté d'utiliser son pouvoir d'auto-saisine, de manière à affirmer le contrôle de son agenda de travail, à « faire des coups » en participant à la mise sur l'agenda politique et médiatique de nouvelles questions.

Par ailleurs, au-delà des autosaisines, l'agence a élaboré en 2003 un programme de travail pluriannuel 2004-2007 de manière à hiérarchiser les sujets et définir des thèmes prioritaires.

---

<sup>1</sup> On comptait 20 auto-saisines en 2001 et environ 35 les années suivantes.

<sup>2</sup> Afssa, Evaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique, rapport du groupe de travail, juillet 2003.

<sup>3</sup> OGM et alimentation : peut-on identifier et évaluer des bénéfices pour la santé ? Étude au travers de 4 exemples : Les plantes résistantes à des insectes ; La betterave tolérante au glyphosate ; L'enrichissement en vitamine A : cas du riz doré ; Les microorganismes génétiquement modifiés.

<sup>4</sup> L'agence peut aussi s'autosaisir suite à un problème ou une question posée par des associations de consommateurs (qui ne souhaiteraient pas saisir directement l'agence) ou par des acteurs économiques (qui n'ont pas le droit de saisir directement l'agence).

Ce programme de travail, validé par le conseil scientifique et présenté par l'agence devant ses tutelles, est aussi une façon d'affirmer son indépendance scientifique et de ne pas apparaître comme un établissement « au service » des administrations.

La volonté de l'agence de maîtriser son agenda se constate aussi dans son attention à résister aux pressions politiques et aux situations de « fausse urgence » c'est-à-dire à imposer les délais nécessaires à son travail scientifique, qui ne sont pas toujours compatibles avec les délais politiques. Ainsi, nous avons vu comment, pendant la crise Coca-Cola, l'agence a résisté aux attentes des ministres en demandant un délai de deux jours pour se prononcer. De façon plus significative encore, à la fin de l'année 2000, en plein débat politique sur la nécessité d'interdire l'utilisation de toutes les farines animales, alors que le gouvernement attendait une réponse rapide, le directeur de l'agence a imposé à ses tutelles un délai de 3 ou 4 mois.

En second lieu, l'agence cherche à garder son autonomie en contrôlant les délais de publication de ses avis. Le législateur a rendu obligatoire la publicité des avis pour compenser le fait que l'agence n'avait pas de pouvoir de contrôle ou de police sanitaire. Cela permettait de s'assurer que les objectifs de sécurité sanitaire seraient privilégiés sur d'autres considérations :

« Je regrette que le Directeur de l'Afssa n'ait pas eu plus de pouvoirs. C'est vrai que ce manque est en partie compensé par la publicité des avis et rapports de l'Afssa : si une association voit qu'un avis a été rendu mais que l'administration ne l'a pas suivi, celle-ci serait dans une position délicate et devrait y regarder à deux fois. C'est une forme de pression qui vient répondre en partie à mes préoccupations sanitaires. » (Ancien sénateur)

La loi n'a cependant pas précisé quels devaient être les délais de publication des avis. Le protocole de relations entre l'agence et ses tutelles du 27 septembre 1999 précise que dans le cas où l'agence est saisie en vue d'une décision administrative individuelle, elle ne peut publier son avis avant que l'administration ait notifié sa décision au demandeur. De même lorsqu'un avis est demandé en urgence par les ministères, sa publication se fait après transmission de l'avis aux ministères concernés. En dehors de ces cas, rien n'oblige donc l'agence à attendre la décision politique ou administrative pour rendre public son avis. Et la direction de l'agence défend clairement la nécessité de publier ses avis *avant* la décision publique. Ainsi sur des domaines sensibles comme les ESST, la plupart des avis ont été rendus publics le jour de leur signature et, dans plusieurs cas, les administrations n'ont même pas été informées de l'avis avant sa publication.

L'enjeu des délais de publication est essentiel pour comprendre les relations entre l'agence et ses tutelles. Publier les avis avant que le gestionnaire en ait été informé ou avant qu'il ait pris sa décision change fondamentalement la donne dans le système de sécurité alimentaire. Cela autonomise clairement la phase d'expertise. Cela permet de créer les conditions d'un débat public en laissant aux acteurs politiques, économiques et sociaux la possibilité de se positionner par rapport à l'avis. Cela donne la possibilité à des acteurs qui avaient été jusque là plus ou moins marginalisés – comme les associations de consommateurs – d'intervenir sur la scène publique et d'influencer la décision. Surtout, cela renforce le poids de l'avis scientifique dans la décision : une fois rendu public, l'avis oblige le politique ou l'administration soit à se positionner de manière conforme, soit à justifier sa décision par d'autres considérations. Maîtriser le timing de la publication de ses avis est une source de pouvoir : c'est un élément essentiel de la stratégie de l'agence pour influencer la décision publique, voire contraindre les gestionnaires du risque, et ainsi s'imposer dans le système de régulation des risques.

Enfin, un dernier élément s'inscrit dans la stratégie d'autonomisation de l'agence : l'Afssa noue des relations directes avec les acteurs socio-économiques en court-circuitant les administrations de tutelle. Nous avons montré dans les chapitres précédents comment elle avait structuré ses relations avec les acteurs économiques ou les associations de consommateurs dans le processus d'expertise. L'agence se présente comme un interlocuteur des associations de consommateurs et comme un relais de leurs préoccupations. De plus, elle a cherché à mobiliser et enrôler les acteurs économiques dans des groupes de travail visant à définir des actions de gestion du risque. Elle développe également des réseaux de surveillance avec diverses institutions privées et semi-publiques. Ces diverses actions montrent la volonté de l'agence de travailler directement avec les acteurs socio-économiques, en contournant les administrations de tutelle. Cette tactique est toutefois limitée par le processus de bureaucratisation de l'expertise, qui exerce, nous l'avons vu, une pression pour contrôler sinon réduire ces formes d'interactions directes. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant.

Contrôle de son agenda par sa capacité d'auto-saisine, maîtrise des délais de publication de ses avis, développement des contacts avec les acteurs socio-économiques et contournement de ses tutelles : autant de tactiques pour développer une stratégie d'autonomisation. Celle-ci apparaît encore de manière plus frappante dans la façon dont l'Afssa a utilisé son pouvoir de communication.

#### **4. Utiliser son pouvoir de communication**

Un élément essentiel de la stratégie de l'agence est d'utiliser son pouvoir de communication. Stephen Hilgartner (2000) a utilisé une métaphore théâtrale pour analyser l'expertise : l'avis ou un rapport d'experts apparaît comme une représentation, destinée à un public (ou à divers publics en réalité), qu'il faut mettre en scène de manière à en assurer la crédibilité et l'autorité scientifique. Pourtant si l'auteur décrit les dispositifs rhétoriques et les « techniques de scène » pour assurer la crédibilité des avis des comités d'experts de la *National Academy of Science*, l'auteur ne file pas la métaphore pour décrire le rôle essentiel de mise en scène joué par l'*Academy* lors de la diffusion de ces rapports, mise en scène qui permettrait de mieux comprendre leur influence sur l'action publique<sup>1</sup>. Nous pouvons tirer ce fil ici pour montrer comment un des éléments essentiels de la stratégie de l'agence réside dans sa politique de communication, de mise en scène d'elle-même et de ses avis.

Nous avons déjà montré dans la deuxième partie de cette thèse comment l'Afssa publicisait fortement son travail. A plusieurs occasions (colloques, commissions d'enquête ou missions parlementaires, conférences de presse...), sur différents supports (articles de presse, articles dans des revues savantes, site internet, brochures<sup>2</sup>, rapport d'activités...), pour différents publics (grand public, acteurs politico-administratifs, acteurs socio-économiques, scientifiques...), le directeur ou d'autres membres de l'Afssa ont expliqué le fonctionnement de l'agence, présentant le modèle idéalisé de l'expertise bureaucratisée. L'agence vise à construire une image publique renvoyant à des valeurs d'objectivité, d'indépendance, de transparence... Cette mise en scène de soi participe à la construction de l'identité publique de l'Afssa, ce qu'Hilgartner appelle son « personnage ».

---

<sup>1</sup> La question de l'impact des avis sur l'action publique n'est pas posée par Hilgartner. De manière générale son analyse sous-estime les rapports de force et les enjeux de pouvoir dans la production et l'utilisation des avis d'experts. Il ne développe une analyse stratégique que pour montrer comment certains acteurs extérieurs peuvent contester les rapports de la NAS.

<sup>2</sup> A partir de septembre 2002, l'Afssa édite une lettre d'information mensuelle *A propos*, destinée au grand public et aux partenaires de l'agence.

En outre, l'Afssa met aussi en scène son action et ses avis. La loi prévoit qu'elle « peut mener toute action d'information, notamment auprès des consommateurs, ou toute action de formation et de diffusion d'une documentation scientifique et technique se rapportant aux missions de l'établissement ». La direction de l'agence a mis en pratique ces prérogatives par la création d'un site internet où sont communiqués les avis, par la publication d'un bulletin officiel et par la publication des rapports de groupes de travail. Le site facilite la mise à disposition au public et aux professionnels des travaux d'expertise, avec une mise en évidence des avis les plus importants dans la rubrique « actualités », communiqués largement repris par la presse ou par les réseaux professionnels. Certains rapports ont été mis en ligne pour recevoir les commentaires des scientifiques ou des professions concernées (c'est le cas du rapport *Listeria* paru en juillet 2000 et du rapport sur l'agriculture biologique paru en 2003)<sup>1</sup>. Des colloques scientifiques ont été organisés, par exemple sur les bénéfices des OGM ou sur les risques liés à la consommation de sel.

En plus de ces canaux traditionnels, l'agence a développé une politique de communication offensive visant à publiciser de la manière la plus large ses avis importants<sup>2</sup>. Là encore, l'agence a cherché à affirmer son autonomie : aucune concertation n'avait lieu entre elle et ses tutelles avant la publication de communiqués de presse. A plusieurs reprises, des conférences de presse ont été organisées de manière à diffuser les résultats d'une expertise. Martin Hirsch a montré un sens de l'opportunité médiatique éprouvé pour donner de l'écho aux travaux de l'agence. Ainsi il a utilisé des manifestations publiques (colloques, salons...) pour rendre des avis importants : l'avis conseillant l'interdiction des intestins d'ovins est rendu quelques jours avant l'ouverture du salon de l'agriculture en 2001, le rapport recommandant la réduction des teneurs en sel des aliments est diffusé lors d'un colloque international... Autre exemple : l'agence rend public le rapport sur les bénéfices des OGM le 23 juillet 2004 en plein débat sur la question de la coexistence des cultures conventionnelles et transgéniques, les actions de fauchage volontaire et l'opposition de certains élus aux essais d'OGM. L'impact médiatique est assuré<sup>3</sup>.

Par ailleurs, la direction de l'agence a développé une relation étroite avec les journalistes, fondée sur un échange auquel les deux parties ont intérêt. L'agence est pour les journalistes une nouvelle source d'information, plus accessible, réactive et indépendante que les administrations centrales. L'agence a profité des carences de ses tutelles ministérielles dans ce domaine. A plusieurs reprises, à l'occasion de crises, les ministères se sont fortement opposés dans les médias<sup>4</sup>. A l'opposé, l'Afssa apparaît comme une source d'information fiable, indépendante des intérêts économiques et au-dessus des querelles intestines entre administrations :

---

<sup>1</sup> On peut toutefois noter que les possibilités de discussion sur ces forums sont très limitées, donnant au site une fonction d'information du public à sens unique (Granjou et Barbier, 2004).

<sup>2</sup> A titre d'exemple, en 2000, 40 communiqués de presse ont été diffusés et 11 000 articles de presse et 1000 sujets audiovisuels ont mentionné l'agence. Source : service communication Afssa.

<sup>3</sup> Par exemple, ce rapport sur les OGM est repris par les plus grands quotidiens et donne lieu à de multiples interprétations : *Le Monde* constate qu'« en l'état actuel des connaissances, les avantages des OGM pour les consommateurs, sont, au mieux, extrêmement limités ». *Le Figaro* titre : « Le rapport de l'Afssa qui justifie les essais OGM. Les OGM peuvent être bénéfiques pour la santé, selon l'Afssa ». Et *Libération* choisit d'interroger le président du groupe de travail qui déclare que « rien dans ces conclusions ne permet de faire pencher la balance en faveur des pro-OGM ou de leurs adversaires ». Cet exemple montre comment l'agence parvient à inscrire ses travaux sur la scène politique et médiatique et à susciter le débat public.

<sup>4</sup> Par exemple, les conflits entre ministères ont été particulièrement forts lors des crises de listériose à la fin de l'année 1999 qui ont vu les ministres de l'Agriculture (Jean Glavany) et de la Santé (Dominique Gillot) faire des déclarations publiques contradictoires et s'accuser mutuellement d'alimenter la crise (Grandclément-Chaffy, 2004).

« L’Afssa a permis aux journalistes d’arrêter de dire n’importe quoi. Avant on appelait le ministère de la Santé ou de l’Agriculture. L’Afssa a servi à éduquer, à cadrer les journalistes. (...) Avant on appelait la direction des services vétérinaires ou bien le ministère de la Santé. Je pense que l’Afssa nous a facilité la tâche. Et pour les ministères aussi, car ils ont des intérêts divergents. C’était nécessaire qu’un organisme recoupe tout. Parce que parfois c’était la foire d’empoigne entre les ministères.» (Journaliste)

En dehors des périodes de crise, l’Afssa participe avec les médias à l’élaboration de dossiers de fond, organise des réunions ou des journées d’information qui sont très appréciées. En situation de crise, l’agence vulgarise ses avis et la direction de la communication se montre disponible pour répondre aux questions des médias, organiser des conférences de presse. Les médias peuvent même être informés de la teneur d’un avis avant sa sortie officielle :

« Avec la responsable de la communication de l’agence on travaille souvent ensemble et bien. J’avais des infos avant la conférence de presse, ça permettait de réaliser des images minutieuses à l’avance et d’avoir fini à temps pour le journal. Dans ce domaine, la moindre erreur peut être lourde de conséquence, le manque de précision. La chargée de com m’appelait la veille et elle me disait ce qui allait sortir ; elle devait faire cela pour tous les autres aussi. On y a tous trouvé notre compte. On a eu un réel échange. » (Journaliste)

Dans certains cas d’avis importants, où les enjeux politiques étaient évidents, des « fuites » ont été organisées :

« L’Afssa a une véritable stratégie de communication vis-à-vis du public. Par exemple pour la crise de vache folle. *Le Figaro*, le 7 février, a évoqué des passages entiers des avis des experts de l’Afssa. Cette information était confidentielle, car l’avis a été rendu officiellement le 7 février dans la journée. Le fait que l’avis soit paru dans la presse le matin prouve qu’il y a eu une fuite d’information organisée. » (Représentant d’organisation professionnelle)

L’agence, consciente qu’une de ses ressources essentielles pour influencer la gestion des risques, réside dans la publicisation de ses avis, a donc développé une communication proactive. Cela a entraîné un certain contrôle de l’information au sein de l’agence :

« On parle facilement aux chercheurs de l’Afssa mais il faut d’abord passer par le service de communication. Ce sont des chercheurs patentés en communication qui s’expriment. Je trouve que c’est une tendance forte de tous ces instituts, et je trouve que c’est préjudiciable. En tant que journaliste scientifique, quand j’ai besoin de faire le point sur une question... je trouve qu’il doit y avoir une diversité qui s’exprime. Les chercheurs doivent parler en leur nom propre. L’Afssa a instauré un système de communication centralisé. » (Journaliste)

Sans compter que la plupart des journalistes scientifiques des principaux médias s’adressent directement au directeur général qui possède des relais nombreux dans ce milieu.

En outre, Martin Hirsch n’a pas hésité à prendre publiquement position dans les médias sur les questions relevant de la compétence de l’agence. Cela a été le cas lors du débat sur la loi de santé publique (à propos de la réglementation de la publicité sur les produits alimentaires dans les médias et de la présence des distributeurs de produits alimentaires dans les écoles) lorsque il est intervenu pour dénoncer le poids des lobbies agroalimentaires. C’est aussi le cas sur la question des OGM : alors que José Bové est incarcéré, suite aux arrachages dans des champs destinés à la recherche scientifique, Martin Hirsch signe une tribune dans *Le Monde* pour prendre sa défense<sup>1</sup>. Quelques mois plus tard, dans un article paru dans *Libération* à l’approche des élections européennes, Martin Hirsch critique la façon dont a été prise la décision de lever le moratoire sur les OGM sans débat démocratique ni au niveau national ni au plan communautaire. Il appelle à la consultation des citoyens européens par référendum ou à un débat au Parlement :

---

<sup>1</sup> Martin Hirsch et Claude Huriot, « OGM, justice et démocratie », *Le Monde*, 27 juin 2003. Les auteurs défendent l’idée que l’expertise judiciaire doit évoluer selon les principes de transformation de l’expertise scientifique : pluridisciplinarité, collégialité, procéduralisation, transparence...

« On dit parfois que les experts confisquent le pouvoir des politiques dans nos démocraties. Or sur la sortie du moratoire, on assiste à l'inverse : ce sont les politiques qui hésitent à assumer leurs responsabilités. On s'attendrait à un processus de décision transparent et le plus démocratique possible, d'autant que l'on invoque régulièrement le principe de précaution dont la première règle est de déterminer qui est responsable de quoi. »<sup>1</sup>

Loin d'une position de réserve de haut fonctionnaire, Martin Hirsch n'hésite donc pas, en tant que directeur de l'Afssa, à prendre position et à mettre les politiques face à leurs responsabilités. L'agence est donc loin de se limiter à une simple communication scientifique de ses avis. Elle met en scène son organisation et son fonctionnement, son action et ses avis. Elle cherche à tirer profit des opportunités de communication, participe pleinement au débat public et utilise les médias, avec lesquels elle a noué des relations d'échange, comme des leviers et des relais de son action. Le contexte de sensibilité de l'opinion aux risques sanitaires et alimentaires, les crises alimentaires qui se sont succédées les premiers mois de l'agence, et partant l'intérêt que les médias portent à ces questions, sont des ressources essentielles dans sa stratégie. Par sa politique de communication offensive, l'agence donne à ses avis et à ses activités un large écho et utilise le champ médiatique pour renforcer son poids politique. On est là encore loin d'une simple séparation entre évaluation et gestion des risques.

### **5. Etendre le champ de compétence de l'agence**

Une dernière caractéristique de la stratégie de l'agence est de chercher à étendre toujours plus ses prérogatives<sup>2</sup>.

L'agence peut le faire par le biais des avis qu'elle rend sur les textes réglementaires. Par exemple, un projet de décret de 2001 prévoyait de clarifier les compétences d'expertise du CSHPF et de l'Afssa dans le domaine des eaux destinés à la consommation humaine<sup>3</sup>. Consultée sur le décret, l'Afssa a proposé une extension de ses compétences à plusieurs domaines qui relevaient du CSHPF<sup>4</sup>. Après plusieurs réunions à la Direction générale de la santé et au cabinet ministériel, elle a obtenu d'étendre son expertise aux nouveaux procédés de traitement de l'eau potable.

L'agence profite aussi des crises sanitaires pour proposer une extension de son champ de compétence. Par exemple, les crises de listériose de 1999-2000 l'amènent à demander la centralisation dans ses laboratoires (et non ceux de l'institut Pasteur) des souches de listeria d'origine alimentaire. Autre exemple : en 2004, les controverses sur les effets des insecticides Gaucho et Régent sur la mortalité des abeilles et la remise en cause du ministère de l'Agriculture, critiqué pour sa gestion du dossier, incitent l'agence à réclamer le transfert des comités d'experts en charge de l'évaluation des produits phytosanitaires (alors au ministère de l'Agriculture) au sein de l'Afssa conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Les missions d'évaluation de l'agence en 2004 reprendront cette demande, qui sera satisfaite en 2006<sup>5</sup>. De

---

<sup>1</sup> Martin Hirsch, « OGM, Europe et démocratie », *Libération*, 19 mai 2004.

<sup>2</sup> Cette volonté était déjà présente dans l'esprit du législateur puisque le texte de loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 prévoit l'intégration au sein de l'Afssa de structures nouvelles telles des laboratoires de services de contrôle.

<sup>3</sup> Décret 2001- 1220 sur les eaux destinées à la consommation humaine.

<sup>4</sup> Il est intéressant de noter que ces demandes sont le fait de l'agence et non du comité d'experts qui avait consulté au préalable sur le texte. Cet écart entre l'avis du comité et l'avis de l'agence a d'ailleurs suscité la réprobation des experts.

<sup>5</sup> Le ministère de l'Agriculture avait proposé un contre-projet, sous la forme d'une Agence nationale des intrants végétaux, située à l'intérieur de l'Afssa mais dirigé par un directeur nommé par le ministre. L'Afssa s'y est opposée dans un avis rendu public en 2005. Le transfert à l'Afssa de la Commission d'étude de la toxicité et de la structure mixte DGAI-INRA qui s'occupait de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture a finalement été effectué par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

même, lors des réflexions sur la réforme du système de sécurité sanitaire en 2004, après plusieurs missions d'évaluation, Martin Hirsch proposera à ses tutelles de regrouper au sein de la même agence, sécurité alimentaire, sécurité environnementale et sécurité au travail et de constituer une grande agence des risques environnementaux (au sens large).

L'agence cherche aussi à développer ses capacités de recherche. La loi a donné à l'Afssa la mission de mener des programmes de recherche scientifique et technique et de mobiliser à cette fin ses moyens propres ou de « s'assurer le concours d'organismes publics ou privés de recherche ou de développement, d'universités ou d'autres établissements d'enseignement supérieur ». L'agence peut ainsi travailler avec d'autres organismes tels que l'INRA ou l'INSERM ou avec d'autres agences comme l'InVS. Pourtant, lors de ses premières années, l'agence a préféré renforcer ses capacités propres de recherche avant de développer ses collaborations :

« Q. Quelles sont vos relations avec les autres organismes de recherche ?

On parlait d'une situation où on considérait qu'on avait raté le coche de regrouper et réorganiser les labos ; par exemple, en mettant tous les labos de santé animale à l'INRA et les labos de sécurité alimentaire à l'Afssa. Ça ne rendait pas les choses faciles. De plus, ça n'allait pas de soi qu'il y ait le CNEVA, qui n'avait pas la réputation d'un organisme de recherche mais d'un centre technique public. La troisième difficulté c'était la taille (faible par rapport aux autres) et la 4<sup>ème</sup> la dispersion des labos. Un choix politique a été fait de ma part : ça a été de définir une politique scientifique avant de développer les collaborations. C'est seulement après qu'on se demanderait comment on allait coopérer. Parce que l'Afssa ne devait pas être le supplétif d'autres organismes. » (Direction générale Afssa)

Le document d'orientation de la recherche de l'agence paru en 2002 mentionne clairement qu'« il est important que l'agence, compte tenu de ses missions, ait une vision propre de ses orientations et de ses ambitions en matière de recherche, et non pas qu'elle se limite à se positionner dans une logique de subsidiarité vis-à-vis d'organismes de taille plus importante »<sup>1</sup>. Par cette politique, la direction justifie le maintien et le développement des laboratoires au sein de l'Afssa : les activités de recherche finalisée, d'appui scientifique et technique et d'expertise sont rendues interdépendantes. Et l'agence peut proposer un discours à ceux qui, dans les administrations, veulent recentrer l'établissement sur ses activités d'évaluation de risque et de lui retirer la masse critique du CNEVA que lui avaient apportée les sénateurs pendant les débats parlementaires. Ce lien, pour l'agence indissociable, entre ses différents métiers, est réaffirmé lors des évaluations de l'application de la loi de 1998 et finalement confirmé par tous les rapports. Il conforte l'agence dans ses prérogatives et lui permet de réclamer le développement de ses capacités de recherche<sup>2</sup>. Ces demandes sont plutôt mal perçues, par exemple par le ministère du Budget :

« On a l'impression, que l'Afssa est seule sur son île. Par exemple, l'INRA fait aussi des recherches en sécurité alimentaire. Il y a aussi le CIRAD, l'IRD et d'autres établissements, universités, écoles etc. On ne sait pas ce qui se fait. On sait, par exemple, que l'INRA est intéressé pour travailler avec l'Afssa, mais l'Afssa ne donne pas suite à cette proposition. Jamais l'Afssa n'a renoncé à faire une recherche, parce qu'elle était faite ailleurs. Il y a une espèce de volonté de l'Afssa partout, ce qui ne me paraît pas normal. » (Direction du Budget, ministère de l'Economie et des Finances)

Cette politique de recherche explique les difficultés de l'agence avec les organismes de recherche avec lesquels elle peut entrer en concurrence. Ainsi, malgré la création d'unités de recherche associant l'Afssa, l'INRA et certaines écoles vétérinaires, les relations

---

<sup>1</sup> La recherche : missions et politique de l'Afssa. Orientations 2002/2005. Ce document propose le développement d'une recherche finalisée orientée vers le développement des activités d'appui scientifique et technique aux pouvoirs publics et à l'expertise.

<sup>2</sup> Par la création de nouveaux postes, de bourses de thèse, la titularisation d'emplois contractuels, le développement de nouvelles installations (installation de virologie confinée, installation de traitement de l'alimentation animale, banque d'échantillons des matériels biologiques issus des activités sur les ESST...).

institutionnelles entre ces organismes ont été conflictuelles, l'Afssa voulant développer ses propres capacités au risque de concurrencer les laboratoires existants :

« Q. Quelles sont les relations entre l'INRA et l'Afssa ?

Elles sont très sensibles au sommet ; par contre très bonne à la base, entre chercheurs. Mais on a fait une réunion pour la première fois il y a 10 jours pour passer des conventions. La conclusion de la réunion, c'était oui, oui, il n'y a pas d'urgence, on se revoit en juin. Il n'y a pas d'empressement pour une vraie collaboration. On est en concurrence, ça ne devrait pas être comme ça. Il me semble que l'Afssa devrait être une agence d'évaluation scientifique du risque avant tout et qui mettrait en évidence les lacunes de la recherche. Elle serait une agence d'objectifs. Et il faudrait que les tutelles imposent aux organismes de recherche de faire ces recherches. (...) On ne peut pas rester dans cette situation incohérente et inefficace. Il faut que l'Afssa arrête d'imaginer qu'elle peut tout couvrir. Il faut faire des choix. »  
(Direction INRA)

A partir de 2004, une fois définie et stabilisée la politique de recherche, l'agence s'orientera vers une collaboration plus poussée avec les autres organismes. Mais jusqu'à cette période, tant pour l'évaluation des risques que pour la recherche, l'Afssa a avant tout cherché à étendre son propre champ de compétences.

L'Afssa a donc clairement développé une stratégie visant à s'institutionnaliser dans le système de régulation des risques. Cette stratégie est fondée sur plusieurs caractéristiques : utiliser les crises comme des opportunités pour acquérir une légitimité dans la gestion des risques et des crises ; se positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques, en revendiquant l'application de toutes ses prérogatives ; affirmer son autonomie scientifique et politique vis-à-vis de ses tutelles ministérielles ; mener une politique de communication offensive pour publiciser de façon la plus large ses avis ; étendre son champ de compétence tant dans le domaine de l'évaluation des risques que dans celui de la recherche.

Cette stratégie vise à garantir à la fois l'autonomie et le pouvoir de l'agence vis-à-vis de ses tutelles ministérielles. Elle s'appuie sur différentes ressources :

- des ressources matérielles : l'agence peut contrebalancer le poids des administrations de gestion grâce à l'importance de ses moyens matériels et humains.
- des ressources de savoir : l'agence détient une capacité d'expertise difficile à égaler par les administrations, tant par sa qualité que par sa légitimité procédurale. La bureaucratisation de l'expertise, dont nous avons montré le processus dans les chapitres précédents, donne à l'agence sa crédibilité.
- des ressources juridiques : l'agence peut s'appuyer sur les textes pour revendiquer l'application de toutes ses prérogatives. Elle ne manque pas de rappeler à ses tutelles les dispositions législatives et réglementaires qui fondent ses pouvoirs et font de l'agence un point de passage obligé dans la gestion des risques.
- des ressources médiatiques : elle peut s'adresser directement à l'opinion publique et aux acteurs socio-économiques en revendiquant la défense de l'intérêt général et de valeurs socialement partagées comme la protection de la santé publique. L'agence dispose de relais dans les sphères médiatiques et utilise le contexte de sensibilité de l'opinion publique pour donner plus d'écho à son expertise.
- des ressources politiques : la direction de l'Afssa a développé des liens avec les cabinets de ses ministères de tutelle et dispose d'un accès direct au niveau politique. Cela lui permet de se présenter comme un partenaire dans le système de gestion des risques et de contourner, si nécessaire, les services administratifs.



L’Afssa, par cette stratégie, ne se positionne donc pas comme une simple instance scientifique mais revendique un rôle politique dans le système de régulation des risques. Sa stratégie est animée par son désir d’influencer la gestion des risques alimentaires dans le sens de la sécurité sanitaire, d’y défendre ces principes contre les ministères et les administrations propriétaires de la gestion des risques. L’Afssa se conçoit comme une administration « pure », chargée de défendre l’intérêt général, alors que ses administrations de tutelle seraient capturées par les intérêts économiques :

« La DGAL a toujours une déviation, d’être à l’écoute des professionnels ; un peu moins la DGCCRF. Nous on est presque de « l’administration pure ». Il y a plein de cas avec le ministère de l’Agriculture ou les Fraudes, où on ne sait pas si c’est eux qui parlent ou les filières. Et nous on tient cette place d’un organisme public qui essaie de parler au nom de la santé publique. » (Direction générale Afssa)

Le paradoxe est qu’en agissant de la sorte, l’agence n’agit sans doute pas comme une « administration pure » : elle agit plutôt comme un acteur pleinement engagé, mobilisant ses ressources en fonction de certains principes d’action, pour défendre certains intérêts. L’agence se conçoit plutôt comme un contre-pouvoir visant à faire pression sur la gestion des risques pour orienter cette dernière vers la défense de la sécurité sanitaire.

### **III. Une institutionnalisation sous contraintes**

La stratégie d’institutionnalisation de l’agence se fait pourtant sous contraintes. Nous avons montré dans la partie précédente les conflits autour de la présence des administrations en comité. Leur présence quasi-systématique pendant les séances des CES et de certains groupes de travail (au moins jusqu’en 2003) est déjà un premier élément qui peut limiter l’autonomie de l’Afssa en produisant un cadrage administratif du travail des experts et en intégrant plus étroitement l’agence dans un processus bureaucratique. D’autre part, l’autonomie de l’agence est limitée par le flux des saisines en provenance des administrations qui limite sa capacité d’auto-saisine. Nous insisterons ici sur d’autres éléments qui viennent limiter l’action de l’agence et la maintiennent dans une dépendance vis-à-vis des gestionnaires du risque :

- elle reste un établissement public sous la tutelle administrative et financière de trois ministères ;
- elle est fortement dépendante des administrations pour les données scientifiques et techniques nécessaires à son action ;
- elle est contrainte par les administrations dans la mise en œuvre de ses prérogatives à l’articulation entre l’évaluation et la gestion du risque.

#### **1. Un établissement public sous tutelle**

L’Afssa n’est pas une autorité administrative indépendante. Elle a le statut d’un établissement public administratif, placé sous la tutelle des trois ministères chargés de la Santé, de l’Agriculture et de la Consommation. Tout en échappant à la relation hiérarchique propre à l’administration, disposant d’une personnalité morale distincte de l’Etat et bénéficiant d’une certaine autonomie dans sa gestion interne et dans l’allocation de ses ressources, l’agence demeure sous le contrôle étroit de ses tutelles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les autorités administratives indépendantes n’ont ni de personnalité morale ni de budget propre mais disposent en revanche d’une indépendance politique et de véritables pouvoirs de décision, réglementation et sanction.

### a. Une relation de tutelle classique

L'externalisation des missions d'expertise dans une agence autonome s'est accompagnée de la mise en place d'un ensemble de dispositions visant à maintenir le contrôle de l'agence et à la placer sous leur tutelle<sup>1</sup>. Cette relation de tutelle prend plusieurs formes.

En premier lieu, à la différence d'un président d'autorité administrative indépendante, le directeur général, nommé par décret pour une durée de trois ans, est révocable à tout moment en cours de mandat, ce qui le place sous l'autorité gouvernementale et limite fortement son indépendance<sup>2</sup>. De plus l'agence est pilotée par un conseil d'administration composé pour moitié de représentants de l'Etat qui délibèrent sur les orientations stratégiques pluriannuelles, le règlement intérieur, le bilan d'activité annuel, les programmes d'investissement, le budget et les comptes, les subventions attribuées à l'agence... En outre, l'Afssa est soumise aux règles administratives, budgétaires et comptables des établissements publics et au contrôle financier de l'Etat<sup>3</sup>. Elle doit présenter chaque année un rapport d'activités à ses tutelles. Enfin, l'agence est régulièrement soumise aux inspections des corps de contrôle de ses ministères de tutelle, du Parlement ou des autorités judiciaires<sup>4</sup>.

Le modèle de l'agence prôné par le *New Public Management*, suppose une mise à distance du politique mais en contrepartie la mise en œuvre d'un pilotage stratégique utilisant les outils caractéristiques d'un Etat régulateur (lettre de mission, contrat d'objectifs et de moyens...) garantissant l'autonomie mais aussi la responsabilité de l'agence. Pourtant, contrairement à l'InVS, dont le directeur général a reçu une lettre de mission du ministre de la Santé et qui a signé avec l'administration un contrat d'objectifs et de moyens (Isnard et Pomarède, 2001), aucune modalité de pilotage stratégique n'a été instaurée pour l'Afssa. La tutelle exercée sur l'agence est donc une tutelle administrative et financière classique, qu'un rapport administratif a qualifié de « défailante » pour souligner l'absence de pilotage stratégique de leur part (IGAS – COPERCI, 2004)<sup>5</sup>.

Le conseil d'administration n'est pas apparu comme un lieu où se prenaient les orientations stratégiques de l'établissement. Par ailleurs, l'agence a, à plusieurs reprises, par l'intermédiaire de notes envoyées à ses tutelles, fait des propositions d'orientation, restées

---

<sup>1</sup> On rejoint les analyses en terme de relation principal-agent (Brouard, 2004). Si l'externalisation de fonctions d'expertise ou de fonctions opérationnelles dans des organismes autonomes présentent de nombreux avantages pour le principal (efficacité, indépendance et crédibilité de l'action publique, ouverture et transparence...), ce dernier doit prévoir des moyens de contrôle de l'activité de l'agent, sous peine de voir l'agent s'autonomiser et suivre ses propres intérêts.

<sup>2</sup> La révocation en 2004 sans raison avancée de Philippe Duneton, ancien directeur de l'Afssaps a suscité les craintes d'un affaiblissement de l'indépendance scientifique de l'agence. Martin Hirsch a d'ailleurs publiquement protesté contre cette révocation : « L'indépendance des agences de sécurité sanitaire en péril », *Libération*, 19 février 2004.

<sup>3</sup> L'agent comptable est nommé par décret des trois administrations de tutelle. Le contrôleur financier est désigné par le ministre chargé du budget et placé sous son autorité.

<sup>4</sup> Elle a fait l'objet de plusieurs missions d'inspection en 2004, par les corps d'inspection ministérielles (IGAS, COPERCI, IGF) ou par le Parlement (à travers l'OPECST) dans la perspective de l'évaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Elle a également fait l'objet d'enquête de la Cour des Comptes (Cour des Comptes, 2002). Enfin, le directeur général a été amené à s'exprimer à plusieurs reprises devant des commissions d'enquête parlementaire ou des missions d'information mises en place suite à des crises sanitaires.

<sup>5</sup> Le rapport souligne que les contacts entre l'agence et ses administrations de tutelle n'avaient lieu que lors de « comités de liaison », à un niveau technique, entre la directrice adjointe de l'Afssa et les sous-directeurs ou chefs de bureaux des administrations centrales. Aucune rencontre régulière n'était organisée au niveau des directions générales pour définir les orientations stratégiques. Seules 3 ou 4 réunions ont été organisées de 1999 à 2004.

sans réponse<sup>1</sup>. Elle a également commencé l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens sans avoir aucun retour de la part de ses tutelles :

« Les administrations ont les pièces du puzzle je dirai, mais nous pour l'instant on n'a rien en retour. On ne connaît ni leurs réactions, ni l'orientation politique qui va être donnée à l'agence. Ca tient au fait qu'on a trois tutelles qui n'ont pas la même philosophie du contrat d'objectifs-moyens. Je ne parle pas pour le ministère de la Santé qui a l'habitude, étant donné qu'il y a longtemps qu'ils en sont familiers avec leurs agences. Mais l'Agriculture et la Consommation n'ont pas cette culture, ils en sont au BA-BA. En plus nous avons subi récemment un changement de gouvernement, de ministres, de cabinets et de directeurs d'administration. Alors ce n'est pas facile pour les administrations de boucler les choses actuellement. » (Direction générale Afssa)

Cette absence de pilotage stratégique vient de la difficulté pour les trois administrations de s'accorder et de définir ensemble les objectifs et les moyens de l'agence. Elle peut d'un côté laisser penser que l'Afssa bénéficie d'une importante autonomie, le pilotage de l'agence étant de fait assuré par le directeur général et son équipe. D'un autre côté, l'absence de cadre clair dans lequel pourrait évoluer l'agence ne lui permet pas de profiter de cette autonomie et la place dans une relation de dépendance plus étroite vis-à-vis de chacune de ses tutelles. Cette dépendance est particulièrement visible dans la façon dont est alloué le budget de l'agence.

### **b. Une situation de dépendance financière**

En l'absence de contrat d'objectifs et de moyens, le budget est attribué annuellement par les trois ministères de tutelle sur la base des propositions faites par l'agence. Mais la triple tutelle complique l'allocation budgétaire car les trois administrations ont un positionnement et des priorités différentes pour l'agence. Ainsi alors que le ministère de l'Agriculture est le principal contributeur au budget, les ressources qu'il apporte sont principalement destinées aux missions d'appui scientifique et technique assurées par les laboratoires de l'ancien CNEVA. En revanche, les contributions du ministère chargé de la Santé sont affectées à la DERNs et à l'ANMV, tandis que le ministère chargé de la Consommation ne finance que la DERNs<sup>2</sup> :

« On n'a pas la même perception des priorités de l'agence : pour nous les 3 missions sont aussi importantes les unes que les autres ; pour d'autres c'est seulement l'évaluation. La DGS et *a fortiori* la DGCCRF, l'appui scientifique et technique elles ne savent pas ce que c'est... C'est reflété dans le budget de l'agence : en 2002, sur dotation de l'Etat de 44,6 millions d'Euros, 84% venaient du ministère de l'Agriculture soit 37,2 Millions et sur ça, 24,8 millions d'Euros pour l'appui scientifique et technique et 13 pour l'évaluation. On a l'impression que l'appui scientifique et technique est occulté par les autres tutelles. La Consommation a ses propres laboratoires. L'appui scientifique et technique est énorme, c'est essentiel pour nous et pas du tout considéré par les autres qui considèrent qu'on a donné les laboratoires seulement pour faire une masse critique. Donc nous on ne s'intéresse pas à l'Afssa pour les mêmes raisons. » (Agent DGAI)

Ces différences d'affectation traduisent concrètement les divergences entre les ministères<sup>3</sup>. Et les situations de conflits entre les administrations n'ont pas manqué :

« Par exemple, en novembre, le ministre de la Santé, Mattei a annoncé publiquement comme ça que le ministère allait créer 125 postes dans les agences, dont 14 à l'Afssa ! Les autres ministères ont enragé parce que la Santé ne pouvait pas financer seule ces postes ; ils devaient être financés soit sur le fonds de roulement de l'Afssa (les réserves) ou par les autres ministères. Martin Hirsch a convoqué tout le monde en réunion, les ministères se sont écharpés : l'Agriculture estimait que ce n'était pas normal de créer des emplois si on ne savait pas comment les financer. Nous on a dit : si vous créez des emplois

<sup>1</sup> C'est le cas, par exemple, d'une note du 20 août 2003, envoyée suite à la crise de la canicule, intitulée « Points de vulnérabilité du système de veille et d'alerte dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ».

<sup>2</sup> En 2005, 62% du financement de l'Afssa par l'Etat provenait du ministère de l'Agriculture, 18% du ministère de la Recherche (BCRD), 7% du ministère en charge de la Consommation et 13% du ministère de la Santé.

<sup>3</sup> Par ailleurs, l'accord est rendu difficile pour des raisons de différence de timing dans le processus budgétaire (d'avant la LOLF). Alors que les budgets alloués par les ministères de l'Agriculture et de la Consommation sont connus au mois de juillet, celui du ministère de la Santé n'est fixé qu'en novembre (le ministère fixe d'abord une enveloppe globale pour toutes les agences et établissements publics sous sa tutelle avant de la répartir).

non budgétés, on ne vote pas ! Mattei a fini par demander l'arbitrage de Matignon, il a eu 50 emplois sur 125 dont 5 pour l'Afssa. » (Direction du Budget)

Dans le processus d'allocation budgétaire, l'agence est alors placée en situation de dépendance. Après avoir fait part de ses demandes, l'Afssa n'assiste pas aux discussions qui ont lieu entre ses tutelles. Elle est donc en situation d'incertitude sur le devenir de ses demandes. Pour réduire sa dépendance, le directeur de l'agence est amené à défendre ses besoins auprès de la direction du Budget :

« On a un jeu plus compliqué à 5 : les trois tutelles, l'Afssa et nous. Les 3 ministères jouent entre eux ; l'Afssa joue un peu les uns contre les autres ; et nous on sert de juge de paix ! D'abord, l'Afssa fait valoir ses besoins auprès de chaque ministère : il y a des discussions en bilatéral entre l'Afssa et chaque ministère ; ensuite le ministère prépare son budget avec nous et on passe en revue leurs demandes. Ce qui frustre Martin Hirsch, c'est qu'il ne sait pas combien vont nous proposer les ministères de tutelle pour l'Afssa. Chaque ministère intègre plus ou moins les demandes de Martin Hirsch mais lui ne sait pas comment, ni quoi, ni combien. Du coup l'Afssa nous envoie aussi copie de ses demandes aux ministères (sans que ceux-ci le sachent) en disant : voilà ce dont nous avons besoin, il nous faudrait 100 emplois, voilà pourquoi c'est absolument nécessaire, etc... dans l'espoir que comme ça on pourra défendre ces demandes auprès des ministères. Il nous appelle, je l'ai souvent au téléphone, où il me fait ses rêves, explique pourquoi il a besoin de ça, ou ça...

Il y a des négociations entre tout ce monde là, et ce qui est assez rare, c'est que les réunions finales qui fixent le budget de l'agence, avant le vote du budget du Conseil, ont lieu chez nous, ici dans ces bureaux avec les représentants des trois tutelles et Martin Hirsch. Et même si Hirsch normalement ne devrait pas intervenir, il intervient toujours dans la discussion. » (Direction du Budget)

Du fait des difficultés de négociation avec les tutelles, c'est le ministère du Budget qui est finalement le plus réceptif aux demandes de l'agence, dans la mesure où il y voit un intérêt de réduire les dépenses globales de l'Etat :

« Q. Comme se passait l'allocation du budget ? Est-ce que c'était une source de problèmes ?

Oui ; ça venait du fait que le ministère de l'Agriculture a d'autres choses à défendre pour son budget, et avec des tensions internes à son ministère ; de même la Santé avait d'autres questions de santé à soutenir, et la Consommation et les Fraudes préféraient soutenir le programme de leurs services de contrôle. Du coup, c'est parfois le ministère des Finances (le Budget) qui donnait l'impression d'être le plus réceptif à nos demandes parce qu'il voyait l'intérêt d'investir dans les agences de manière préventive, plutôt que de dépenser ensuite des sommes énormes pendant les crises ! On s'est souvent retrouvé dans la situation paradoxale où les ministères traditionnellement dépensiers allaient le plus à reculons, et le budget le plus allant ! » (membre du conseil d'administration)

L'Afssa est donc placée sous la contrainte d'une négociation permanente de son budget, en devant constamment négocier, parvenir à mettre ses tutelles d'accord ou au contraire profiter de leurs désaccords pour tirer son épingle du jeu. Cette situation la place dans une forte incertitude.

Cette dépendance est renforcée par deux éléments. Tout d'abord par la forte participation du ministère de l'Agriculture au financement de l'agence, qui la soumet à la possibilité de mesures inopinées de restriction. Ainsi au cours de l'année 2003, le ministère a fait part à trois reprises d'annulations de crédits et a demandé à l'agence d'augmenter son fonds de réserve. Après des concertations au niveau du cabinet du Premier ministre, c'est finalement plus de 4,4 millions d'euros de crédit qui ont été annulés. De nombreux travaux, déjà programmés ou en cours, ont été remis en cause<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'Afssa dépend du ministère de l'Agriculture pour de nombreux personnels mis à disposition et pour un nombre important de postes et de crédits financés par des conventions d'étude et de recherche, un mode de financement forcément précaire. Alors qu'elles devraient

---

<sup>1</sup> Au sein du ministère de l'Agriculture, c'est la DGAL qui assure directement la tutelle administrative et financière de l'Afssa, ce qui place la DGAL et l'Afssa en situation de concurrence sur les mêmes ressources.

être réservées à des études ponctuelles, ces conventions sont pourtant utilisées pour des missions pérennes<sup>1</sup>. Ce mode de financement permet au ministère de l'Agriculture de garder un certain contrôle de l'activité des laboratoires et rend difficile leur pilotage par l'agence :

« L'Agriculture continue à penser que les labos sont encore à sa disposition, et fait beaucoup de conventions. Ça pose un problème de principe. Le ministère aime les conventions pour deux raisons : ça leur facilite les choses sur le plan budgétaire ; ça permet de tenir en laisse en donnant et de leur donner l'impression de garder la maîtrise. Le résultat : c'est difficile par rapport à l'indépendance des travaux scientifiques. Il faudrait ne pas avoir à chaque fois à négocier le bout de gras... parce qu'il y a des sujets où il faut aller contre les ministères. Les scientifiques et les agences doivent comprendre avant les ministères ce qu'il faut étudier, là où il faut faire des recherches. Là, à chaque fois qu'on veut mettre en œuvre des recherches, il faut négocier avec les tutelles et elles menacent de retirer les crédits sur autre chose... c'est un chantage permanent aux crédits... » (Direction générale Afssa)

En 2003, le ministère de l'Agriculture a ainsi réduit le montant de ces conventions de plus de 5 millions d'Euros.

La relation de tutelle place donc l'Afssa dans une situation de dépendance : absence de pilotage stratégique et maintien d'une tutelle administrative classique, difficultés à établir des orientations stratégiques partagées par les administrations, problèmes dans l'allocation budgétaire, dépendance financière forte vis-à-vis du ministère de l'Agriculture, autant d'éléments susceptibles de réduire l'indépendance de l'agence<sup>2</sup>. C'est la raison pour laquelle le directeur de l'agence qualifiait lui-même son agence d'« établissement dépendant chargé d'élaborer une expertise indépendante » (Hirsch, 2001, p. 427).

## **2. Une dépendance informationnelle**

L'Afssa n'est pas seulement dépendante de ses administrations de tutelle pour les questions de politique stratégique ou pour ses moyens financiers. Elle dépend aussi d'elles pour les données scientifiques et techniques dont elle a besoin pour mener ses évaluations.

### **a. Une production de données insuffisante**

L'agence produit une partie des données scientifiques qui lui sont nécessaires. Pouvoir mobiliser les données produites par les laboratoires était une des justifications de l'intégration du CNEVA dans l'agence. Ainsi dans le domaine de la santé animale, de l'hygiène des aliments, de l'hydrologie, l'Afssa peut faire appel aux ressources des laboratoires, développer des travaux de recherche ou élaborer des outils utiles à l'évaluation des risques. A l'intérieur même de la DERNS, ont été intégrés le Centre d'information sur la qualité des aliments (CIQUAL), qui collecte et évalue les données de composition nutritionnelle des aliments et une unité d'épidémiologie qui se consacre à la réalisation d'études sur les consommations alimentaires (étude INCA et étude restauration scolaire)<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'Afssa représente la France pour la coopération scientifique européenne en matière de sécurité alimentaire et participe au recueil des données à ce titre.

---

<sup>1</sup> Par exemple pour des recherches sur l'antibiorésistance ou la réalisation d'un appui scientifique et technique sur les ESST.

<sup>2</sup> Un contrat a été finalement signé le 4 avril 2007 par les 3 tutelles, l'Afssa et la direction du Budget. Il fixe plusieurs objectifs à l'agence mais ne s'engage pas précisément sur les moyens de façon pluriannuelle. Il prévoit seulement la stabilisation des moyens de l'agence à missions constantes sur la période 2007-2011 et un engagement des pouvoirs publics à reconstituer une capacité de financement des investissements.

<sup>3</sup> En 2006 ces activités ont été renforcées par la création d'une unité d'analyse quantitative des risques chargée d'un appui statistique aux activités d'évaluation. Toutes ces structures ont été regroupées dans le Pôle d'appui scientifique à l'évaluation des risques (PASER). Par ailleurs l'agence a mis en place avec l'Afset un observatoire des résidus de pesticides dans l'alimentation et l'environnement et récemment, en partenariat avec l'INRA, un Observatoire de la Qualité de l'Alimentation (OQALI), prévu par le PNNS 2 pour suivre l'évolution de la qualité de l'offre alimentaire sur le plan nutritionnel et socio-économique.

Pourtant, cette production de données et leur mobilisation pour l'expertise sont restées limitées. L'activité d'expertise prend davantage la forme d'un bilan de connaissances déjà existantes que celle d'une production de données originales. Les capacités d'expertise interne sont plus limitées que dans d'autres agences sanitaires, ce que regrette par exemple le ministère de la Santé qui souhaiterait voir l'agence s'investir dans un travail scientifique de fond, au même titre que l'InVS :

« On attend de l'Afssa qu'elle fasse autre chose que de la gestion des CES ! Qu'elle produise de la connaissance scientifique appliquée, pas qu'elle réunisse et fasse la synthèse des connaissances. Il faut qu'elle produise de la connaissance, qu'elle pilote des études, qu'elle définisse des protocoles. Pour les pesticides, elle nous dit qu'il n'y a pas de données, qu'on ne peut pas rendre d'avis : alors produisez-les ! Faites des études ! Elle a une mentalité passive, elle attend qu'on lui donne des informations, elle les traite et les redonne. Ce n'est pas comme l'InVS qui fait des études, ou les fait faire ! Il y a 70 personnes à la DERNS : qu'est-ce qu'elles font ? On ne veut pas des administratifs pseudo-scientifiques pour faire des comptes-rendus ! L'Afssa a compris ça et se positionne pour pouvoir faire ou faire faire des études. (...) De mon point de vue, mais c'est aussi la faute aux tutelles, l'Afssa se noie dans les avis individuels sur les fibres, les eaux minérales... tout ça c'est bien, pour les industriels. Mais à côté il y a une étendue en friche, des questions de fond... Il y a un énorme champ sur pesticides et santé et l'Afssa n'a rien fait. Que le CES se prononce sur des dossiers individuels, OK. Mais il ne faut pas que la DERNS ne fasse que le secrétariat des CES, c'est un énorme gâchis » (agent DGS)

La comparaison de l'Afssa avec les autres agences sanitaires met donc en évidence le défaut de production de connaissance scientifique interne : les ressources de l'agence sont davantage tournées vers le traitement standardisé de dossiers industriels ou la synthèse de connaissances que vers l'exploration des connaissances et la production de données originales.

D'autre part, malgré la volonté de la direction générale d'affirmer son pilotage sur les laboratoires (par la DPL) et d'encourager les interactions avec les comités d'experts, les laboratoires se consacrent essentiellement à des activités d'appui scientifique et technique aux services de contrôle du ministère de l'Agriculture. La DGAL continue de s'adresser directement à eux sans passer par la direction générale ou par la DPL :

« Pour les résidus – on est en lien direct avec la DGAL. Cela ne passe presque pas par la DG. Nous sommes un laboratoire de référence. La création de l'Afssa ne nous a pas fait d'étape supplémentaire dans notre travail au quotidien, les liens de travail avec le ministère de l'Agriculture sont restés les mêmes. On collabore avec les agences, par exemple avec l'Afssaps sans passer par la DG. Donc il y a une collaboration directe entre les agences ou avec les ministères. » (Personnel laboratoire Afssa)

Il existe ainsi au niveau des laboratoires une tension entre le processus de centralisation et de rationalisation qui a été mis en œuvre pour intégrer l'agence et l'autonomie que connaissaient les laboratoires dans l'ancienne structure et qu'ils cherchent à conserver. Cette tension s'exprime au niveau du management de ces laboratoires, qui doivent répondre à la DPL comme aux administrations :

« Je propose un budget, selon les orientations de mes chefs d'unité, mais c'est la DPL qui me l'attribue. J'essaie de jouer en fonction de ce qu'on me donne ; en même temps, je travaille pour la DGAL, en quelque sorte je suis fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, puisque je fais de l'appui scientifique et technique pour eux. Ils voient mes besoins, et puis eux vont me dire : on a tel besoin dans tel domaine. Je suis tous les jours en contact avec les DSV, la DG SANCO, la DGAL : ils connaissent mes problèmes. Ils en savent quasiment plus que la DPL. Même si j'informe aussi la DPL de mes besoins. » (Directeur de laboratoire Afssa)

Le fonctionnement des laboratoires est donc toujours très intégré à celui de l'administration. La dépendance est accrue par le poids des conventions de recherche, comme nous l'avons vu plus haut. Cela réduit l'autonomie de l'Afssa dans la programmation de son activité de

recherche et la rend dépendante des demandes des administrations. Cela limite aussi sa capacité à produire ses propres données utiles à l'expertise<sup>1</sup>.

Enfin, l'agence est ainsi dépendante des autres établissements de recherche pour l'obtention de données nécessaires à son expertise<sup>2</sup>. Mais sa stratégie d'autonomisation a dans un premier temps freiné les partenariats (par exemple avec l'INRA où la relation était plus une relation de concurrence) et elle n'a pas vraiment utilisé ses prérogatives pour proposer des priorités de recherche. En outre, à la différence d'autres agences comme l'Afsset, elle n'exerce pas le pilotage des appels d'offre dans ce domaine (comme le programme Aliment Qualité Sécurité qui est piloté par le ministère de l'Agriculture). L'Afssa a donc peu d'influence sur l'orientation de la recherche en matière de sécurité alimentaire :

« Il faudrait une meilleure connexion entre les agences et les organismes de recherche. L'Afssa devrait avoir un budget de recherche, en dehors de celui des labos, qui permettrait de financer les besoins de recherche des comités d'experts ou des groupes de travail. Par exemple, sur l'acide folique on aurait eu besoin de données, on a fait sans. Ce serait utile que l'Afssa puisse mettre en œuvre ces recherches issues de l'expertise, pour prolonger un groupe de travail. L'expertise crée des zones d'incertitude qui ne seront pas prises en charge par l'INRA ou l'INSERM. (...) Il faut qu'il y ait un continuum entre recherche et expertise, qui pour l'instant n'existe pas... » (Ancien directeur général de la santé)

L'agence est donc limitée pour produire des données en même temps qu'elle peut difficilement orienter la production externe de données vers ses besoins d'évaluation de risque.

#### **b. Des difficultés pour obtenir les données des administrations**

Pour mener ses évaluations, et se prononcer sur la réalité des risques, l'agence a besoin des données recueillies par les services administratifs au cours de leurs plans de surveillance et de contrôle. La loi prévoit que l'Afssa a accès à toutes les données qui lui sont nécessaires. Les rapports et expertises des services de l'Etat et des établissements publics sous sa tutelle ainsi que toute information issue des rapports d'inspection et de contrôle ayant mis en évidence un risque pour la santé humaine doivent être transmis à l'agence. Le protocole de relation signé entre l'Afssa et ses administrations de tutelle en septembre 1999 prévoit la transmission régulière de ces données et d'une synthèse annuelle.

Pourtant dans les faits, cette transmission est partielle. Les services de la DGCCRF envoient bien leurs données à l'Afssa tous les trois mois. Et ils répondent positivement aux demandes ponctuelles de l'agence. Les relations avec la DGAI sont plus délicates : l'agence a accès aux synthèses annuelles des plans de contrôle et de surveillance mais voudrait pouvoir bénéficier de davantage de données. L'Afssa demande l'accès aux bases de données des administrations mais les difficultés persistent, à la fois pour des raisons techniques et politiques.

D'un point de vue technique, les administrations ont elles-mêmes des difficultés à faire la synthèse des données recueillies par leurs services, par manque de personnels ou de moyens informatiques. Par ailleurs, les données recueillies par les services administratifs sur le terrain ne le sont pas dans un but de recherche, d'appui scientifique ou d'évaluation de risque. Elles répondent à des objectifs de surveillance ou de contrôle et sont de ce fait souvent trop

---

<sup>1</sup> Un épidémiologiste de la DERNs nous a fait part en entretien d'un exemple où un laboratoire de l'Afssa a refusé de lui transmettre des données qui avaient été produites dans le cadre d'une convention avec la DGAI en disant que ces données appartenaient de ce fait à la DGAI.

<sup>2</sup> L'INRA, l'INSERM, l'Institut Pasteur, le CNRS, le CEA, le CEMAGREF, les universités, les écoles vétérinaires et les établissements de l'enseignement supérieur agroalimentaire, les organismes professionnels comme les industriels développent des activités de recherche dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ou de la santé animale et végétale.

imprécises pour être utilisées par l'Afssa<sup>1</sup>. Et une coopération en amont dans la définition des plans de surveillance et de contrôle, de manière à ce qu'ils puissent répondre tant aux besoins des services de contrôle qu'à ceux de l'Afssa, n'a pas été développée.

Mais les difficultés d'accès aux données des services de contrôle sont aussi politiques :

« Le pouvoir d'autosaisine de l'Afssa est gêné car elle est dépendante des administrations pour les données. Elle n'a aucune capacité propre de produire de l'information, ça pose problème si les administrations sont récalcitrantes. Ce n'est pas le cas du ministère de la Santé mais ça pose problème avec le ministère de l'Agriculture, par exemple sur les pesticides. » (Direction DGS)

Les administrations craignent de donner un pouvoir de regard trop important à l'agence, tant sur les acteurs économiques qu'elles surveillent et contrôlent, que sur les services de contrôle eux-mêmes dont d'éventuelles carences pourraient être mises en évidence. Un responsable de la DGAI met ainsi en avant le risque de donner à l'agence l'accès à la base de données de la DGAI (base SIGAL) et de voir ces données rendues publiques par l'agence :

« C'est un dialogue de sourds. On transmet les plans de contrôle et les plans de surveillance définis au niveau national chaque année. Mais l'Afssa voudrait avoir accès aux données de contrôle recueillies sur le terrain. La DGAI dit lesquelles ? L'Afssa dit : toutes. Je comprends que ça peut être important pour l'évaluateur du risque. On a une base de données SIGAL. Ce sont des données brutes. L'Afssa me dit : passez moi votre base. Mais je ne peux pas faire ça, il faut que la DGAI définisse des questions à poser à la base. Il faut que l'Afssa nous dise ce qu'elle veut. Et puis, il faut aussi connaître le contexte de recueil de ces données brutes. Il faut protéger les établissements : si on donne les éléments des contrôles, c'est pas ensuite pour retrouver dans la presse, que dans telle usine, il y a un dépassement... » (Direction DGAI)

De même, la DGCCRF n'a jamais signalé à l'Afssa l'existence d'une base de données issue des plans de contrôle et de surveillance et a refusé à l'agence l'accès à une base réglementaire en conseillant à l'Afssa de s'abonner à Legifrance ! (IGAS-COPERCI, 2004). Les difficultés sont moins importantes avec le ministère de la Santé : elles restent d'ordre technique. Une convention a été passée entre l'Afssa et la DGS pour l'accès de l'agence à la base de données SISE-EAUX, qui regroupe les informations sur les installations de production et les unités de distribution d'eau ainsi que les résultats des programmes de contrôle sanitaire des eaux.

Ces difficultés montrent bien l'articulation problématique entre évaluateurs et gestionnaires du risque. La séparation instaurée entre eux devrait avoir pour contrepartie la nécessité d'organiser une circulation de l'information de manière à ce que l'évaluateur dispose des données nécessaires à son expertise. Dans le système actuel, cette circulation n'a pas été aménagée et les difficultés qu'a l'agence pour obtenir la communication de certaines données sont révélatrices des tensions entre l'Afssa et les gestionnaires qui peuvent utiliser la rétention d'informations pour limiter les pouvoirs de l'agence et protéger leurs services :

« Les administrations avaient une vision simpliste des enjeux scientifiques : il y avait l'idée que l'agence ne serait qu'un organisme de recherche. Alors qu'on a besoin de déborder le seul champ des connaissances académiques : on a besoin de connaître les pratiques, les données réelles des services de contrôle... on a besoin de savoir quels sont les teneurs en pesticides dans telle région, si on dépasse les doses autorisées... et pas seulement les données des molécules et des expériences en labo sur le rat ! Ça, ça n'a jamais été accepté ! Il y avait l'idée que notre travail se bornait à l'expression de la connaissance scientifique. » (Direction générale Afssa)

---

<sup>1</sup> Les données d'un plan de contrôle ne font apparaître que l'état de conformité ou de non-conformité par rapport à une norme, alors que l'évaluateur de risque a besoin des données brutes qui permettront de mesurer l'ampleur des écarts ou l'importance de l'exposition au risque. De plus, les données collectées dans le cadre de plans de contrôle ciblés ne peuvent pas servir aux travaux d'évaluation des risques car elles ne sont pas représentatives de l'exposition réelle des consommateurs.



### 3. Une stratégie sous contraintes

Outre sa dépendance financière et informationnelle, l'agence est également contrainte dans sa stratégie d'autonomisation et d'influence. Lorsqu'elle cherche à exercer pleinement les prérogatives que lui a données la loi, elle est contestée par ses tutelles au nom de la séparation entre évaluation et gestion des risques.

De part et d'autres, la règle de la séparation est interprétée et instrumentalisée selon les intérêts de chaque partie. Pour les administrations, la loi a instauré non une *articulation* entre l'évaluation et la gestion des risques (comme l'affirme l'agence) mais une séparation claire entre ce qui doit relever de l'Afssa (formuler une estimation des risques) et ce qui relève du gestionnaire (évaluer l'acceptabilité des risques, décider, prendre les mesures nécessaires en fonction des avis scientifiques mais aussi d'autres considérations, surveiller, contrôler, sanctionner...). Alors que pour la direction de l'Afssa, l'agence doit pouvoir être indépendante de ses administrations, les alerter sur les risques, formuler des recommandations, évaluer non seulement les mesures de gestion mais également leur application, les administrations se sentent bousculées et cherchent à maintenir l'agence dans un statut d'établissement scientifique et technique à leur service. Elles considèrent l'agence non pas comme leur « partenaire » dans la gestion des risques mais comme un outil scientifique à leur disposition pour les évaluer.

« L'administration reste arc-boutée sur sa séparation évaluation/gestion. Effectivement l'agence ne prend pas la mesure, c'est le ministre. L'administration décide des autorisations à donner aux produits ou de fermer les frontières. Nous n'avons pas ce pouvoir de décision, mais nous devons être un acteur plein et entier lors de l'élaboration de la décision. Les administrations de leur côté mettent l'idée de séparation très haut dans le processus. Alors que la loi dit que l'agence veille à la qualité des contrôles des services de l'Etat : c'est un droit de regard critique. On n'est pas uniquement une agence qui organise le secrétariat des CES pour faire un état de l'art. Et ça ils ne le voient pas bien. C'est pas facile pour eux d'avoir des gens qui disent « faites ci » ou « faites ça ». » (Direction générale Afssa)

Ainsi toute démarche que l'Afssa entreprend au-delà d'une mission pure d'évaluation des risques (entendue comme estimation quantitative ou qualitative) est contestée par les tutelles et l'agence se voit fortement limitée.

Tout d'abord, l'agence est contestée lorsqu'elle fait usage de son pouvoir d'autosaisine et comme nous l'avons vu lors des premières crises qu'elle a connues, elle a dû rappeler à plusieurs reprises les dispositions prévues par la loi sur sa consultation. Ensuite, sa volonté d'autonomie est mal perçue : l'éloignement des représentants administratifs au sein des CES a été contesté, les administrations utilisant cette fois l'argument de la nécessaire articulation entre évaluateurs et gestionnaires pour justifier leur présence aux réunions des comités d'experts. L'agence est remise en cause lorsque sa direction s'implique dans la rédaction des avis ou lorsqu'elle émet des recommandations<sup>1</sup>. Lorsqu'elle cherche à participer pleinement à la gestion des crises alimentaires, sa légitimité est contestée. C'est ce qui arrive lors des crises de listériose de 1999-2000 (Grandclément-Chaffy, 2004). Pour résoudre cette crise, la DGS avait invité l'Afssa à participer aux réunions de la cellule de crise. Pourtant en février 2000, alors que les services de contrôle cherchent l'aliment vecteur responsable d'une nouvelle épidémie, la DGCCRF et la DGAl excluent l'agence en considérant qu'elle est une instance d'évaluation et qu'elle n'a pas à participer à une cellule de gestion de crise :

---

<sup>1</sup> Une note de service de la DGAl du 3 décembre 1999, citée par le rapport IGAS-COPERCI (2004) indique : « l'Afssa n'a pas à indiquer les mesures à prendre, lesquelles dépendent du niveau de risque jugé acceptable par le gouvernement, des moyens disponibles compte tenu des priorités, de la faisabilité de l'application et du contrôle des mesures... et relèvent en conséquence de la gestion des risques ».

« Si c'est pour décider s'il faut investiguer là ou là, non, on n'a pas besoin de l'Afssa. Mais s'il y a une vraie incertitude scientifique, on le fera. Par contre, si c'est pour dire allez investiguer tel magasin, ce n'est pas à l'Afssa de le faire, c'est à la cellule. Ce n'est pas non plus à l'Afssa de dire s'il faut communiquer et comment. Le rôle de la cellule, c'est la gestion du risque et pas l'expertise scientifique. D'autant qu'il y a dans la cellule l'InVS et qu'ils ont des épidémiologistes... à mon avis c'est suffisant, qui peuvent amener une évaluation quant à l'origine de l'épidémie. Ce qu'on ne veut pas c'est mélanger l'expertise scientifique et la gestion du risque. C'est que sur le principe, l'Afssa n'a pas à participer. » (Agent DGAI)<sup>1</sup>

L'Afssa est également contestée lorsqu'elle demande à ce que soient réalisés des contrôles ou des études par les administrations<sup>2</sup> :

« Q. Avez-vous déjà utilisé votre pouvoir de demander aux ministres de faire faire des contrôles et des inspections ?

Oui, pour le retrait des Matériaux à risque spécifié dans les abattoirs, le contrôle des produits de la mer, les doses de dioxine...

Q. Et comment est-ce perçu par les administrations ?

Mal, on nous dit : vous vous mêlez de ce qui ne vous regarde pas, on a des ressources limitées, on n'avait pas prévu de faire ça. » (Direction générale Afssa)

L'agence est mise en échec pour l'évaluation des plans de contrôle et de surveillance. Aucune collaboration n'a pu être développée ni avec les services du ministère de l'Agriculture ni avec ceux de la DGCCRF. Si l'administration envoie les plans prévus pour l'année suivante, c'est toujours en fin d'année, en urgence, sans que l'agence puisse en faire une évaluation approfondie<sup>3</sup>. De plus, aucune concertation n'est proposée pour élaborer en amont ces plans et finalement l'Afssa ne contribue à leur définition que de manière ponctuelle et indirecte, par les recommandations de certains avis ou rapports ou par l'appui technique qu'elle apporte aux administrations :

« On a un échec sur la capacité à avoir une plus-value sur l'évaluation des plans de surveillance, et des plans de contrôle... on est incapable de dire si on fait des plans plus sérieux et de meilleure qualité qu'avant. Dans ce domaine, notre légitimité est contestée au nom de la séparation évaluation / gestion, et les ministères ne veulent pas appliquer la loi. On n'a pas de compétence béton ici sur ce sujet. (...)

Q. Mais les ministères ne vous saisissent pas pour évaluer leurs plans de contrôle ou de surveillance ?

Ils ne nous saisissent pas ou alors en urgence, ou sur un produit fini, un programme de contrôle pratiquement bouclé, sur lequel on a très peu de marge de manœuvre. Ça a été le cas sur la surveillance des contaminants, les dioxines, les antibiotiques... (...). » (Direction générale Afssa)

L'agence est rejetée lorsqu'elle cherche à évaluer l'application des mesures de gestion. Cette évaluation, utile à l'agence pour connaître la fiabilité des mesures prises et évaluer ainsi les risques réels, remet potentiellement en question le travail des services administratifs et par conséquent, est très mal perçu par les gestionnaires :

« Il y a un gros point : est-ce que l'évaluation de la gestion du risque fait partie de l'évaluation du risque ou pas ? Ce point de l'évaluation de la gestion n'a pas été tellement abordé par l'Afssa parce que c'était trop périlleux, par rapport aux services vétérinaires et la répression des fraudes. Il me semble que c'est quelque chose qui doit être fait par l'Afssa mais ça pose d'énormes difficultés psychologiques aux services de contrôle. Ce n'est pas quelque chose de simple. Il faut qu'on avance vers l'évaluation de la gestion du risque, avec des protocoles clairs, sans guerre des services.

<sup>1</sup> Entretien réalisé par Catherine Grandclément-Chaffy dans le cadre de sa recherche. Nous la remercions de nous avoir communiqué ces matériaux.

<sup>2</sup> Pourtant la loi prévoit que les laboratoires des services de l'Etat sont mis à disposition de l'agence en tant que de besoin et que certains laboratoires publics (autres que ceux du CNEVA) pourront être transférés à l'agence (disposition expressément prévue par les sénateurs pour que des laboratoires soient intégrés à l'agence). Seul le laboratoire d'hydrologie du ministère de la Santé a été intégré à l'agence.

<sup>3</sup> Le rapport de IGAS-COPERCI (2004) note ainsi que pour les plans de surveillance et de contrôle de 2003 ont été envoyés à l'agence le 3 décembre 2002 par la DGAI et le 10 décembre 2002 par la DGCCRF. Le rapport appelle les administrations à respecter les procédures et les délais de consultation de l'agence

Q. Mais normalement c'était déjà une des missions de l'Afssa dans le texte...

Oui, mais ça s'est mal passé, y compris du fait de l'Afssa : la première fois qu'elle a demandé des plans de contrôle sur les problèmes de viande bovine, elle a fait un avis qu'elle a mis tout de suite en place publique, sans attendre la réponse des tutelles, sans concertation.» (Membre du conseil d'administration)

C'est enfin sa stratégie fondée sur la transparence et une communication large qui est remise en cause. En témoignent les discussions en conseil d'administration entre l'agence et ses tutelles sur la politique de communication. A plusieurs reprises, le représentant du ministère de l'Agriculture s'interroge sur la nécessité de l'agence d'informer les médias sur les saisines reçues par l'agence, la diffusion publique d'une saisine risquant d'entraîner des suspicions et avoir des répercussions sur des entreprises ou des secteurs d'activité alors que le risque est finalement minime. La stratégie de communication de l'agence est accusée d'alimenter la peur et la désinformation et de susciter des réactions disproportionnées, néfastes à une gestion rationnelle des risques. L'agence est amenée à justifier son souci de transparence et de communication<sup>1</sup>.

La direction de l'Afssa exprime donc le sentiment d'être contrainte par ses administrations de tutelle – en particulier les ministères chargés de l'Agriculture et de la Consommation – dans la mise en œuvre de ses prérogatives et de ne pas être reconnue comme un acteur à part entière de la régulation des risques alimentaires. Ces administrations réagissent à la stratégie offensive de l'Afssa en contestant et en résistant à toute action qui viendrait limiter leur marge de manœuvre et empiéter sur ce qu'elles considèrent comme leur territoire au nom d'une séparation entre l'évaluation et la gestion. Cette contrainte accentue la situation de dépendance de l'agence et freine sa stratégie d'institutionnalisation dans le système de régulation des risques.

## **Conclusion du chapitre 5 : une institutionnalisation conflictuelle**

Ce chapitre nous a permis de comprendre le processus d'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires. Pour faire sa place dans ce système, pour définir son rôle et stabiliser ses interactions avec ses partenaires, la direction de l'agence n'a pas seulement construit un dispositif d'expertise procéduralisée de manière à assurer son autorité scientifique. Elle a développé une stratégie politique visant à positionner l'Afssa à l'articulation entre évaluation et gestion des risques et à exercer le plus complètement et le plus largement possible ses prérogatives. Cette stratégie s'inscrit ainsi dans le prolongement des luttes politico-administratives qui avaient entouré la naissance de l'agence. Elle révèle la double nature du processus d'institutionnalisation de l'agence, à la fois scientifique et politique, et la nature hybride de l'Afssa, à la fois institution scientifique et acteur politique.

Dans ce processus d'institutionnalisation, Martin Hirsch joue un rôle essentiel. Il inscrit l'Afssa dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire. Il insuffle des valeurs et des principes qui structurent son établissement, définissent l'identité de l'Afssa et orientent son action. Il fait de l'agence le porte-parole de la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation. Orientée par ce cadre cognitif, l'Afssa met en œuvre une stratégie active utilisant les crises comme des opportunités pour tracer son territoire, revendiquant l'application de toutes ses prérogatives, affirmant son autonomie scientifique et politique, contournant ses tutelles pour s'adresser à de multiples publics (associations de consommateurs, acteurs économiques, médias...), jouant des médias par une communication tactique, et cherchant à développer toujours plus son champ de compétence.

---

<sup>1</sup> Compte-rendu du Conseil d'administration des 15 et 28 mars 2001.

Martin Hirsch apparaît comme un entrepreneur politique, constamment à l'affût des occasions lui permettant de diffuser les principes de la sécurité sanitaire - non seulement à l'intérieur même de l'agence mais également auprès des autres acteurs du système de régulation des risques alimentaires – et de développer l'influence de son établissement. Il fait de l'Afssa elle-même un entrepreneur de la cause de la sécurité sanitaire, cherchant à inscrire les questions de sécurité alimentaire sur l'agenda médiatique, à mobiliser tant les acteurs socio-économiques que les acteurs publics et à transformer leurs comportements dans le sens de la sécurité sanitaire.

Pourtant, cette stratégie se heurte à plusieurs contraintes. L'agence reste sous la dépendance administrative et financière de ses administrations de tutelle. Sa capacité de production de données est limitée et elle dépend des services de contrôle pour obtenir les éléments nécessaires à son expertise. Enfin les administrations contestent toute action qui viendrait empiéter sur ce qu'elles considèrent comme relevant de la gestion des risques. On assiste ainsi, entre l'Afssa et ses tutelles ministérielles, à une lutte pour garantir leur pouvoir dans le système d'acteurs, lutte qui passe par l'interprétation donnée au principe de séparation entre évaluation et gestion des risques. Cette règle, que l'on pourrait considérer, dans une perspective néo-institutionnaliste, comme une institution, est objet de luttes d'interprétations, de conflits, de négociations. L'Afssa l'interprète dans le sens de sa stratégie : la séparation entre évaluateurs et gestionnaires doit servir à protéger l'instance d'expertise de toute influence de la part du gestionnaire, à garantir un espace d'autonomie, une liberté de parole et un pouvoir d'influence de l'agence sur les gestionnaires. Cela lui permet par exemple d'éloigner les administrations des comités d'experts. L'agence va même plus loin puisqu'elle refuse de reconnaître la validité de ce principe d'organisation du système de régulation, en s'affirmant à l'articulation de l'évaluation et de la gestion. Interprété par les tutelles de l'agence, le même principe devient un instrument défensif contre les prérogatives de l'Afssa, une ressource cognitive visant à protéger les gestionnaires de l'influence de l'agence, à nier les articulations nécessaires entre les deux parties et à préserver leur pouvoir.

Compte tenu de cette tension fondamentale, on peut maintenant se demander quel est l'impact de l'Afssa sur la régulation, tant privée que publique, des risques alimentaires. Le chapitre suivant cherche à répondre à la question : dans quelle mesure l'action de l'Afssa a-t-elle transformé la régulation des risques alimentaires ?



## Chapitre 6 - Les transformations de la régulation des risques alimentaires

Nous venons de montrer comment l’Afssa avait fait sa place dans le système de régulation des risques alimentaires, en adoptant une stratégie visant à orienter l’action publique vers la sécurité sanitaire. Nous avons vu pourtant que cette stratégie suscitait des résistances de la part de ses administrations de tutelle, propriétaires de la gestion des risques. Le processus d’institutionnalisation de l’agence dans le système d’acteurs est source de tensions et de conflits. Il nous faut maintenant nous interroger sur l’impact de cette stratégie d’institutionnalisation sur la régulation des risques alimentaires.

Depuis la fin des années 1990 la régulation des risques alimentaires connaît de profondes transformations. Les crises alimentaires ont approfondi la tendance présente depuis le milieu des années 1980 d’une co-gestion des risques entre acteurs privés et publics. Les acteurs économiques sont placés au premier rang de la gestion des risques : leur responsabilité première dans la sécurité alimentaire est réaffirmée et leur place est grandissante, à travers le développement des dispositifs de traçabilité, de normalisation et des procédures d’autocontrôle. Les capacités d’action des pouvoirs publics ont été également renforcées, tant au niveau national qu’au niveau communautaire. La réglementation a été complétée pour couvrir l’ensemble de la chaîne alimentaire, depuis l’étape de la production agricole jusqu’à celle du consommateur. Des réformes institutionnelles ont été entreprises pour renforcer la qualité et l’indépendance des services de contrôle. De nouveaux principes d’action publique sont mis en avant : la gestion des risques alimentaires se fait au nom du principe de précaution, dans un contexte de pression médiatique et judiciaire croissante sur les administrations et les politiques et dans un souci de transparence et de participation des citoyens à la décision. Le régime de régulation des risques alimentaires est aussi marqué par une intégration de plus en plus forte au niveau communautaire : le vote d’un règlement du Conseil et du Parlement en 2002 entraîne une harmonisation des valeurs, des principes d’action et des réglementations en matière de sécurité des aliments ainsi que la création d’une agence d’expertise européenne opérationnelle en 2005. La régulation des risques est de plus en plus une régulation multi-niveaux, avec un poids grandissant du niveau communautaire.

C’est dans ce contexte qu’il faut analyser l’impact de l’Afssa sur la régulation des risques. Nous montrerons d’abord comment l’Afssa, malgré son défaut de pouvoir réglementaire et de compétences en matière d’inspection et de contrôle, transforme les pratiques des acteurs socio-économiques. Elle dispose d’un répertoire d’action étendu, allant de l’utilisation de ses avis pour réguler le marché ou pour développer des formes de *soft law*, jusqu’à des modes d’action propres aux groupes de pression où l’agence utilise lobbying et prises de position publique pour contrer l’action des acteurs économiques.

Dans un second temps, il s’agira d’analyser les transformations du système d’acteurs publics de la sécurité des aliments et de son mode de régulation. Ce dernier est déstabilisé par la création et la montée en puissance d’une nouvelle institution. Nous qualifierons et expliquerons les relations de l’agence avec chacune de ses tutelles et montrerons que

l'expertise peut apparaître tantôt davantage comme une ressource, tantôt davantage comme une contrainte pour les administrations en charge de la gestion des risques.

Nous concluons ce chapitre en mettant en évidence la nature et les formes du pouvoir qu'a acquis l'Afssa dans le système de régulation des risques, tout en mettant en évidence les limites de son action.

## **I. Agir sur les pratiques des acteurs économiques et sur les comportements des consommateurs**

Nous avons montré dans le chapitre précédent comment l'Afssa apparaissait, et se concevait elle-même, comme une organisation politique devant mettre son expertise au service de la défense des intérêts de la santé publique. L'agence ne se pense pas comme un institut produisant des évaluations de risque à la demande de ses administrations de tutelle mais comme une institution pleinement engagée pour transformer la régulation des risques alimentaires dans le sens de la sécurité sanitaire.

Sauf dans le médicament vétérinaire, l'Afssa n'a pas de pouvoir de police sanitaire, d'inspection et de contrôle et ne peut intervenir directement sur les acteurs socio-économiques. Pourtant, comme pour les acteurs politico-administratifs, l'agence a développé une stratégie offensive vis-à-vis des acteurs du monde agroalimentaire<sup>1</sup>. Elle a cherché à transformer leurs pratiques dans le sens de la sécurité sanitaire. Pour cela elle a utilisé un répertoire<sup>2</sup> comportant plusieurs moyens d'actions :

- elle participe à la régulation des marchés à travers l'évaluation des dossiers industriels et des textes réglementaires ;
- elle cherche à rationaliser les pratiques des professionnels et transformer les comportements des consommateurs dans le sens de la sécurité sanitaire en participant à la production d'une forme de *soft law* ;
- elle enrôle les acteurs économiques et les associations de consommateurs dans des groupes de travail pour les engager dans des actions volontaires ;
- elle joue un rôle de groupe de pression en participant à des activités de lobbying et en prenant des positions publiques, s'opposant ainsi aux acteurs économiques lors du vote de la loi de santé publique en 2004.

Quel est finalement l'impact de l'action de l'agence auprès des acteurs socio-économiques ? Nous montrerons que si l'agence est appréciée pour la qualité de son expertise, elle est critiquée pour sa politique jugée trop précautionneuse et sécuritaire et pour sa communication trop peu proportionnée à la réalité des risques.

---

<sup>1</sup> Par là nous entendons parler des professionnels de la production, de la transformation et de la distribution des produits agricoles et agroalimentaires.

<sup>2</sup> Nous employons la notion de répertoire de façon métaphorique, pour faire référence à la notion de répertoire d'action collective de Charles Tilly (1984). L'action de l'Afssa n'est pas à proprement parler une action collective et nous ne situons pas notre analyse dans un cadre historique (alors que le concept de répertoire renvoie à un ensemble de moyens d'action historiquement situé). En revanche, dans l'utilisation du terme de répertoire, nous gardons l'idée que le choix des moyens d'action dans le répertoire fait l'objet d'un choix stratégique de la part de l'Afssa en fonction des acteurs, de la situation, etc..

## 1. Réguler les marchés

Même si les avis ne sont que consultatifs, l'agence a obtenu un pouvoir important dans la régulation des marchés : elle joue un rôle décisif pour faciliter la mise sur le marché des produits ou l'autorisation de procédés technologiques ou au contraire pour freiner certaines évolutions commerciales. Les avis de l'Afssa sur les dossiers individuels déposés par des pétitionnaires auprès de l'administration sont en effet suivis par l'administration de façon quasi-systématique. Ils apportent une sécurité scientifique et juridique et sont difficilement contestables par les agents administratifs des trois ministères de tutelle, par manque de ressources scientifiques de ces derniers. Les avis servent en effet de fondement à la décision prise par l'administration et à d'éventuels recours de l'administration en justice contre un pétitionnaire :

« Q. Comment utilisez-vous les avis de l'agence ?

Dans le cas d'un avis sur un produit industriel, le produit est mis sur le marché, on demande à l'industriel de faire un dossier qui justifie que son produit est conforme à la réglementation. Après il peut y avoir un contrôle de la DGCCRF qui montre un problème. On fait une saisine de l'Afssa avec un paragraphe disant quelle est la base juridique de la saisine (par exemple, exigence de publicité non trompeuse, sécurité du produit...). L'Afssa fait son avis, nous le transmet, et sur cette base, on définit une position de l'administration qu'on notifie au professionnel. Voici la position de l'administration. L'avis de l'Afssa est la base technique pour motiver la décision de l'administration au regard de la réglementation. On a besoin d'un avis scientifique et technique pour dire que le produit est conforme ou non... Si le produit est déjà sur le marché, et que le produit est non conforme, l'avis est une base pour engager une action devant les tribunaux. S'il n'existe pas de réglementation, il y a des procédures qui permettent de faire évoluer la réglementation, sous couvert de validation scientifique.

Dans le cas d'une allégation, si l'avis Afssa dit que l'allégation n'est pas justifiée, on établit une procédure en contentieux, un PV d'infraction au Code de la consommation pour une allégation non justifiée. On soumet le dossier au tribunal de grande instance, et ça passe devant le juge. Ce n'est pas nous qui décidons de retirer les produits car il y a un principe de séparation entre les gens qui contrôlent et la Justice. Il y a une séparation démocratique entre l'administration de police et le tribunal qui décide de la sanction. Sauf en cas de danger grave et immédiat, où on peut procéder à la saisie direct des produits.

Q. En cas de contentieux, est-ce que la Justice suit ?

Si l'avis scientifique est suffisamment fondé, oui. Sinon on essaie d'intervenir auprès des professionnels avant de saisir le tribunal, on leur conseille de retirer leurs produits ; si c'est fait rapidement, on ne saisit pas le tribunal. » (Agent DGCCRF)

Les avis servent donc de fondement pour empêcher ou encadrer l'introduction d'un produit, suspendre sa commercialisation ou le retirer du marché, voire même pour engager des poursuites contre un acteur économique. Les avis sont d'autant plus importants qu'ils fournissent la base des sanctions et des procédures juridiques éventuellement engagées.

De ce fait, l'agence a une capacité d'orientation de l'activité économique, que nous décrirons à travers plusieurs exemples.

### **Evaluer un procédé de lutte contre les légionelles**

En janvier 2001, l'Afssa est saisie par la DGS d'une demande d'agrément d'un procédé de traitement de l'eau déposée par la société S. Cette société veut commercialiser un procédé nouveau, fondé sur l'ionisation cuivre-argent, pour lutter contre les légionelles dans les établissements publics comme les hôpitaux. Ce traitement est déjà utilisé en Grande-Bretagne ou en Amérique du Nord, et même dans certains hôpitaux français sans l'autorisation du ministère de la Santé. L'agence nomme ses rapporteurs et fait passer le dossier au CES Eaux. Les experts demandent un sursis à statuer car en l'état, le dossier déposé par le pétitionnaire



ne démontre ni l'efficacité du procédé ni son innocuité. Ils demandent au pétitionnaire de réaliser un protocole qui devra être soumis au préalable à l'agence. Le pétitionnaire propose donc un protocole d'essais du procédé dans un hôtel et dans un hôpital qui est rejeté par les experts car il ne permettrait pas de vérifier les effets préventifs et curatifs du traitement. Nous sommes en mars 2002. La société S s'impatiente et mobilise les médias. Un article paraît dans *Le Point*<sup>1</sup> accusant le ministère de la Santé de bloquer l'agrément d'un procédé efficace déjà utilisé dans d'autres pays. Le procédé est soutenu par certains chercheurs, par le président du Comité de lutte contre les infections nosocomiales et par *Le lien*, association de victimes de ces maladies. La DGS doit se fendre d'un communiqué de presse, rédigé avec l'aide de l'Afssa, pour justifier la nécessité d'un protocole d'essais afin d'accorder l'agrément et d'éviter de mettre en danger des personnes. Les discussions se poursuivent entre la société et l'Afssa par l'intermédiaire de la DGS sur le contenu de ce protocole d'essais. Les deux parties se rencontrent même directement et la société finit par proposer d'expérimenter le traitement *in situ*, sur des circuits de distribution d'eau déjà contaminés et de montrer l'efficacité du traitement. Les experts ne sont toujours pas satisfaits de ce protocole : il semble nécessaire à certains de faire des tests sur des sites pilotes avant d'éviter toute situation de contamination potentielle sur des sites réels. D'autres experts refusent de cautionner le fait que le procédé a déjà été installé sans agrément. Finalement, le CES valide la possibilité de faire un protocole d'essais sur plusieurs sites réels, avec un suivi de l'expérimentation par un comité d'experts *ad hoc* et sans exposition du public aux légionelles.

Le suivi de cette expertise en CES Eaux nous a permis d'observer comment les experts se positionnaient par rapport aux acteurs économiques et au marché. Leur avis est déterminé par des exigences scientifiques et réglementaires : le pétitionnaire doit démontrer l'efficacité et l'innocuité de son traitement dans les conditions d'utilisation prévue par la réglementation.

Mais leur attitude est également déterminée par des éléments plus subjectifs. Ils décryptent la stratégie commerciale de la société et refusent de cautionner des pratiques qu'ils jugent douteuses voire illégales comme le fait que le procédé ait déjà été installé sans autorisation ou que la société propose un protocole prévoyant d'installer le procédé sur le plus de sites possible (ce qui forcerait l'administration à l'autoriser *de facto*) ou que des études relativisant l'efficacité du traitement ne soient pas incluses dans le dossier. Les experts veillent à ne pas se transformer en « bureau d'études », à rester dans une posture d'évaluation et non à participer à la stratégie économique et commerciale de la firme. Ils résistent aux pressions médiatiques et politiques et revendiquent même une mission de défense du consommateur en régulant le marché :

« Q. Mais pourquoi la firme ne vous propose-t-elle pas un protocole qui corresponde à vos avis ?

C'est de la mauvaise volonté de la part de la firme, parce que les avis rentrent en opposition avec leur stratégie commerciale. Leur argument c'est de dire que faire tous ces essais c'est cher. Mais ce n'est pas au consommateur de payer les essais et l'agrément d'un procédé ! C'est à la firme de le faire. (...)

Q. Comment avez-vous réagi à l'article du *Point* ?

C'est un moyen de pression difficile à accepter. Ils n'ont pas de résultats scientifiques. J'ai rencontré une fois le pétitionnaire à une réunion, il m'a attaqué. Je lui ai répondu que la balle était dans leur camp et qu'on attendait...Mais ils ne veulent pas passer par la solution qu'on propose. Et ils n'acceptent pas l'expertise contradictoire et indépendante. » (Expert du CES Eaux)

---

<sup>1</sup> « Un procédé antilégionellose bloqué par l'administration », *Le Point* n° 1451, 29 mars 2002.

Cet extrait montre bien comment l'opinion des experts est influencée par des positions de principe sur la régulation du marché : l'expertise doit protéger le consommateur et servir de garde-fou aux dérives et à la pression commerciale des firmes.

Un deuxième exemple porte cette fois sur un produit. Il permet de montrer, à la différence de l'exemple précédent, comment l'avis de l'Afssa peut accompagner les évolutions du marché. Depuis le milieu des années 1990, les produits « bons pour la santé » (yaourts, eaux ou produits qui « aident à faire baisser le cholestérol », « renforcent les barrières intestinales », « facilitent les gestes minceur »...) sont en fort développement. De nouveaux marchés se développent et les pouvoirs publics sont démunis devant ces produits à la frontière entre l'aliment et le médicament. Les allégations sur ces produits se multiplient aussi. Elles n'ont pas alors de définition réglementaire mais doivent répondre à une obligation générale de publicité non trompeuse : en cas de contrôle, les professionnels doivent fournir les documents pour prouver la véracité scientifique de l'allégation<sup>1</sup>. A plusieurs reprises, l'Afssa a été saisie par la DGCCRF pour vérifier des allégations proposées par les industriels.

### Les allégations d'Actimel

En 2003, l'entreprise Danone engage une démarche volontaire pour prouver la véracité scientifique de ses allégations sur son produit Actimel. Le 12 juin 2003, l'Afssa reçoit une saisine de la DGCCRF pour évaluer les justifications scientifiques de 10 allégations présentes sur l'étiquetage d'Actimel, lait fermenté qui contient, en plus des deux ferments traditionnels du yaourt, un troisième ferment spécifique : le *Lactobacillus casei Defensis* DN-114 001. Ce produit, lancé en 1997, après 10 ans de recherche, a connu un premier revers lorsqu'en 2002, une publicité télévisée, laissant entendre qu'il pouvait protéger les enfants contre les infections dans un bac à sable, a été contestée par l'association de consommateurs Confédération du logement et du cadre de vie qui menaçait Danone de poursuite pour publicité mensongère. L'enjeu que représente l'expertise pour la firme est donc élevé car l'entreprise fonde sa stratégie sur le développement des produits santé et a fait d'Actimel son produit phare : l'entreprise cherche une caution scientifique pour vendre son produit<sup>2</sup>.

L'Afssa rend son avis en janvier 2004 après avoir consulté les experts du CES Nutrition<sup>3</sup>. Ces derniers ont travaillé sur un dossier scientifique préparé par Danone qui propose 10 allégations. La tonalité de l'avis est plutôt négative. L'avis insiste au préalable sur la nécessité de disposer d'études cliniques réalisées sur un nombre suffisant de sujets et dans des conditions proches des recommandations de consommation proposées par le pétitionnaire : les études *in vitro* et *in vivo* sur les animaux permettent de faire des hypothèses sur les propriétés et mécanismes du produit mais ne suffisent pas à confirmer ou infirmer les allégations proposées<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Au début des années 2000, la Commission européenne a engagé la préparation d'une réglementation communautaire. Elle a été adoptée en 2006 : Règlement n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires.

<sup>2</sup> « Avec 620 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2003 et des taux de croissance flirtant avec les 30 % partout dans le monde, la fiole s'est imposée comme un produit stratégique pour la firme. » in « Actimel, fils de pub », *Libération*, 10 novembre 2004. Plus de 3 milliards de bouteilles d'Actimel sont consommées chaque année.

<sup>3</sup> Avis du 23 janvier 2004 de l'Afssa relatif à l'évaluation des justificatifs scientifiques concernant les allégations présentes sur l'étiquetage d'un lait fermenté contenant notamment du *Lactobacillus casei* DN-114 001.

<sup>4</sup> Ce point sera d'ailleurs confirmé par l'Afssa plus tard dans un rapport paru en février 2005 (« Effet des probiotiques et des prébiotiques sur la flore et l'immunité de l'homme adulte ») qui définit des lignes directrices d'évaluation des allégations.

Partant de ces principes, les experts constatent que les études *in vitro* et *in vivo* proposées par la firme permettent de montrer certains effets du produit mais que les études cliniques présentées donnent des résultats parcellaires et contradictoires :

« Les résultats des études disponibles ne permettent pas de démontrer tous les effets allégués du produit chez l'homme. En effet, malgré un faisceau d'arguments apporté par les résultats parcellaires des études cliniques réalisées chez l'adulte et les personnes âgées et par les résultats relatifs à l'effet du produit sur la sévérité et l'incidence des diarrhées des nourrissons et enfants en bas âge, l'absence de concordance des conclusions de ces dernières études ne permet pas d'assurer que ces effets peuvent être aujourd'hui considérés comme vérifiés. »

De plus, ces études ont été réalisées sur des populations qui ne sont pas ciblées par le pétitionnaire (comme les enfants de moins de trois ans) et à des doses qui ne correspondent pas aux recommandations du pétitionnaire (la firme conseille de boire 1 bouteille de 100 mL par jour alors que les études cliniques ont été faites avec des doses de 2 à 5 fois supérieures). Ainsi sur les 10 allégations, proposées, 9 ne sont pas justifiées scientifiquement ou sont trop imprécises<sup>1</sup>. Mais, contrairement à la tonalité globale de l'avis et aux justifications apportées, les experts finissent par accorder à Danone une allégation (« participe au renforcement des défenses naturelles de l'organisme ») :

« Cependant ces résultats [des études cliniques] combinés à l'augmentation de la flore bifide et des AGCC chez le rat à flore humaine, suite à l'administration du produit ou d'un yaourt fermenté contenant *Lactobacillus casei* DN-114 001, sont un ensemble d'éléments susceptibles de participer au renforcement des défenses naturelles de l'organisme »

L'avis paraît donc peu cohérent : sa conclusion semble en contradiction tant avec les principes d'évaluation énoncés par les experts qu'avec les résultats des études proposées par la firme. Les experts se fondent sur les effets démontrés *in vitro* et *in vivo* et sur les résultats pourtant contradictoires des études cliniques pour accorder à la firme une allégation qu'elle n'a pas elle-même proposée<sup>2</sup>.

Pour comprendre cet avis, il faut revenir au déroulement de la discussion entre experts du CES. Ils semblaient se diriger vers le refus de toutes les allégations quand le rapporteur du dossier a proposé de reprendre une allégation accordée quelques mois auparavant sur un produit pour nourrisson<sup>3</sup>. C'est la référence à ce dossier et la volonté du comité de rester cohérent dans leur évaluation qui a permis de « sauver » une allégation pour Actimel. Pourtant la lecture de l'avis portant sur ce produit pour nourrisson montre que dans ce cas, l'avis avait été favorable parce que les études cliniques, menées sur les bonnes populations cibles et aux doses conseillées et avaient démontré de façon convaincante l'efficacité du produit. Ce qui n'a pas été le cas pour Actimel<sup>4</sup>.

L'analyse de ce cas montre le pouvoir de l'Afssa sur la régulation du marché. Dans ce cas, si l'agence avait considéré qu'aucune allégation n'était justifiée, Danone n'aurait pas pu poursuivre sa stratégie commerciale fondée sur la mise en avant d'effets « scientifiquement

---

<sup>1</sup> Ce sont les allégations : « aide votre barrière intestinale à se renforcer », « aide à la régulation du système immunitaire », « contribue au bon fonctionnement du système immunitaire », « aide à renforcer le système immunitaire intestinal », « aide le corps à bien se défendre », « contribue à rendre le corps plus résistant », « aide à protéger votre corps », « aide votre intestin à repousser certaines bactéries indésirables », « aide votre corps à lutter contre certaines agressions du quotidien ».

<sup>2</sup> Danone avait proposé « aide à renforcer les défenses naturelles », les experts proposent : « participe au renforcement des défenses naturelles ».

<sup>3</sup> Avis Afssa du 8 octobre 2002 sur une allégation pour un lait de suite pour nourrissons.

<sup>4</sup> Nous ne pouvons que constater que cet avis n'est pas fondé sur des arguments scientifiques aussi solides que pour d'autres produits. Nous ne prononçons pas sur les raisons pour lesquelles les experts et le directeur général ont finalement accordé à Danone le bénéfice d'une allégation.

prouvés ». L'allégation proposée par l'agence suffit à la firme pour revendiquer un effet santé et en faire un élément déterminant de sa politique (Danone utilise largement l'avis de l'Afssa dans son marketing).

On voit donc comment l'Afssa peut freiner ou valider les évolutions du marché à travers l'examen des dossiers industriels. Outre ces avis, il faut ajouter à ses moyens d'action l'expertise sur des projets de textes réglementaires, nationaux ou communautaires, sur lesquelles elle est consultée par ses ministères de tutelle et qui ont un impact important sur les pratiques des industriels<sup>1</sup>.

Pourtant, cette fonction de régulation du marché de l'Afssa est très encadrée. D'une part, dans le domaine de l'alimentation (et à la différence du domaine du médicament), l'agence n'est pas saisie pour une évaluation *a priori* en vue d'une autorisation de mise sur le marché. Les industriels ont l'obligation de se conformer aux objectifs de résultat fixés par la réglementation et c'est *a posteriori*, après la mise sur le marché, que les pouvoirs publics, en cas de doute, peuvent saisir l'agence pour avis. Cela limite la portée de l'action de l'Afssa et des services de contrôle. D'autre part, sur des produits ou procédés spécifiques, l'agence est dépendante de la saisine des administrations. Elle ne peut s'auto-saisir que sur des questions générales suscitées à partir de plusieurs dossiers individuels<sup>2</sup>. Ces rapports n'influencent le marché que de manière indirecte en définissant les conditions de l'évaluation scientifique et en constituant des lignes directrices à partir desquelles les industriels peuvent développer leurs produits et préparer leurs justifications scientifiques.

L'efficacité de l'action de l'agence dépend également de l'action menée *a posteriori* par la DGCCRF puis éventuellement par les tribunaux. Ces derniers ne suivent pas toujours les avis des instances d'expertise. Ainsi en mars 2006, l'agence est saisie par la DGCCRF qui a suspendu la mise sur le marché d'une boisson censée diminuer l'alcoolémie pour danger grave et immédiat pour la santé et la sécurité des personnes. L'agence confirme les risques de cette boisson et considère les allégations comme non acceptables car non justifiées et risquant d'induire le consommateur en erreur<sup>3</sup>. Pourtant, le conseil d'Etat suspend l'arrêté de la DGCCRF pour vice de forme en mai 2006 puis juge l'affaire sur le fond en novembre 2006 : la mesure des pouvoirs publics était disproportionnée. L'entreprise peut poursuivre la commercialisation de son produit en retirant toute mention à l'alcool et l'alcoolémie mais en pouvant porter l'allégation « anti gueule de bois », malgré l'avis de l'Afssa et les protestations de la DGCCRF.

Enfin, la limite de l'action de l'agence provient d'une ambiguïté fondamentale de sa mission d'évaluation. Une des missions de l'agence consiste à évaluer les risques sanitaires et nutritionnels. Une autre est de se prononcer sur *l'intérêt* des produits, par exemple dans le domaine nutritionnel. L'agence pourrait réguler le marché non seulement en se prononçant sur le risque mais également sur le manque d'intérêt nutritionnel des produits. Pourtant la capacité d'influence de l'agence est dans ce cas limitée. Pour comprendre cette limite, prenons un dernier exemple.

---

<sup>1</sup> Par exemple : Rapport de l'Afssa sur l'enrichissement des aliments courants en vitamines et minéraux, en réponse à une saisine de la DGCCRF sur un avant-projet de directive européenne. Novembre 2001.

<sup>2</sup> La multiplication des dossiers de probiotiques a par exemple conduit l'Afssa à créer un groupe de travail sur la question et à définir des lignes directrices pour l'évaluation de ce type de dossiers. Il en est de même au sujet des allégations santé, de l'enrichissement des produits en nutriments, etc...

<sup>3</sup> Avis de l'Afssa du 20 mars 2006 relatif à l'évaluation des risques liés à la composition d'une boisson contenant des extraits de plantes et présentée comme pouvant diminuer l'alcoolémie ainsi que des justificatifs scientifiques des allégations revendiquées. La boisson revendique un effet « anti gueule de bois ».

## Un avis sur des eaux enrichies

Au début des années 2000, le marché des eaux embouteillées connaît de profondes transformations. De nouvelles eaux de sources connaissent un franc succès qui déclenche la réaction des leaders du marché : Nestlé lance un eau multisource et Danone développe des eaux à bénéfice santé. C'est dans ce contexte que la DGCCRF saisit l'Afssa en juin 2000 sur deux eaux constituées à base d'eau minérale naturelle et enrichies en calcium pour la première et en calcium et magnésium pour la seconde, développées par Danone. L'agence doit se prononcer sur la demande d'autorisation d'enrichissement de l'eau. Elle transmet les dossiers à deux CES, le CES Nutrition et le CES Eaux.

L'expertise va durer deux ans, les deux comités ne parvenant pas à se mettre d'accord. Les experts du CES Nutrition défendent l'intérêt nutritionnel de l'eau enrichie en calcium car elle permet de réduire une carence pour certaines populations. En revanche, ils rejettent l'intérêt nutritionnel de l'eau enrichie en calcium et magnésium (l'eau est peu enrichie en magnésium et on n'observe pas de carence pour ce nutriment). Les experts du CES Eaux contestent quant à eux l'intérêt nutritionnel de ces eaux dans la mesure où d'autres aliments ou les eaux de distribution publique peuvent apporter la même quantité de calcium. Ils s'opposent au développement de ce type de produits qu'ils considèrent comme des moyens de contourner la réglementation : les eaux enrichies constituées à base d'eau minérale naturelle ne rentrent pas dans la catégorie des eaux minérales naturelles *stricto sensu* (elles n'ont donc pas à respecter la réglementation très stricte de ces eaux sur les critères microbiologiques et physico-chimiques). Pour les experts, ces eaux ne sont que le produit d'une stratégie commerciale qui nuit au consommateur et nuit aux eaux minérales naturelles. Leurs réticences sont exacerbées lorsqu'ils apprennent que la firme, profitant des ambiguïtés de la réglementation, a, dès le mois de novembre 2000 et sans attendre le feu vert de l'administration, introduit ces eaux sur le marché<sup>1</sup>. Les experts du CES Eaux refusent que l'Afssa cautionne *a posteriori* les pratiques de la firme et que l'avis de l'agence soit utilisé à des fins publicitaires :

« M. X signale que la rédaction du projet d'avis laisse entendre que l'on fait la publicité de ce produit. En effet, il ne doit pas être écrit que l'enrichissement en calcium est « une mesure utile pour ». Le rôle dévolu au CES « Eaux » est de vérifier que le produit en question ne pose pas de problème de santé publique ».

« M.X. constate que ces eaux sont déjà mises sur le marché et se demande si la demande formulée par le pétitionnaire n'est pas faite uniquement à des fins publicitaires et, pour cette raison, se demande s'il convient ou non de formuler un avis ».<sup>2</sup>

Finalement, c'est la DERNS qui parvient à obtenir un compromis entre les deux comités d'experts. Comme le souhaitent les experts du CES Eaux, l'agence ne donne pas d'avis « favorable » mais reconnaît seulement que « le niveau d'enrichissement du produit en calcium (...), si le produit est destiné à compléter les apports de calcium des faibles consommateurs de lait et de produits laitiers, ainsi que le choix du vecteur, sont appropriés »<sup>3</sup>. De plus l'avis recommande des restrictions de consommation (ne boire au maximum qu'un litre par jour, ne pas utiliser cette eau pour les biberons des nourrissons) et demande que l'étiquetage fasse apparaître clairement la teneur en calcium du produit. En revanche, l'Afssa

<sup>1</sup> La société a finalement introduit ses eaux sur le marché en les considérant comme des *boissons* (relevant d'une réglementation différente) et non comme des *eaux*.

<sup>2</sup> Compte-rendu du CES Eaux.

<sup>3</sup> Avis de l'Afssa du 14 juin 2002 relatif à une demande d'autorisation d'enrichissement en calcium d'une eau embouteillée, et relatif à une demande d'autorisation d'enrichissement en calcium et magnésium d'une eau embouteillée.

se prononce contre l'intérêt nutritionnel de l'eau enrichie à la fois en calcium et en magnésium.

Cet exemple montre là encore comment les experts formulent leur avis en prenant en considération tant les aspects scientifiques (intérêt nutritionnel, risques sanitaires) que des considérations économiques, commerciales ou juridiques. L'avis de l'Afssa s'explique par une réaction des experts aux évolutions du marché des eaux embouteillées et au vide juridique créé par le développement de ces produits d'un type nouveau.

Mais cet exemple montre aussi les limites de l'action de l'agence sur le marché économique. Elle paraît impuissante face aux grandes firmes qui ont la capacité de profiter des incertitudes juridiques pour imposer leurs produits sur le marché. De plus, les avis sur l'intérêt nutritionnel des produits n'ont pas d'impact décisif puisque, de par la réglementation communautaire, un produit ne peut être retiré du marché pour ce motif (sauf pour certaines substances pour lesquelles la réglementation prévoit explicitement la prise en compte des bénéfices du produit). Dans le cas de l'eau seulement enrichie en calcium, l'avis a un effet marginal : il encadre la commercialisation de fait du produit en faisant des recommandations de consommation et d'étiquetage (qui seront suivies par la firme). Mais l'avis négatif de l'Afssa sur l'eau enrichie en calcium et en magnésium n'a pas entraîné d'action de la part de la DGCCRF et la firme a poursuivi la commercialisation de son produit (en appliquant les mêmes mesures que pour la première eau). L'Afssa est impuissante à réguler le marché en tenant compte de *l'intérêt* des produits car l'administration, contrainte par le cadre communautaire, ne peut donner suite à un avis fondé sur ce type de considérations.

C'est la même difficulté que rencontre l'agence lorsqu'elle est consultée sur la transcription de textes européens.

### **Réguler le marché des compléments alimentaires**

L'Afssa a été amenée à se prononcer sur un projet de décret, transcrivant la directive européenne 2002/46/CE du 10 juin 2002 concernant les compléments alimentaires. Dans un avis, l'agence conteste une disposition du décret qui prévoit que la mise sur le marché d'un complément alimentaire contenant un ingrédient non encore autorisé en France, mais déjà autorisé dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ne fait l'objet que d'une simple déclaration, la DGCCRF ayant deux mois pour motiver un refus d'autorisation, par exemple en consultant l'Afssa. En l'absence de réponse de la DGCCRF ou de démonstration d'un risque dans un délai de deux mois, la mise sur le marché du complément alimentaire est autorisée. Pour l'Afssa :

« La démarche proposée, qui consiste à démontrer l'existence éventuelle d'un risque sanitaire pour le consommateur dans un délai de deux mois (en l'absence de tout dossier constitué) préalablement à la présentation par le pétitionnaire des éléments scientifiques justifiant de l'innocuité du produit n'est pas acceptable en termes d'évaluation de risque.»<sup>1</sup>

Pourtant, malgré l'avis inquiet de l'agence, l'administration n'a pas modifié le système proposé. Cet exemple montre bien la limite de l'action de l'agence : elle n'est pas parvenue à modifier un décret dans le sens d'une meilleure protection du consommateur, la directive

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 8 février 2005 relatif à un projet de décret relatif aux compléments alimentaires.

européenne et le décret visant avant tout à ne pas entraver la libre circulation des compléments alimentaires dans l'Union<sup>1</sup>.

Ces exemples montrent comment l'Afssa, à travers ses avis sur des dossiers individuels ou les projets de textes réglementaires que lui soumet l'administration, peut intervenir pour réguler les marchés des produits et procédés alimentaires. Ses avis, dès lors qu'ils démontrent la présence d'un risque, sont suivis par les pouvoirs publics : ils ont *de facto* un impact décisif pour les industriels pour interdire ou encadrer la commercialisation de certains produits ou procédés. Pourtant, l'action de l'agence reste contrainte par le fait qu'elle doit être relayée par les administrations, voire les autorités judiciaires, et qu'elle ne peut sortir du cadre fixé par la réglementation communautaire.

## **2. Produire des normes**

Outre cette action de régulation du marché, l'Afssa agit sur les pratiques des professionnels du secteur agroalimentaire en participant à la rationalisation de leurs pratiques. Elle apparaît comme une source de « *soft law* » c'est-à-dire de normes, qui tout en n'ayant pas de caractère obligatoire et ne faisant pas l'objet de contrôle ni de sanction, ont néanmoins des effets concrets. Ces normes peuvent prendre la forme d'objectifs de résultat auxquels les acteurs économiques doivent parvenir ou de procédures à suivre sous la forme de guides de bonnes pratiques<sup>2</sup>.

En premier lieu, l'agence contribue à transformer les pratiques des professionnels lorsqu'elle élabore des rapports ou définit des lignes directrices destinées à définir le contenu des dossiers déposés par les industriels pour évaluation. Ces lignes obligent les industriels à apporter les éléments nécessaires à l'évaluation des risques, à faire les études et à respecter les exigences minimales fixées par l'agence pour prouver l'efficacité et/ou l'innocuité des produits. L'Afssa a ainsi défini des lignes directrices pour la constitution des dossiers relatifs à l'emploi d'un auxiliaire technologique ou à l'emploi de matériaux plastiques traités par rayonnements ionisants et destinés au contact de denrées alimentaires. Un avis du 19 avril 2001 définit également les lignes directrices pour la constitution des dossiers industriels examinés par le CES Nutrition :

« Du temps du CSHPF, les dossiers n'étaient pas bons. On a élaboré des lignes directrices. Elles demandent au pétitionnaire de faire l'état actuel des connaissances et de présenter le produit : définition, origine, production, conformité au contexte réglementaire, utilisation prévue, allégations revendiquées, population cible, originalité par rapport à des produits identiques, informations sur la consommation prévues. Ensuite il y a un chapitre sur l'évaluation nutritionnelle - pourquoi l'industriel veut rajouter un ingrédient dans un produit - la justification des doses utilisées, les études réalisées sur le produit (in vivo, in vitro, les études cliniques) démontrant l'efficacité, la tolérance, la justification scientifique des allégations. Ensuite il y a toute une partie évaluation toxicologique et microbiologique. Et enfin, des données technologiques : formule chimique, matières premières, procédé de fabrication, conditionnement, durée de conservation... Quand on reçoit un dossier, on essaie de voir s'il est conforme à ces lignes directrices. Sinon, on ne le passe pas aux experts, c'est retour à l'envoyeur. »  
(Secrétaire scientifique Afssa)

Par ce biais, l'agence amène (sans obliger) les industriels à remplir ces exigences et exerce une fonction d'harmonisation des pratiques.

---

<sup>1</sup> « Compléments alimentaires : la passoire administrative », Revue *Prescrire*, 1<sup>er</sup> octobre 2006.

<sup>2</sup> Frank Wendler (2005) développe une analyse de l'AESA comme producteur de *soft law* en étendant la portée de ce concept jusqu'à considérer, outre les lignes directrices ou les manuels d'harmonisation des méthodes d'évaluation, les avis et rapports de l'AESA comme des formes de *soft law*, dans la mesure où ils peuvent contenir des recommandations de gestion.

Par ailleurs, l'agence participe au développement des guides de bonnes pratiques d'hygiène. Elle accompagne une évolution de la régulation des risques alimentaires qui donne une responsabilité plus grande aux acteurs économiques et une place plus importante aux activités d'auto-contrôle, de normalisation et de certification. Dans un nouveau partage des tâches entre acteurs publics et privés, la responsabilité première de la sécurité des produits incombe aux acteurs économiques : la réglementation fixe à ces derniers des objectifs de résultats et prévoit des activités de surveillance et de contrôle des moyens mis en œuvre par les acteurs privés pour prévenir et réduire les risques. C'est dans ce cadre que les professionnels définissent des guides de bonnes pratiques d'hygiène, référentiels mis au point par les organismes professionnels d'une filière qui permettent de respecter les étapes de la démarche HACCP. L'Afssa intervient en amont de l'élaboration de ces guides en étudiant l'impact des pratiques sur les risques, en développant des méthodes d'analyse ou de contrôle et des outils d'expertise de procédés industriels au regard du risque microbiologique (en partenariat avec des centres techniques privés) ou en publiant des fiches de dangers microbiologiques qui dressent un état des lieux sur les données scientifiques utiles à la rédaction des guides. Elle intervient également en aval en validant les guides et en examinant la pertinence des démarches HACCP mises en œuvre. Ces guides, une fois validés par l'agence, sont généralement d'application volontaire mais ils peuvent être aussi rendus obligatoires par les pouvoirs publics. L'agence apporte alors à l'administration un appui technique pour vérifier l'application des guides.

L'agence participe ainsi au développement des activités de normalisation dans le secteur alimentaire. Cette mission est d'ailleurs renforcée avec la mise en place, à partir de 2006, d'une nouvelle réglementation européenne (le « paquet hygiène » qui vise à simplifier et à harmoniser les dispositions en matière d'hygiène alimentaire). A travers son élaboration de lignes directrices et son évaluation des guides de bonnes pratiques, l'Afssa exerce ainsi une action de rationalisation des pratiques professionnelles et, tout en n'ayant aucun pouvoir coercitif, participe à une activité normative par le développement de la « soft law ». Cette activité est renforcée lorsque les acteurs économiques suivent de manière volontaire les recommandations de l'agence, avant toute production de texte normatif.

L'agence développe une activité similaire, cette fois à destination des consommateurs lorsqu'elle fournit l'expertise scientifique pour produire la base de rédaction des guides du PNNS. Ces guides, destinés à différentes catégories de consommateurs, ont ensuite donné lieu à d'importantes campagnes de prévention organisées par l'INPES. Ces actions montrent comment l'Afssa, bien que dépourvue de pouvoir réglementaire, participe à une forme de « régulation par l'information » (Majone, 1997), régulation indirecte qui vise à changer les préférences, les intérêts et les comportements des acteurs sociaux. Pour Majone, dans un Etat régulateur, cette fonction est essentielle et paraît plus efficace qu'une action par la réglementation.

### **3. *Enrôler les acteurs économiques***

Si l'Afssa n'a pas de pouvoir de gestion lui permettant d'agir de façon directe sur les acteurs économiques, elle a contourné cette difficulté à plusieurs reprises en mettant en place des groupes de travail destinés non à l'évaluation des risques mais à définir des mesures de gestion de ces risques en impliquant les acteurs économiques. Il s'agit d'enrôler les acteurs économiques pour transformer directement leurs pratiques. Nous prendrons l'exemple de son action en matière de réduction de la consommation de sel.



## Le groupe de travail « sel »

En mars 2001, l'Afssa décide de mettre en place un groupe de travail chargé de faire des propositions pour réduire la consommation de sel et diminuer la teneur en sodium des principaux aliments vecteurs. La création de ce groupe s'inscrit dans la lignée d'un avis provisoire rendu par l'agence en juin 2000 et dans le cadre du Programme national Nutrition Santé (PNNS), lancé en 2001, dont un des objectifs est la réduction de l'hypertension artérielle. Le groupe de travail réunit des scientifiques, des représentants des administrations, mais aussi des membres de l'industrie agroalimentaire, de la distribution et des associations de consommateurs. Il est présidé par Serge Hercberg, directeur de recherches à l'INSERM, par ailleurs président du comité de pilotage du PNNS.

Il faut donc noter d'emblée que l'objectif du groupe ne consiste pas à évaluer les relations entre le sel ou la santé, ni à définir les apports recommandés en sodium, ni à apporter les justifications de la réduction des apports en sodium. L'Afssa tient d'emblée pour acquis qu'il faut réduire les apports sodés et elle met en place un groupe composé de toutes les parties intéressées pour proposer des moyens d'action partagés pour parvenir à ce résultat. La direction de l'agence ne conçoit pas celle-ci comme seulement une instance d'évaluation : elle participe aussi à la gestion des risques et dans ce cas, développe une action qui aurait pu être menée par les administrations.

Pour bien comprendre l'enjeu de ce groupe de travail, il faut revenir sur le contexte de sa création. La question du sel et de ses effets sur la santé n'est pas nouvelle. Elle est posée dans de nombreux pays depuis le milieu des années 1990 et certains (la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Australie ou le Japon) ont déjà mis en place des politiques de réduction de sel et préconisent une consommation moyenne journalière d'environ 6-7 grammes.

En France, aucun travail de fond n'a été réalisé<sup>1</sup>. Le problème du sel est d'abord posé dans la presse spécialisée en septembre 1998 par un article écrit par Pierre Méneton, Xavier Jeunemaître et Joël Ménard dans le magazine *La Recherche*<sup>2</sup>. Il décrit les méfaits du sel sur l'hypertension artérielle et dénonce les teneurs excessives en sodium des aliments préparés, où le sel est ajouté pour améliorer le goût et favoriser la consommation des aliments. Le problème est posé de façon plus évidente encore par un article du *Point* en décembre 1999<sup>3</sup>. Selon P. Méneton, interrogé dans cet article, l'excès de sel est responsable de 75 000 accidents cardiovasculaires. Le chercheur dénonce les recommandations de consommation de sel faites par le CNERNA dans le cadre des Apports nutritionnels conseillés (ANC) dont deux éditions ont déjà eu lieu en 1981 et 1992 : les ANC concernant le sel ont été proposés par un scientifique, Tilman Drueke, dont les travaux sont financés par l'industrie saline. L'article accuse aussi les industries agroalimentaires d'ajouter du sel pour augmenter le poids des produits (par rétention d'eau) et donc aussi leur prix de vente, pour créer une accoutumance des consommateurs et un sentiment de soif qui favoriserait la consommation de boissons. Le Comité des salines de France (CSF), représentant les industriels du sel, conteste en retour ces données dans les médias. La question du sel est ainsi de plus en plus présente dans les médias et fait l'objet de débats scientifiques mais n'est pas mise à l'agenda politique. La médiatisation de la question du sel est l'œuvre de quelques chercheurs, et en particulier de P. Méneton qui agit comme un lanceur d'alerte, recourant à la presse, d'abord spécialisée puis

<sup>1</sup> La France n'a pas participé à l'étude Intersalt menée sous l'égide de l'OMS.

<sup>2</sup> « Sel et hypertension : le dossier s'épaissit », *La recherche* n°312, septembre 1998. Pierre Méneton est chargé de recherche à l'INSERM, Xavier Jeunemaître, médecin et professeur en génétique humaine et Joël Ménard est médecin, chercheur à l'INSERM et à ce moment là Directeur général de la santé.

<sup>3</sup> Christophe Labbé, « Le scandale du sel », *Le Point*, n°1424, 31 décembre 1999.

générale, pour s'opposer aux recommandations officielles. Il contacte également l'Afssa qui est chargée en 2000 de rédiger une nouvelle édition des ANC.

Pour résoudre la controverse scientifique, l'Afssa demande à Pierre Méneton et Tilman Drueke de rédiger un rapport scientifique et décide d'organiser une rencontre le 7 mars 2000 pour mettre en présence les différentes parties<sup>1</sup>. Mais celles-ci ne parviennent pas à se mettre d'accord. L'avis rendu reflète l'ambiguïté d'un compromis. Tout en constatant que les besoins physiologiques en sodium n'excèdent pas 4 grammes par jour, il affirme qu'il n'existe pas de bénéfices démontrés d'une forte consommation de sel mais qu'il n'est pas démontré non plus que des apports élevés en sodium soient néfastes pour les individus bien portants. Il note que des effets délétères éventuels de l'excès de sel sur l'hypertension artérielle et le rôle défavorable dans l'étiologie des maladies cardiovasculaires font l'objet de vives controverses. La forte consommation de sel peut être nocive pour certaines catégories de la population souffrant de pathologies particulières (les hypertendus, les personnes obèses, les insuffisants cardiaques) mais que le sodium n'est pas le seul facteur à prendre en compte dans l'étiologie des maladies cardiovasculaires. L'avis conclut qu'il n'est donc pas légitime de proposer à toute la population une forte réduction de consommation en sel.

Cet avis est intégré dans la nouvelle édition des ANC qui paraît le 2 janvier 2001 mais ne sera pas signé par le directeur général de l'Afssa car il s'agit d'un avis provisoire dans l'attente de davantage de données et en raison de controverses scientifiques persistantes :

« Q. Quel a été le contexte de mise en place de la mise en place du groupe de travail ?

Au départ, on avait une situation de controverse : ce n'est pas bon que cette controverse se fasse à travers les médias. J'ai appris la controverse par ce qui se passait dans les médias et rien n'était venu d'ici en interne. Donc on a organisé un débat entre Druecke et Méneton : on est arrivé à un avis de consensus mou, on ne savait pas ce qu'il voulait dire. L'article des ANC ne constituait pas une réponse satisfaisante. On pouvait attaquer la position des ANC selon des critères d'expertise contradictoire, de conflit d'intérêts... ça ne marchait pas. Je ne voulais pas que soit gravée dans le marbre quelque chose de critiquable, alors qu'il y avait encore du travail à faire. J'ai demandé que la partie sur le sel soit provisoire, pour que ça n'engage pas la position de l'agence, en disant que cette question serait débattue dans un autre comité. » (Direction générale Afssa)

Pourtant, lorsque, le 14 février 2001, l'Afssa présente les ANC lors d'une conférence de presse en présence du ministre de la Santé B. Kouchner, Martin Hirsch est moins prudent : il estime qu'il faut aller vers une baisse de la consommation de sel et annonce que l'Afssa s'est auto-saisie pour proposer des moyens d'action :

« Si dans l'ensemble de l'ouvrage, il n'y a aucun argument en faveur d'apports excessifs en aucun nutriment, il est difficile de trouver des arguments scientifiques à cette exception flagrante du sel. Si l'ensemble des scientifiques s'accorde sur un besoin minimal physiologique autour de 2g/j, il est légitime de s'interroger sur les conséquences éventuelles d'apports moyens quatre fois supérieurs, et certainement sous-estimés, pouvant aller chez les forts consommateurs à plus de 10 fois cet apport »<sup>2</sup>.

Le sujet est rapidement médiatisé sous la forme du scandale et accède alors à l'agenda politique. Le 16 février, *Le Point*, à nouveau, publie une enquête sur le sel<sup>3</sup>. L'article dénonce sur un ton catastrophiste les méfaits de l'excès de consommation de sodium en interviewant P. Méneton qui chiffre à 25 000 le nombre de morts par an en France dues aux complications cardiovasculaires entraînées par le sel. L'article dénonce les comportements des industries agroalimentaires et le poids des lobbies qui soutiennent les scientifiques qui réfutent les

<sup>1</sup> La rencontre réunit les experts issus du groupe de travail Nutrition du CSHPF et de la CEDAP. P. Méneton et T. Drueke sont auditionnés puis l'avis est rédigé par les experts.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de l'Afssa sur les ANC, daté du 15 février 2001.

<sup>3</sup> Christophe Labbé et Olivia Recasens, « Overdose de sel dans l'assiette des Français. » Pourquoi le gouvernement laisse faire ? », *Le Point*, n°1483, 16 février 2001.

dangers de la surconsommation de sel et qui s'opposent aux actions des pouvoirs publics<sup>1</sup>. Il accuse le gouvernement de céder à la pression des lobbies agroalimentaires et pharmaceutiques. Il discrédite l'avis de l'Afssa pour ses « recommandations quelque peu nébuleuses » et P. Méneton accuse les scientifiques de l'agence : ils « sont soit incompetents, soit irresponsables, soit servent un certain nombre d'intérêts industriels »<sup>2</sup>.

Le jour même de la sortie de l'hebdomadaire, B. Kouchner organise une réunion de crise. La question du sel est devenue un problème public. L'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA) publie un communiqué pour critiquer les données avancées par P. Méneton mais se déclare prête à participer aux travaux de l'Afssa pour discuter de mesures pour modifier l'étiquetage des produits ou réduire le contenu en sel de certaines catégories d'aliments<sup>3</sup>. En mars 2001, l'association de consommateurs UFC publie une enquête sur le « sel caché » dans les aliments : elle estime que la consommation de sel devrait être ramenée au maximum à 6 grammes par jour et demande une réduction des teneurs en sel dans les produits industriels et le pain. Pour l'UFC, les pouvoirs publics devraient rendre obligatoire la mention de la teneur en sel sur les produits industriels.

C'est donc dans un contexte de forte sensibilisation de l'opinion et de mobilisation des pouvoirs publics que l'Afssa met en place son groupe de travail. Cet exemple montre comment l'agenda de travail de l'agence peut être influencé par le contexte médiatique et politique. Le directeur général de l'agence reconnaît que la médiatisation du problème a accéléré la mise en place du groupe de travail :

« Le groupe de travail était prévu dans l'article des ANC, donc il aurait eu lieu même si *Le Point* n'avait pas fait d'article. Mais il a été mis en place sous la pression de la controverse qui était médiatisée. Il y avait eu le papier de Méneton qui a téléguidé *Le Point* pour attaquer les ANC. Ça devient suspect quand la controverse a lieu à l'extérieur. » (Direction générale Afssa)

La question n'est plus celle du lien entre le sel et la santé : celui-ci est tenu pour acquis par le directeur général de l'agence, même si les scientifiques s'opposent encore sur la question. L'Afssa n'a pas totalement évacué le débat mais a prévu de traiter la question plus tard, au moyen d'un colloque international. De plus, la contestation de l'avis provisoire de l'Afssa menée par P. Méneton dans les médias et ses retombées médiatiques ne peuvent que pousser l'agence à aller vers une réduction de la consommation de sel. Enfin, pour l'Afssa, l'expertise réalisée dans le cadre du PNNS et des ANC suffit pour réduire les apports en sel :

« Q. Comment a été fixé le mandat du groupe de travail ?

Il a été fixé par l'Afssa et discuté avec moi, mais fixé par l'Afssa. Le groupe s'intégrait aux ANC et au PNNS : ce dernier s'était entendu sur la nécessité de baisser la consommation de sel, et il fallait trouver une stratégie pour cette baisse : agir sur toute la population ? Sur des sous-groupes ? Avec les acteurs économiques ? Il fallait déterminer une stratégie pour mettre en œuvre des moyens d'action. L'objectif était fixé dans le PNNS, le groupe de travail Afssa permettait de trouver des moyens d'actions.

Q. Donc au départ, l'idée était qu'il y avait bien un lien entre sel et santé...

Suite aux groupes d'experts où avait été élaboré le PNNS, on avait l'avis que l'expertise collective était suffisante pour qu'on mette en œuvre une réduction des apports en sel. Par cette expertise collective du

---

<sup>1</sup> Le sel serait utilisé pour augmenter le poids des produits préparés, rendre les consommateurs dépendants et inciter à la consommation de boissons. Selon P. Méneton, une réduction la consommation quotidienne de sel en France de 3 grammes par jour entraînerait un manque à gagner de 40 milliards d'Euros pour les industries agroalimentaires. Les industries pharmaceutiques seraient également réticentes à agir car les médicaments contre l'hypertension artérielle représentent une part élevée de leur chiffre d'affaires.

<sup>2</sup> « Pourquoi le gouvernement laisse faire ? », *Le Point*, n°1483, 16 février 2001. Le même ton est repris par *Le Panorama du médecin* du 19 février 2001 qui soutient P. Méneton et qualifie l'avis de l'Afssa d'« alambiqué et incompréhensible ». Les travaux de P. Méneton sont aussi présentés par *Le Monde* du 20 février.

<sup>3</sup> Communiqués de presse de l'ANIA du 27 février et du 1<sup>er</sup> mars 2001.

PNNS, les choses étaient fixées. On avait assez d'arguments pour dire qu'il fallait baisser la consommation de sel.

On parlait de l'avis des ANC, des synthèses récentes dans le domaine, et il y avait un colloque en préparation qui devait aussi permettre de faire le point. J'ai accepté de présider le groupe de travail s'il n'y avait pas de discussion de nature scientifique ; d'ailleurs la composition du groupe, avec des acteurs économiques et des associations, ne permettait pas de répondre à ça. Je l'ai dit d'emblée à la première séance : notre rôle n'était pas de rediscuter des faits scientifiques. Il fallait accepter le postulat que l'on devait envisager de réduire la consommation en sel de la population ou d'une sous-population. » (Expert du groupe de travail)

L'agenda de l'Afssa n'est donc désormais plus scientifique, mais politique : il consiste à obtenir des propositions partagées – entre scientifiques, industriels, associations de consommateurs, administrations – pour parvenir à réduire les apports sodés et réaliser les objectifs fixés dans le PNNS. En outre, l'Afssa parvient à enrôler les acteurs économiques et à les convaincre qu'il est de leur intérêt de participer au groupe de travail : face aux attaques et aux déclarations alarmistes de P. Méneton, l'agence apparaît aux yeux des acteurs économiques comme un lieu neutre où ils pourront faire entendre leurs propositions et tenter de reprendre la main<sup>1</sup>.

Le groupe mis en place se réunit pendant neuf mois et rend son rapport en janvier 2002. Les débats sont houleux : les différentes parties, aux intérêts contraires, ne parviennent pas à s'entendre. Les désaccords portent sur la stratégie à adopter pour obtenir la baisse des apports sodés. Alors que le président Hercberg et P. Méneton défendent une baisse des apports sodés pour l'ensemble de la population, d'autres experts préfèrent cibler les actions sur les sujets sensibles au sodium et sur les forts consommateurs de sel. C'est la première solution qui l'emporte. En revanche, le groupe de travail ne parvient pas à se mettre d'accord sur une valeur-cible de consommation moyenne de sel par jour. Les mêmes oppositions que lors de l'élaboration de l'avis provisoire éclatent et la définition de cette valeur-cible est renvoyée à un autre groupe de travail. Le débat porte aussi sur le type de mesures à prendre : faut-il prendre des mesures réglementaires ou avoir une démarche concertée avec les professionnels ? Finalement S. Hercberg propose la deuxième démarche dans l'esprit du PNNS. Il fixe pour objectif de réduire les apports sodés de 20% en 5 ans<sup>2</sup> :

« Q. Comment êtes-vous arrivé à la proposition d'une baisse de 20% ?

En santé publique, il faut tenir compte d'aspects pratiques ; il y a toujours des difficultés à modifier brutalement des comportements. Il faut trouver un compromis entre efficacité et faisabilité. On aurait pu difficilement dire : il faut un apport maximal de 5 ou 6g. Nous on a dit en 5 ans on cherche à passer de 10 à 8g. En faisant des recommandations limitées dans le temps, mais qui ne sont qu'une étape, un pas en avant. Donc on cherche un compromis entre un impact fort en santé publique et une réaction des acteurs économiques et des consommateurs. On a fait des simulations, des calculs de l'OCA et on a vu qu'une réduction de 20% sur 5 ans était faisable en jouant sur les aliments les plus chargés en sel et sur le comportement des consommateurs. 8g c'est mieux que 10g. On en a discuté avec tout le monde avec l'idée qu'il fallait agir sur tous les consommateurs, avec un impact d'autant plus fort chez les gros consommateurs et d'autant plus faible chez les petits consommateurs, donc il n'y avait pas de risque pour les petits consommateurs. » (Expert du groupe de travail).

Cet objectif doit être atteint par des actions volontaires des professionnels pour réduire la teneur en sodium des principaux aliments vecteurs (pain, charcuterie, fromages, produits composés) et par l'information du consommateur. Il recueille l'accord des professionnels du secteur de la boulangerie et de la charcuterie (une telle réduction est possible techniquement

<sup>1</sup> Le groupe comprenait entre autres P. Méneton, T. Druke, J. Ménard, un représentant du CSF, un représentant de l'ANIA, des représentants de l'UFC – Que choisir.

<sup>2</sup> Cet objectif chiffré vient d'une proposition du secteur de la boulangerie de réduire les teneurs en sel du pain de 25% sur 5 ans. Elle est reprise dans les recommandations du rapport en octobre 2001 et généralisée à l'ensemble des secteurs avec une modification puisque la réduction voulue n'est plus que de 20%.

et n'a pas de conséquence organoleptique ou hygiénique) et des nutritionnistes. Le représentant du CSF et l'ANIA s'y opposent. Surtout les industriels s'opposent à des règles d'étiquetage trop strictes : alors que l'UFC veut rendre obligatoire l'étiquetage en sel du contenu des produits préparés, l'ANIA voudrait se contenter d'une application volontaire par les industriels. La DGCCRF soutient cette position en l'attente d'une réglementation européenne. Finalement le rapport du groupe recommande un étiquetage « systématique » de la teneur en sodium.

Le groupe de travail n'est finalement pas parvenu à un consensus : quatre avis minoritaires sont mentionnés à la fin du rapport, non seulement celui du T. Druke et du représentant du CSF mais également ceux de deux experts du CES Nutrition qui s'opposent à la stratégie adoptée de fixer un objectif de réduction des apports sodés pour l'ensemble de la population. Ces experts auraient préféré définir des actions sur les populations cibles des forts consommateurs de sel.

A travers l'exposé de ce cas, on peut voir comment l'Afssa se saisit d'un problème mis à l'agenda médiatique et politique et, en contournant ses administrations de tutelle, agit de manière à soutenir la politique nutritionnelle proposée par le ministère de la Santé dans le cadre du PNNS et à engager les acteurs économiques dans des actions volontaires pour réduire la teneur en sel des aliments.

En premier lieu, le directeur de l'agence utilise ses prérogatives pour définir le mandat et la composition du groupe de travail. L'agence fixe comme objectif au groupe non de se prononcer sur la relation entre la consommation de sel et l'hypertension artérielle (qui est pour elle acquise) mais de définir une stratégie d'action concertée de manière à réduire les apports sodés dans la ligne des recommandations du PNNS. L'objectif du groupe est clairement circonscrit et les résultats comme donnés d'avance : l'Afssa cherche à enrôler un ensemble d'acteurs autour d'un objectif prédéfini et à les mobiliser autour de la définition de moyens concrets pour réduire la consommation de sel<sup>1</sup>. Elle compose donc un groupe de travail avec l'ensemble des parties intéressées, dont la présidence est confiée au président scientifique du PNNS. Elle s'attribue ainsi une position privilégiée d'intermédiaire entre experts scientifiques, professionnels et administrations et cherche à développer une analyse globale des problèmes soulevés par la consommation de sel. Enfin, le groupe formule des recommandations alors que les controverses scientifiques autour de la relation sel-hypertension et des moyens d'action pertinents ne sont pas résolues. L'Afssa agit donc de manière à engager l'ensemble des acteurs concernés vers une baisse des apports sodés, quitte à froisser les susceptibilités des administrations qui pouvaient estimer que ce rôle leur revenait, ou des industries agroalimentaires qui ont pu considérer que l'Afssa sortait de sa mission en lançant une « croisade anti-sel » :

« Ce genre de groupe est très bien. Parce que je comprends la critique qu'on fait parfois aux scientifiques : « ce que vous dites est inapplicable ». Donc plutôt que de dire que notre boulot ne sert à rien, je pense que c'est bien.

Q. Comment ont réagi les administrations ?

Comme d'habitude. La DGAl était contre parce que ça emmerdait les professionnels. La DGCCRF se demandait si ce n'était pas de la gestion du risque et rappelait que ce genre de chose est défini au niveau européen. Et la DGS était plutôt pour, même si elle n'osait pas le dire. » (Direction générale Afssa)

---

<sup>1</sup> Il est frappant de constater que la recommandation de l'Afssa de réduire les apports sodés de 20% était déjà mentionnée par le rapport du Haut Comité de la santé publique en juin 2000.

Les administrations de tutelle de l'agence se montrent critiques sur ce type d'action qu'elles ne maîtrisent pas<sup>1</sup>.

En second lieu, l'agence utilise ses ressources médiatiques. Elle médiatise fortement ses recommandations en organisant un colloque international qui a lieu en janvier 2002. Ce colloque est né d'une demande de P. Méneton :

« P. Méneton est venu me voir, me disant que tout était vendu aux industriels, rien n'était fait... il m'a dit qu'il allait faire un colloque financé par Merck. Sans doute parce qu'ils auraient eu des intérêts pour la promotion de médicaments contre l'hypertension artérielle. Je lui ai dit qu'il ne fallait pas faire ça, que c'était tomber dans la même erreur. Que je voulais bien que l'agence finance le colloque avec lui dans le comité de pilotage. Moi, je défendais aussi mon *beefsteak*, l'Afssa était le lieu le plus scientifique, le plus rigoureux. » (Direction générale Afssa)

On voit là comment l'agence peut mettre ses ressources scientifiques et financières à la disposition des acteurs de la santé publique tout en retirant un bénéfice politique. Le paradoxe est que ce colloque, qui doit contribuer à actualiser les connaissances scientifiques sur la relation sel-santé, ait eu lieu *après* que le groupe de travail sur les moyens d'action eût rendu ses conclusions<sup>2</sup>. La façon dont il est organisé accentue encore les clivages parus au sein du groupe : le comité d'organisation est piloté par Joël Ménard et Pierre Méneton. Le programme et le choix des participants sont remis en cause par des membres du groupe :

« Sur la forme, Martin Hirsch, dans un but de transparence aime bien faire des colloques avant que le rapport sorte, où il invite des journalistes, des experts... où il y a des débats qui selon lui seront utiles au rapport final. Mais au colloque sel, n'ont été invités que le groupe d'amis de Méneton et Ménard. A une exception près. Drueke n'a pas été invité, ni un anglais ni un américain très réputés qui ont écrit des revues. Ce n'était pas le reflet du groupe. Donc un colloque oui, mais le programme devrait être fait par le groupe. Là le programme a été fait par Ménard et Méneton. Il n'y a pas eu de débat contradictoire. » (Expert du CES Nutrition)

La médiatisation du colloque et du rapport de l'Afssa est encore plus importante lorsque *Le Point* révèle au même moment que P. Méneton aurait fait l'objet d'écoutes téléphoniques de la part de fonctionnaires des Renseignements généraux, suites à des pressions d'un industriel<sup>3</sup>. La presse s'empare du sujet et le traite sur le mode du complot des lobbies industriels contre la santé publique. Ce « scandale » amplifie la diffusion des recommandations de l'Afssa. La presse titre sur le « plan quinquennal » des autorités sanitaires qui « partent en guerre contre la surconsommation de sel »<sup>4</sup>. Cette médiatisation permet de sensibiliser l'opinion publique à la question du sel et de diffuser les recommandations auprès des consommateurs. L'agence s'adresse à la fois aux acteurs économiques, dont elle cherche à modifier les pratiques, mais aussi à l'ensemble des consommateurs : sa stratégie de communication et de médiatisation lui permet de sensibiliser l'opinion et par là, de faire pression en retour sur les acteurs économiques et sur les gestionnaires du risque.

Enfin, pour enrôler les acteurs économiques, l'agence adopte une stratégie visant à les engager dans des actions volontaires, sans recours à des mesures réglementaires. Le pari n'était pas gagné d'avance. A la fin du groupe de travail, les représentants de l'ANIA formule encore des doutes sur la pertinence de la stratégie choisie et des réserves sur la faisabilité de la

---

<sup>1</sup> La DGCCRF et la DGAI, soutenues par l'ANIA, se sont aussi fortement opposées lors des dernières séances du groupe à la définition par l'Afssa de modalités d'étiquetage qui relèveraient selon elle de la gestion des risques et non de la mission de l'Afssa.

<sup>2</sup> Le colloque « sel et santé » a lieu le 11 et 12 janvier 2002 au ministère de la Santé en présence de B. Kouchner. Le groupe de travail venait juste de rendre son rapport qui n'avait pas été encore validé par l'agence.

<sup>3</sup> « Un scientifique sous surveillance », *Le Point*, n° 1530, 11 janvier 2002. Les écoutes auraient commencé à partir du moment où P. Méneton a envoyé son rapport à l'Afssa en février 2000. Le ministère de l'Intérieur démentira les écoutes.

<sup>4</sup> *La Tribune*, 11 janvier 2002.

réduction proposée par l’Afssa<sup>1</sup>. Le travail de négociation n’aboutit pas à un consensus et la situation reste tendue avec certains acteurs (le Comité des salines de France, l’ANIA). Mais l’agence est parvenue à changer les perceptions de certains, à les intéresser à une baisse des apports sodés en montrant à la fois la faisabilité technique, l’intérêt commercial et symbolique et le bien-fondé en terme de santé publique d’une telle baisse. Ce travail d’enrôlement et d’intéressement a permis de formuler des objectifs précis en accord avec les contraintes technologiques, organoleptiques et hygiéniques propres à chacune d’elle. Le secteur de la boulangerie s’engage à réduire les quantités de sel de 25% en 5 ans, celui de la fromagerie à diffuser auprès des professionnels un guide de bonnes pratiques du salage, celui de la charcuterie à lutter contre les excès de variabilité des teneurs en sel de ses produits et à utiliser des sels de substitution. En outre, l’agence s’engage à faire un suivi de la mise en place de ses recommandations. En mars 2003 et en mars 2004, elle organise ainsi des rencontres avec les professionnels. Cet accompagnement prolonge la stratégie d’une action concertée entre l’Afssa et acteurs économiques. Aucune mesure réglementaire n’est prise, pas même celle envisagée pour réduire les teneurs en sel du pain.

Une telle action de l’agence est-elle efficace ? Le suivi des actions a montré une baisse des ventes de sel. La teneur en sel des soupes et potages a diminué. Les industriels de la charcuterie ont proposé des produits à teneur réduite en sel. Les pratiques des boulangers ont évolué et la teneur moyenne des pains a diminué. Une enquête menée par l’Afssa et l’INC montre que la baisse des teneurs en sel est enclenchée en moyenne pour la moitié des produits testés. Pourtant, les premiers résultats de l’enquête INCA 2, parus en décembre 2007 montrent une baisse de la teneur en sel de plusieurs produits, mais une baisse des apports sodés moyens de seulement 5%, loin des objectifs annoncés. Les résultats sont donc modestes mais l’opinion a été sensibilisée au problème du sel, les acteurs économiques se sont engagés, les objectifs de réduction des apports sodés ont été inscrits dans la loi de santé publique<sup>2</sup>. L’Afssa est parvenue à ses fins en mobilisant les acteurs économiques comme les administrations :

« Q. Mais ce genre de groupe de travail ne devrait-il pas relever des administrations ?

Mobiliser les acteurs fait partie de notre mission. Les administrations disaient qu’elles l’avaient déjà fait, mais ce n’est pas la même chose d’en parler juste une fois lors d’une séance du Conseil national de la consommation et de faire un groupe de travail où tout le monde travaille ensemble. C’est ma politique de pousser les autres acteurs à l’action. Notre boulot est de pousser les autres acteurs, y compris les administrations, pour voir s’ils ont agi ou pas, quel est le suivi, si les obstacles sont vrais ou pas... » (Direction générale Afssa)

Cet exemple montre donc comment l’Afssa mobilise, enrôle et fait pression sur les acteurs économiques tout en s’adressant aux consommateurs directement, en contournant ses administrations de tutelle. Ce type d’action est cependant fortement contraint. D’une part, par les administrations qui voient d’un mauvais œil l’agence développer des relations directes avec les professionnels. D’autre part par les experts scientifiques et le personnel de l’Afssa pour lesquels ce genre de groupe, qui ne porte pas précisément sur de l’évaluation scientifique et qui est composé de toutes les parties prenantes, est difficile à accepter et à gérer<sup>3</sup>. Les forces internes à l’agence exercent une pression pour limiter ce genre d’expérience et pour encadrer davantage la création et le fonctionnement des groupes de travail. Les mécanismes

---

<sup>1</sup> « La croisade anti-sel agace les industriels », *La Tribune*, 11 janvier 2002.

<sup>2</sup> La mesure a été fortement discutée à l’Assemblée Nationale et est réintroduite dans le projet de loi au Sénat, sous la pression de l’Afssa et de scientifiques comme P. Méneton.

<sup>3</sup> De par la confrontation des intérêts au sein du groupe, les controverses qui débordaient dans les médias, l’expression d’avis minoritaires...

de bureaucratisation de l'expertise limitent ainsi la marge de manœuvre politique du directeur général pour mener de telles actions qui sortent des procédures établies. Il est significatif que devant les difficultés exprimées par les experts et les secrétaires scientifiques de la DERNs, ce type de comités ait disparu et que de nouvelles procédures aient été énoncées pour encadrer la participation des acteurs socio-économiques à l'expertise.

#### **4. Agir comme un groupe de pression**

Une dernière manière pour l'agence d'avoir une influence sur les acteurs socio-économiques passe par des interventions directes dans le débat public. L'agence influence l'action publique contre les positions des acteurs économiques. Elle agit comme un groupe d'intérêt ou un groupe de pression, au profit des intérêts de santé publique, contre les lobbies agroalimentaires.

On peut définir un groupe d'intérêt ou un groupe de pression, dans un sens large comme « une entité cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public » ou dans une conception plus étroite, comme « une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt » (Saurugger, 2004). L'action de l'Afssa peut se comprendre selon ces deux acceptions : l'agence s'adresse non seulement aux pouvoirs politiques sur lesquels elle cherche à faire pression, mais de façon plus large à d'autres groupes (les lobbies agroalimentaires) et l'opinion publique en général. Si on peut classiquement distinguer les groupes d'intérêt, qui cherchent à influencer les pouvoirs publics en utilisant divers répertoires d'action, des partis politiques ou des administrations qui ont pour objectif d'exercer le pouvoir ou d'y participer (un groupe d'intérêt étant alors un acteur non gouvernemental ou un acteur privé), dans les faits la distinction est moins évidente : les administrations peuvent adopter des stratégies et des modes d'action similaires à celles des groupes d'intérêt. L'Afssa peut être considérée comme un groupe d'intérêt ou un groupe de pression dans la mesure où elle a « la capacité à faire pression sur les détenteurs des positions de pouvoir bureaucratique-politiques en accédant à la position d'acteur pertinent reconnu. » (*ibid.*, p. 256).

Nous pouvons prendre comme exemple les interventions de l'agence au cours de la discussion du projet de loi de santé publique sur les questions relatives à la lutte contre le surpoids et l'obésité. Cet exemple permet d'illustrer différents modes d'action de l'agence, qui appartiennent au répertoire d'action collective des groupes d'intérêt contemporains (Hassenteufel, 2008) : elle peut utiliser ses ressources politiques (en particulier son accès direct aux hommes politiques) et son expertise pour faire du lobbying auprès des élus pour influencer la décision ; elle peut prendre des positions publiques, visant l'opinion et de manière indirecte le décideur. Ce dernier type d'intervention repose sur le travail scientifique de l'agence mais sort de la communication scientifique *stricto sensu* pour prendre la forme d'une « position » énoncée par l'Afssa ou par son directeur général, dans le débat public.

#### **Faire pression pour lutter contre l'obésité**

Le projet de loi de santé publique a été déposé à l'Assemblée nationale le 21 mai 2003 et est présenté en première lecture en octobre. A ce moment, il ne contient pas de disposition concernant l'obésité. C'est à l'initiative du député socialiste Jean-Marie Le Guen que sont déposés des amendements qui visent à réguler la publicité et à conditionner la présence de distributeurs automatiques dans les écoles à celle de fontaines d'eau gratuites. Le Guen reçoit le soutien de Martin Hirsch dans un article paru dans *L'Express* :



« Q. Les distributeurs sont-ils à ce point mauvais pour la santé?

Oui! Ils contribuent à l'apport en sucre et leur présence brouille les messages de prévention. En trente ans, la consommation de boissons sucrées a été multipliée par 6. Maintenant, elle atteint 50 litres par personne et par an. Avec chaque canette de soda un élève absorbe l'équivalent de 8 sucres. L'obésité des jeunes est en train de devenir l'un des principaux problèmes de santé publique. Tolère-t-on des distributeurs de cigarettes dans les établissements? Non ! Eh bien, adoptons la même fermeté pour les boissons et les sucreries. »<sup>1</sup>

Martin Hirsch accompagne le travail du parlementaire et le soutient dans son initiative<sup>2</sup>. En effet, l'Afssa a commencé à réfléchir sur la question de l'obésité. Quelques mois plus tôt, l'UFC avait interpellé l'agence en publiant une enquête sur les sucres<sup>3</sup>. En août 2003 Martin Hirsch décide de créer un groupe de travail sur la relation entre glucides et santé, devant le constat d'une progression du surpoids et de l'obésité qui touchent 19% des enfants et 41% des adultes. Le groupe s'inscrit dans le cadre du PNNS<sup>4</sup> et doit se prononcer sur les risques des glucides et faire des recommandations de santé publique. Cette fois, le groupe n'est composé que d'experts scientifiques, des membres de l'administration et de deux représentants d'associations de consommateurs. Les professionnels et leurs représentants n'en sont pas membres mais sont auditionnés.

Le travail du groupe se déroule dans un contexte de sensibilisation croissante de l'opinion et des pouvoirs publics au problème de l'obésité. L'Afssa tente de mobiliser sur le sujet : elle invite l'ensemble des agences sanitaires européennes pour faire une déclaration sur la nutrition le 13 janvier 2004, alors même que s'ouvre la discussion du projet de loi au Sénat en première lecture. Elle publie une déclaration commune des agences européennes qui s'engagent à réduire les risques d'obésité, notamment des enfants, à diminuer la pression commerciale et la promotion des aliments vers les enfants et à limiter l'influence des activités promotionnelles et des distributeurs de boissons à l'école<sup>5</sup>. Malgré la diffusion de cet appel, au terme de la première lecture, les sénateurs socialistes ne parviennent pas à faire interdire les distributeurs et à faire adopter la mise en place obligatoire de fontaines d'eau. Mais ils font adopter un amendement visant à réguler la publicité : toute publicité télévisuelle pour des produits alimentaires dans des programmes pour la jeunesse devra être assortie d'un message sanitaire agréé par l'INPES. A défaut, l'annonceur devra financer un message nutritionnel de l'INPES sur les mêmes chaînes et dans les mêmes conditions horaires.

Entre la première lecture du Sénat et la seconde de l'Assemblée nationale, l'Afssa publie un avis conseillant la suppression de la collation matinale dans les écoles élémentaires. L'agence a été saisie en août 2003 par la DGS après la parution d'un article accepté en juillet 2003 dans

---

<sup>1</sup> « Ecole : le scandale des sucreries. Martin Hirsch, directeur de l'Afssa s'élève contre la banalisation des distributeurs de friandises », *L'Express* du 16 octobre 2003. L'article rappelle que l'interdiction de vente des boissons sucrées était déjà proposée en 2000 par le Haut comité de santé publique et que l'installation de fontaines à eaux plutôt que de distributeurs figure déjà dans une circulaire du Ministère de l'Education nationale de 2001.

<sup>2</sup> Les amendements proposés sont repoussés mais ils sont redéposés en première lecture au Sénat par l'opposition et discutés en janvier 2004.

<sup>3</sup> « Sucre : gare à l'overdose », *Que choisir*, 25 février 2003.

<sup>4</sup> Le PNNS 2001-2005 se donne pour objectif une augmentation de la consommation de glucides afin qu'ils contribuent à plus de 50 % des apports énergétiques journaliers, en favorisant la consommation des aliments sources d'amidon, en réduisant de 25 % la consommation actuelle de sucre simple, et en augmentant de 50 % la consommation de fibres.

<sup>5</sup> Afssa, « Déclaration commune des représentants des agences nationales de sécurité sanitaire des aliments et des institutions intervenant dans la nutrition des pays membres de l'Union européenne et de la Norvège », Paris, le 13 janvier 2004

les *Archives de pédiatrie*<sup>1</sup> écrit par un ensemble de médecins, pédiatres, nutritionnistes, membres du comité de nutrition de la société de pédiatrie, faisant déjà le constat que la collation matinale est déséquilibrée, superflue et néfaste pour la majorité des enfants. L’Afssa relaie la position des chercheurs et de la société savante en leur donnant une visibilité et un caractère officiel. Pour l’agence, cette collation n’est pas justifiée : elle entraîne une augmentation de l’apport calorique journalier, incite au grignotage et déstructure le rythme alimentaire. Elle favorise l’augmentation de la prévalence de l’obésité. L’Afssa médiatise son avis en le publiant le 3 mars en plein salon de l’agriculture. Il suscite de nombreuses réactions, tant du côté des associations de consommateurs, des associations de parents d’élèves que des professionnels de l’éducation<sup>2</sup>.

Cet avis est une étape de plus dans la campagne menée par l’Afssa contre l’obésité. Il sert d’argument supplémentaire aux députés de l’opposition lors de la seconde lecture du projet de loi à l’Assemblée nationale. Le 8 avril, le gouvernement et les députés de la majorité modifient le texte adopté au Sénat sur la publicité pour les produits alimentaires. Ils restreignent le champ d’application de la mesure proposée (qui ne concernera plus que les aliments dont la composition nutritionnelle est susceptible de nuire aux enfants et adolescents en cas de consommation excessive) et supprime l’obligation d’assortir les publicités d’un message sanitaire (les annonceurs devront seulement financer la réalisation et la diffusion d’un message nutritionnel sur la même chaîne et aux mêmes horaires). En revanche, le député UMP Yves Bur propose un amendement pour interdire dans les établissements scolaires les distributeurs automatiques de confiseries et de sodas.

Le jour où sont discutées ces mesures à l’Assemblée, un dossier est publié dans *Le Point*<sup>3</sup>, dénonçant les méfaits de la consommation excessive de sucre et les activités de lobbying des professionnels de l’industrie sucrière et de leurs agences de communication. Dans ce dossier, Martin Hirsch prend position pour soutenir la proposition d’Yves Bur :

« Ces machines sont sources d’obésité, de diabète et de maladies cardiovasculaires pour nos enfants. On ne tolérerait pas la présence de distributeurs de cigarettes dans les établissements scolaires, il faut adopter la même fermeté à l’égard des boissons et des sucreries ».

L’Afssa tente donc d’influencer le cours des discussions parlementaires en apportant son soutien aux mesures proposées. Un tel soutien n’est pas négligeable car les parlementaires utilisent les informations citées par *Le Point* pour développer leur argumentaire. L’amendement est voté et l’agence se réjouit publiquement. Les syndicats de la distribution dénoncent les « ayatollahs de la diététique de l’Afssa »<sup>4</sup>.

Mais l’agence maintient la pression politique et médiatique en publiant le 29 avril une « position » du CES Nutrition : le comité se félicite de l’interdiction des distributeurs de boissons sucrées et de confiseries dans les collèges et lycées et souhaite que cette mesure soit étendue aux produits manufacturés riches en sucres et/ou en graisses et/ou sel. Il demande aussi la diffusion dans les établissements scolaires d’informations nutritionnelles indépendantes de celles fournies par l’industrie agroalimentaire et la poursuite des discussions sur la limitation de la publicité concernant les produits alimentaires.

<sup>1</sup> A. Bocquet et al. «La collation de 10 heures en milieu scolaire : un apport alimentaire inadapté et superflu », *Archives de pédiatrie* 10 (2003) 945–947. L’avis de l’Afssa reprend pratiquement mot pour mot cet article.

<sup>2</sup> Finalement une circulaire du 25 mars 2004 déconseille la collation, sans l’interdire : une collation peut être envisagée dès l’arrivée des élèves et dans tous les cas au minimum deux heures avant le déjeuner et doit proposer des produits équilibrés.

<sup>3</sup> « Malbouffe : comment on nous gave de sucre », *Le Point*, 8 avril 2004.

<sup>4</sup> *Le Figaro*, 10 avril 2004 « les sucreries boutées hors de l’école ».

Alors que la discussion en seconde lecture au Sénat est prévue pour le 9 juillet 2004, l'Afssa ajoute à la pression en publiant le 6 juillet un « communiqué » pour soutenir la proposition de limiter la publicité télévisée. Elle s'appuie sur le travail du groupe « Glucides et santé » qui vient de s'achever (mais dont le rapport n'est pas encore finalisé). Le communiqué fournit un argumentaire scientifique pour interdire la publicité alimentaire à destination des enfants : alors que l'obésité et le surpoids touchent 19% des enfants français, la télévision conduit à la sédentarité et expose les enfants à la publicité (l'agence fournit des résultats d'étude montrant que la moitié des publicités pour enfants concernent des produits sucrés et chocolatés). L'agence se prononce même sur la qualité de la mesure : « l'interdiction de la publicité alimentaire à destination des enfants est une mesure cohérente et proportionnée ». L'Afssa précise que cette recommandation sera reprise, parmi d'autres, dans le rapport du groupe de travail à paraître en septembre 2004. Ce « communiqué », qui s'appuie sur un travail en cours, est un exemple clair de la façon dont l'agence utilise son expertise scientifique pour intervenir politiquement dans le débat public. L'agence mobilise les médias et fournit un argumentaire que les parlementaires, comme nous le verrons plus loin, ne manqueront pas d'utiliser.

Par ailleurs, deux autres initiatives interviennent avant le débat au Sénat en deuxième lecture, auxquelles est associée l'Afssa. Un message signé par 150 professionnels de santé est envoyé au ministre de la Santé. Le médecin à l'initiative de ce mail est Serge Hercberg, responsable du PNNS et expert au CES Nutrition de l'Afssa et parmi ces signataires figurent de nombreux experts de l'agence, dont le président du CES Nutrition. Autre élément qui influence le débat : un article du *Monde* paru le 9 juillet (pendant la séance de lecture au Sénat) annonce : « le Sénat veut réduire la portée de deux mesures contre l'obésité »<sup>1</sup>. L'article oppose d'une part les députés, l'Afssa et les associations de consommateurs (UFC) et d'autre part les rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat et le ministre de la santé P. Douste-Blazy qui sont suspectés de vouloir limiter l'interdiction des distributeurs. Selon ces derniers, les distributeurs participeraient à la mission éducative de l'établissement, seraient des lieux de sociabilité et inciteraient les élèves à rester dans l'établissement ! Il vaudrait mieux maintenir les distributeurs (et calmer ainsi les professionnels du secteur tout en maintenant une source de revenus pour les établissements) mais en contrôlant le contenu. L'article du *Monde* reprend le contenu du communiqué de l'Afssa et donne aussi à Martin Hirsch l'occasion de s'exprimer contre un amendement déposé par les sénateurs de l'UMP défendant une proposition de l'ANIA qui consisterait à permettre aux annonceurs de déroger à l'obligation d'assortir leurs publicités de messages sanitaires en versant une contribution à une fondation dans laquelle les professionnels seraient représentés. Le directeur général déclare : « Si cela se traduit par la légitimation d'une Fondation de l'agro-alimentaire, les messages sanitaires seront plutôt assimilables à de la propagande. Soit ils sont faits par les pouvoirs publics, soit c'est une nouvelle manière pour l'industrie de maîtriser la communication ». La position de l'Afssa est soutenue par un sénateur de l'opposition qui déclare qu'il relayera cette position : « L'Afssa, agence qui dépend de l'Etat est là pour nous éclairer. Si l'on va contre son avis, cela signifie que cette agence ne sert à rien. »<sup>2</sup>. L'Afssa apparaît ainsi comme un acteur déterminant du débat politique.

Le contenu du communiqué de l'Afssa sur la publicité alimentaire est d'ailleurs repris en séance, en particulier par les sénateurs socialistes de l'opposition pour s'opposer aux amendements déposés par le gouvernement et la commission des affaires sociales :

---

<sup>1</sup> *Le Monde* du 10 juillet 2004 titre en Une : « Lutte contre l'obésité : le Sénat cède aux lobbies ».

<sup>2</sup> Gilbert Chabroux, sénateur PS dans *Le Monde* du 10 Juillet 2004.

« J'ai été très frappé, impressionné, par le communiqué de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'Afssa, agence d'Etat disposant d'une autorité certaine, qui est là pour nous éclairer. (...) Quand l'Afssa s'exprime, quand elle donne un avis vraiment très clair, il faut quand même que nous en tenions compte ! A défaut, il faudrait alors dire qu'elle ne sert à rien et qu'elle n'a pas de crédibilité.

Or l'Afssa a estimé, dans un communiqué qu'elle a publié il y a deux jours, que, dans le cadre de la lutte contre l'obésité infantile, l'interdiction de la publicité télévisée à destination des enfants est une mesure cohérente et proportionnée. Elle rappelle, comme vous l'avez fait, comme tout le monde le fait, l'importance de cette épidémie, de ce fléau. L'obésité et le surpoids touchent près de 19 % des enfants français !

Hier, nous recevions notamment l'association UFC-Que choisir et la fédération des conseils de parents d'élèves : ils nous disaient qu'une classe de vingt-cinq élèves compte au moins quatre ou cinq enfants obèses. Faut-il fermer les yeux ?

L'Afssa, prenant en compte l'importance du problème, souligne dans ce communiqué que plusieurs études montrent que les spots télévisés ciblant les enfants font augmenter la consommation non seulement de la marque, mais encore de tous les produits de la catégorie. Elle ajoute : « Il est impératif que les enfants soient protégés de façon efficace et durable et il est illusoire de croire que leur sens critique les protège. »

Je demande donc que l'on réfléchisse un peu plus et que l'on aille plus loin en adoptant des dispositions plus limitatives. Si une réelle limitation de l'incitation à la consommation de produits déséquilibrés par la publicité télévisée paraît nécessaire, il faut aller plus loin et tendre à l'interdiction dans les enceintes scolaires de distributeurs automatiques, par exemple, voire à l'interdiction à la télévision des spots incriminés. »<sup>1</sup>

L'Afssa devient même l'objet des débats entre les sénateurs socialistes et les représentants du gouvernement. Alors que le gouvernement propose un amendement visant à maintenir les distributeurs dans les établissements tout en réglementant leur contenu par décret, P. Douste-Blazy s'engage sur un ton ironique à « demander, pour la rédaction de ce décret, conseil à M. Martin Hirsch, directeur de l'Afssa, qui s'occupe beaucoup de l'obésité et des boissons sucrées ». Et sur un autre point, le ministre reconnaît ironiquement le rôle central de l'Afssa :

« Comme nous sommes attachés à la transparence et à l'indépendance, je vous propose de demander à l'Afssa, puisque c'est la grande vedette de la journée (*Sourires*), de nous indiquer ce qu'il faudra inscrire sur les étiquettes des produits préemballés. L'Afssa risque de me demander encore un peu plus d'argent (*Nouveaux sourires*), mais ce sont des gens sérieux ! »

Et l'opposition de répliquer, en prenant la défense de l'agence :

« M. le ministre s'engage devant nous, la main sur le coeur, en un geste très élégant et esthétique - ce dont je le félicite - à suivre les avis de l'Afssa. Simplement, pour le moment, le Gouvernement donne l'impression de suivre davantage les avis de la Chambre syndicale nationale de vente et services automatiques que ceux de l'Afssa !

En tout cas, monsieur le ministre, l'Afssa, ainsi que l'a rappelé M. Chabroux, a prôné l'interdiction de la publicité alimentaire à destination des enfants. Elle a estimé que cette mesure était cohérente et proportionnée. Au vu du grand cas que vous faites de cette recommandation, je doute de l'attention que vous nous promettez de lui accorder à l'avenir ! Tout cela, monsieur le ministre, vous en conviendrez aisément, est quelque peu à géométrie variable ! »<sup>2</sup>

Finalement la discussion au Sénat aboutit à un certain renforcement des mesures votées à l'Assemblée. Même si les sénateurs de la majorité et le gouvernement sont parvenus à introduire la possibilité pour les annonceurs de déroger à l'obligation d'information sanitaire, le principe d'un message sanitaire accompagnant toute publicité concernant les boissons avec ajout de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse et de produits manufacturés est rétabli. De plus, les propositions de l'ANIA ont été mises en échec, le versement de la contribution devant se faire à l'INPES pour financer des actions d'information et d'éducation

<sup>1</sup> Intervention du sénateur (PS) Glibert Chabroux en séance publique le 9 juillet 2004 au Sénat.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Sueur (PS) en séance publique au Sénat, le 9 juillet 2004.

nutritionnelle. En revanche, pour ce qui est des distributeurs, le Sénat recule en réautorisant les distributeurs et en renvoyant à un décret pour fixer les produits autorisés à y être vendus.

Une position de compromis doit être trouvée en Commission mixte paritaire (CMP), prévue le 28 juillet. A nouveau Martin Hirsch intervient publiquement dans les médias. Dans une tribune parue dans *L'Express*, il s'oppose de front aux lobbys et « conseille de contrer les groupes de pression »<sup>1</sup>. En interdisant les distributeurs et en développant une information nutritionnelle indépendante des professionnels, « c'est d'une reconquête des préaux et des matériels pédagogiques qu'il s'agit ». Il réagit aux propos du PDG de TF1 Patrick Le Lay qui a déclaré quelques jours auparavant que le métier de TF1 consistait à « vendre du temps de cerveau disponible » à ses annonceurs<sup>2</sup> et demande l'interdiction de la publicité alimentaire pour les enfants. Les professionnels de la santé publique se mobilisent à nouveau : plus de 250 nutritionnistes, pédiatres, chercheurs menés par Serge Hercberg signent une pétition afin d'« éviter un nouveau recul du projet de loi devant les jeux des lobbies qui ont précédé le vote du Sénat ».

Concernant la publicité, la CMP se met finalement d'accord pour retenir le dispositif proposé par le Sénat (choix entre la diffusion de messages sanitaires dans les publicités pour les produits alimentaires manufacturés et les boissons ou paiement d'une taxe) mais les parlementaires de gauche parviennent à faire augmenter le montant de la taxe à 5% pour la rendre plus dissuasive. Cependant, au cours de la discussion de cette proposition en assemblée, le gouvernement présente un amendement avec vote bloqué. Il décide de revenir à une taxe de 1,5%, le ministre de la Santé renversant la logique de l'article : le but de cette taxe serait non pas de forcer les professionnels à diffuser d'eux-mêmes un message publicitaire mais de donner à l'INPES de nouveaux moyens de financement. Une taxe trop élevée dissuaderait donc les entreprises de payer la taxe qui préféreraient faire des messages publicitaires ! La taxe paraît désormais comme un moyen de financer l'INPES et de mettre en place des actions de prévention. Pour les sénateurs socialistes, une taxe aussi faible donne un moyen pour les annonceurs de se libérer de l'obligation d'associer un message sanitaire. En revanche le gouvernement accepte l'interdiction des distributeurs de boissons et de produits alimentaires dans les écoles qui a été décidée par la CMP. Au cours du débat, les textes et les données de l'agence sont à nouveau repris par les parlementaires de gauche pour contester la position du gouvernement et réclamer le maintien de la solution trouvée en CMP.

Finalement la loi de santé publique est promulguée le 9 août 2004 : elle interdit tous les distributeurs dans les établissements scolaires et régule la publicité télévisée ou radiodiffusée pour les boissons avec ajout de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse et pour les produits alimentaires manufacturés ainsi que pour toute action de promotion de ces boissons et produits. Ces publicités doivent contenir un message sanitaire sauf à payer une taxe de 1,5% des sommes consacrées à la publicité de ces produits au profit de l'INPES. Les débats politiques et l'attention médiatique se sont concentrés sur ces deux mesures visant à prévenir l'obésité. Les parlementaires de gauche, les médecins, nutritionnistes et pédiatres, les associations de consommateurs et l'Afssa ont réussi à convaincre et à faire adopter la mesure d'interdiction des distributeurs et ont obtenu une demi-victoire sur la question de la publicité.

<sup>1</sup> Martin Hirsch, « Poids, pressions, interdictions », *L'Express* du 26 juillet 2004.

<sup>2</sup> « Il y a beaucoup de façons de parler de la télévision. Mais dans une perspective "business", soyons réaliste : à la base, le métier de TF1, c'est d'aider Coca-Cola, par exemple, à vendre son produit (...). Or pour qu'un message publicitaire soit perçu, il faut que le cerveau du téléspectateur soit disponible. Nos émissions ont pour vocation de le rendre disponible : c'est-à-dire de le divertir, de le détendre pour le préparer entre deux messages. Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible (...). » (Dépêche AFP, 9 juillet 2004).

A plusieurs reprises, les syndicats des distributeurs tenteront de revenir sur la mesure d'interdiction prise. Et l'Afssa devra remonter au créneau. D'août 2004 à juin 2005, trois tentatives ont lieu pour réintroduire les distributeurs par des amendements lors des discussions de projet de loi. Les deux premières ont lieu lors des discussions de la loi relative au développement des territoires ruraux, puis de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école<sup>1</sup>. En juin 2005, c'est dans le cadre des discussions d'un projet de loi sur les PME qu'un amendement est déposé par des sénateurs de droite visant à réintroduire les distributeurs tout en contrôlant les produits<sup>2</sup>. L'Afssa doit publier un communiqué<sup>3</sup> appuyé par une nouvelle position du CES Nutrition qui précise que les distributeurs posent un double problème : la présence de produits trop gras et/ou sucrés et/ou salés est en contradiction avec les recommandations du PNNS ; la présence des distributeurs incite au grignotage. L'Afssa conseille la mise en place de fontaines d'eau et accepte la distribution de fruits à condition qu'elle ait lieu dans le cadre des repas.

L'Afssa maintient encore la pression sur les industriels après le vote de la loi. En octobre 2004, elle fait paraître son rapport sur les Glucides, dont elle avait déjà dévoilé quelques recommandations. Le rapport reprend la recommandation du PNNS de baisser la consommation de 25% des glucides simples en ciblant sur les glucides simples ajoutés dans les produits alimentaires (boissons sucrées, plats préparés, produits transformés)<sup>4</sup>. Il conseille en revanche une augmentation de la consommation de glucides complexes. Il recommande un étiquetage de la part des glucides simples et des glucides complexes, ainsi que du taux de glucides simples ajoutés. Le rapport confirme la demande de suppression de la collation matinale et des distributeurs automatiques dans les écoles et recommande la suppression de la publicité pour les produits alimentaires à certaines heures et sa limitation aux produits au profil nutritionnel satisfaisant aux autres heures. Comme pour le sel, ces recommandations sont fortement médiatisées. La presse attaque l'industrie agroalimentaire en parlant de « sucres cachés » (terme que n'emploie pas l'Afssa) et réclame l'affichage des sucres ajoutés par les industriels<sup>5</sup>. L'ANIA réagit vivement au rapport, conteste la notion de « sucre caché », s'oppose à la recommandation de réduire les sucres ajoutés et attaque Martin Hirsch :

« Le rapport est scientifiquement correct, on constate un certain nombre de choses positives, que le sucre est un élément de plaisir, qu'il a un intérêt pour la santé. Mais pourquoi vouloir réduire de 25 % en cinq ans la consommation de sucres ajoutés ? Pourquoi relier sucre et obésité ? Pourquoi vouloir détailler davantage les étiquettes ? L'Afssa ne se contente plus d'évaluer, elle tend à devenir un groupe de pression. Elle sort de son rôle. Ces débordements sont liés à la personnalité de son directeur général. »<sup>6</sup>

Pourtant, compte tenu de la réaction de l'opinion publique, l'industrie agroalimentaire est forcée de reprendre la main et de faire des propositions pour lutter contre le surpoids et l'obésité. L'ANIA lance au printemps 2004 une stratégie fondée sur 9 engagements

---

<sup>1</sup> « Nouvelle attaque des distributeurs de bonbons. Des sénateurs vont tenter d'imposer le maintien des machines interdites d'école », *Libération* 13 juin 2005.

<sup>2</sup> L'application de la loi relative à la politique de santé publique aurait selon eux pour effet immédiat le retrait de 22 650 distributeurs dans les écoles, la baisse d'au moins 8 % du chiffre d'affaires et la suppression de 1 000 emplois directs

<sup>3</sup> Communiqué de l'Afssa du 8 juin 2005: « l'Afssa n'est pas favorable à une réintroduction des distributeurs automatiques des produits alimentaires manufacturés et de boissons sucrées dans les établissements scolaires ».

<sup>4</sup> Le rapport définit cette nouvelle catégorie de « glucides simples ajoutés » comme un ajout de glucides simples durant le processus de fabrication ou la préparation des aliments (confiseries, sodas, pâtisseries...) par opposition aux glucides simples naturellement présents tel que le lactose du lait ou le fructose des fruits.

<sup>5</sup> *Libération*, 15 octobre 2004.

<sup>6</sup> Propos de Jean-René Buisson, cité dans « Les industriels du sucre se sentent incompris. Selon eux, l'Agence française de sécurité alimentaire sort de son rôle », *Libération*, 16 octobre 2004.

(prévoyant essentiellement l'amélioration de l'information des professionnels et des consommateurs sur les questions de nutrition et la création d'un code de bonnes pratiques de communication). Suite à la parution du rapport Glucides, elle s'engage à pousser les industriels à faire figurer un étiquetage nutritionnel complet sur tous les produits et propose la création d'une fondation pour promouvoir des actions concertées et encourager les bonnes pratiques alimentaires auprès des enfants et adolescents. La nutrition devient une priorité d'action de l'ANIA<sup>1</sup>. Le rapport de l'Afssa force ainsi l'industrie agroalimentaire à changer de discours et à développer de nouvelles politiques plus attentives à la nutrition et à la santé.

Mais les relations entre l'Afssa et l'ANIA restent tendues. En juillet 2005 alors que les décrets d'application concernant l'encadrement de la publicité sur les produits alimentaires sont en discussion, l'ANIA se déclare « fermement opposée à la loi telle qu'elle est parue »<sup>2</sup> et cherche à affaiblir le texte dans ses modalités concrètes (taille du bandeau du message sanitaire, formulation du message). Elle conteste encore le principe de la taxation. Cette fois, le ministre de la Santé Xavier Bertrand résiste aux pressions et en octobre 2005 étend le dispositif à toute publicité y compris dans la presse écrite et sur internet. Les décrets d'application de la loi ne seront pris qu'en février 2007 après consultation de l'Afssa sur les messages sanitaires à insérer dans les publicités. Dans l'intervalle, l'ANIA a conseillé à ses adhérents d'insérer les messages sanitaires plutôt que de payer la taxe qu'elle trouve « scandaleuse ».

Cet exemple montre comment l'Afssa, loin d'être un simple institut d'évaluation des risques, utilise tous ses moyens pour influencer les débats parlementaires, convaincre l'opinion et mobiliser les acteurs de santé publique pour lutter contre l'obésité : utilisation des travaux d'expertise terminés (collation) ou en cours (rapport Glucides) ; mobilisation des experts du CES Nutrition ; mobilisation des agences sanitaires européennes, émission de « positions » et de « communiqués », tribunes dans la presse, interviews dans les journaux... L'agence agit tout au long du processus parlementaire comme un acteur pleinement impliqué dans le débat politique et médiatique. Elle utilise principalement deux modes d'action typique du répertoire d'action collective des groupes d'intérêts : le lobbying, par des contacts directs avec les parlementaires, pour lesquels elle produit des argumentaires ; la prise de position publique en s'appuyant sur les médias pour s'adresser à l'opinion publique et indirectement faire pression sur les parlementaires. Elle s'oppose frontalement aux représentants des industries agroalimentaires, des distributeurs automatiques et des annonceurs publicitaires. Mais elle s'oppose aussi au gouvernement critiqué à demi-mot pour son laxisme face aux pressions des lobbies. Elle s'affranchit de toute tutelle administrative ou politique pour s'opposer à la position du gouvernement<sup>3</sup>.

Pour déployer ces modes d'action, le directeur de l'agence peut utiliser des ressources politiques (son accès aisé aux élus), symboliques (la référence à des valeurs légitimes, l'agence pouvant se prévaloir de l'intérêt général) et médiatiques (de bons relais dans les

---

<sup>1</sup> La stratégie de l'ANIA reste fondée sur des actions d'information et de prévention et sur la liberté de choix du consommateur. Elle refuse l'interdiction des aliments ou la discrimination entre produits et réclame un partenariat public-privé dans la lutte contre l'obésité.

<sup>2</sup> Jean-René Buisson dans *Libération* du 16-17 juillet 2005 (« L'obésité infantile sous le poids des lobbies. Le secteur agroalimentaire fait pression pour alléger le dispositif de la loi de santé publique votée en 2004 »).

<sup>3</sup> Dans ce dossier, l'Afssa s'oppose paradoxalement au ministère de la Santé Douste-Blazay qui défend les arbitrages interministériels. L'ironie du ministre sur l'agence traduit bien le fait qu'à ses yeux, elle est sans doute sortie de son rôle.

médias) et ses réseaux dans le champ de la santé publique (structurés autour du PNNS et de Serge Hercberg<sup>1</sup>). Elle utilise aussi ses ressources scientifiques en mobilisant ses capacités d'expertise et en les mettant à disposition des parlementaires à différents moments du processus parlementaire. L'agence utilise son autorité scientifique dans un débat politique à la manière d'un groupe de pression au service de la défense des intérêts de santé publique, pour contrebalancer l'influence des pouvoirs économiques auprès des décideurs. On voit bien là comment l'agence utilise son expertise non seulement comme une aide à la décision, mais également comme un moyen pour mettre à l'agenda des problèmes, que l'agence participe à construire (comme le problème des « sucres ajoutés » qui donneront lieu ensuite à des travaux de concertation entre l'administration et les industriels) ainsi que pour alimenter les controverses politiques. Martin Hirsch fait ainsi de l'Afssa un contre-pouvoir et un instrument de pression sur les autorités politiques pour modifier les pratiques des industriels et sur les comportements des consommateurs.

### **5. Les perceptions des acteurs socio-économiques**

L'agence a donc mis en œuvre plusieurs moyens d'action pour s'adresser tant aux acteurs économiques qu'aux consommateurs, de manière à transformer leurs pratiques. Comment les acteurs socio-économiques perçoivent-ils ces actions ? L'agence est-elle une nouvelle ressource pour eux ou un pourvoyeur de contraintes ? Les opinions des acteurs socio-économiques font apparaître une vraie reconnaissance pour l'action de l'Afssa mais également une certaine inquiétude vis-à-vis du poids nouveau des avis scientifiques dans la régulation des risques. Ces perceptions révèlent que, si l'Afssa est une ressource essentielle tant pour les associations de consommateurs que les distributeurs, elle peut être à l'origine de contraintes fortes sur les producteurs et les industries agroalimentaires. Son action peut ainsi amplifier l'évolution de long terme des rapports de force au sein de la filière alimentaire, qui donne aux acteurs en aval un pouvoir important sur les acteurs en amont.

Les producteurs de l'agroalimentaire reconnaissent l'intérêt essentiel d'une expertise renforcée pour garantir la sécurité de leurs produits, et, ce-faisant, pour rassurer l'opinion publique, prévenir les crises et garantir leurs profits à long terme. L'agence leur apparaît comme un interlocuteur légitime, plus facile d'accès que les administrations, disposant d'une vue globale sur les risques alimentaires. Elle apparaît comme un élément pouvant fédérer une gestion des risques éclatée entre trois ministères. C'est pourquoi ils ont appuyé la création de l'agence et soutiennent une agence nationale capable de défendre les positions françaises et leurs intérêts au niveau communautaire.

Pourtant ils insistent aussi sur les excès qu'entraîne le renforcement de l'expertise scientifique. En premier lieu, ils se sentent largement écartés du nouveau système d'expertise et considérés comme suspects par l'agence (voir chapitres 3 et 4). Ensuite, certains avis de l'agence peuvent gêner les industriels. Ils ont un impact sur leurs pratiques soit de manière directe (à travers les évaluations des dossiers individuels ou les recommandations de l'agence) soit de manière indirecte, parce que les distributeurs s'appuient sur les avis de l'agence pour contraindre les producteurs à modifier leurs produits :

« Si un avis ne satisfait pas l'industrie, objectivement on peut le contester sur le fond, et l'industriel ne va rien faire jusqu'à ce qu'il en soit contraint par l'administration. Il n'est pas tenu de suivre l'avis sauf s'il est inscrit par voie réglementaire. Certains intègrent les avis et modifient leurs pratiques. Surtout s'il y a eu une médiatisation de l'avis, ça s'impose. Par exemple sur le sel, le rapport de l'Afssa n'a pas conduit à un avis, ni même à une inscription réglementaire, pourtant il est pris en compte par les

---

<sup>1</sup> L'agence profite du multipositionnement de plusieurs scientifiques, à la fois enseignants-chercheurs, experts à l'Afssa et scientifiques mobilisés au sein du PNNS.



industriels qui s'en vantent et se suivent dans cette mesure les uns après les autres pour modifier les recettes et revoir la proportion du sel à la baisse, là où c'est matériellement possible. L'impact essentiel pour nous, c'est via les distributeurs, qui sont les premiers à considérer que les avis nécessitent nécessairement une action. Ils prennent tout de suite l'image du défenseur du consommateur. Les avis importants contraignent alors les industriels qui reçoivent des courriers les intimant de mettre en application la recommandation. Autant vous dire que c'est mal vécu lorsque l'avis est difficilement applicable et contraignant. La difficulté ce n'est pas tant l'Afssa que l'action du distributeur qui a un pouvoir terrible. Donc ça énerve les industriels.» (Association nationale des industries agroalimentaires)

La création de l'Afssa semble avoir accentué encore le rapport de force que les distributeurs exercent sur les producteurs. L'Afssa modifie ainsi les rapports de pouvoir au sein de la chaîne alimentaire.

Certains avis de l'agence ont été fortement contestés par les industriels. Par exemple, un avis très critique sur la créatine a suscité un tollé dans le milieu des producteurs de compléments alimentaires<sup>1</sup>. De même nous avons vu comment les actions de l'Afssa sur le sel ou les glucides ont entraîné de fortes protestations. Lorsque l'agence émet des avis qui contreviennent aux intérêts des acteurs économiques, l'Afssa est accusée d'outrepasser ses missions. Le principe de séparation entre évaluation et gestion est instrumentalisé pour contester certaines recommandations de l'agence : par exemple, lorsque la question de l'étiquetage systématique de la teneur en sel a été abordée dans le groupe de travail, les représentants de l'ANIA ont protesté, soutenus par les administrations, en disant que cette question relevait de la gestion des risques et non de l'agence :

« On prend en compte l'avis si c'est un avis scientifique. Mais quand c'est un avis qui fait aussi de la gestion, pas toujours. Pour l'étiquetage sur le sel, par exemple, ça ne les regarde pas, vous voyez ? Dans l'avis de l'Afssa il y avait une partie scientifique qu'on ne conteste pas, mais les étiquetages sur le sel, on ne prend pas en compte. C'est de la gestion, alors de quoi ils se mêlent ? » (Danone)

Dans d'autres situations, où l'agence se prononce sur des risques hypothétiques et conseille au gouvernement de prendre de nouvelles mesures (par exemple le retrait de la consommation des intestins de bovins ou d'ovins), elle est accusée d'un excès de précaution et d'une politique ultra-sécuritaire. Les professionnels de l'élevage lui reprochent d'imposer des mesures plus dures au niveau français qu'au niveau européen et de créer des situations de distorsion de concurrence (par exemple dans le domaine de l'ESB, où les mesures françaises ont été longtemps plus sévères que les mesures communautaires). L'Afssa est alors perçue comme un pourvoyeur de nouvelles contraintes, disproportionnées par rapport à la réalité des risques et préjudiciables à l'activité économique. Quant au politique, il est accusé de se réfugier derrière des avis scientifiques sans tenir compte des enjeux économiques et sociaux, par souci de se protéger politiquement voire judiciairement.

C'est aussi la stratégie de l'agence, fondée sur une politique de communication active, qui est remise en cause. Elle est perçue comme un moyen de faire pression sur le gestionnaire en instrumentalisant l'opinion publique. Les interventions de l'agence dans le débat public passent mal. L'Afssa est accusée d'alimenter les peurs, de susciter des psychoses, de désinformer et de nuire à l'ensemble des filières en faisant peser sur elles des contraintes disproportionnées :

« Ce n'est pas à l'Afssa de faire des conférences de presse, de mettre en place des programmes de communication. Ce n'est pas son métier, ce n'est pas à l'évaluateur de risque de faire ça, mais au décideur ou aux organismes dont c'est la fonction. Il faut dissocier l'évaluation et la gestion ; et l'évaluation et la communication. Sinon, on prend un risque énorme, on risque de confondre les rôles.

---

<sup>1</sup> Cet avis évoquait des effets potentiellement carcinogènes de la créatine, substance utilisée comme complément alimentaire dans le milieu du sport, et conseillait son inscription sur la liste des produits dopants.

Ça a des conséquences graves sur les mécanismes, qui alimentent les crises. On demande à l'Afssa de répondre à une question et on rend la saisine publique : 1<sup>ère</sup> giclée dans la presse ! L'Afssa rend son avis et fait un communiqué, 2<sup>ème</sup> giclée et 3 mois plus tard, les pouvoirs publics prennent leurs décisions, 3<sup>ème</sup> giclée !! C'est une catastrophe en terme de gestion publique ! La presse ne comprend rien aux avis de l'Afssa, déforme les avis, fait circuler n'importe quelles rumeurs, et en plus, ce système qui rend public l'avis avant la décision, fait perdre toute capacité décisionnaire aux gestionnaires et décideurs : ils sont coincés, et ne peuvent faire autrement que de suivre l'avis ! (...) Il y a le risque qu'une institution qui doit avant tout émettre des avis scientifiques devienne une structure de communication. Pourquoi l'Afssa informe alors qu'elle n'est pas décisionnaire ? Je vois bien pourquoi ils veulent faire ça : on a la tentation de faire ça pour être un organisme objectif et indépendant. Mais il ne le faut pas, parce que la nature de cet organisme est de donner des avis scientifiques. » (Centre d'information sur les viandes)

La position des entreprises de la distribution est plus modérée. L'agence est une ressource essentielle pour elles. Placés en bout de chaîne, les distributeurs ne contrôlent pas la composition et la sécurité des produits (sauf ceux des marques distributeurs) et sont placés au contact direct du consommateur. Ils recherchent donc une information rapide et fiable sur la sécurité et la qualité des produits. Ils sont intéressés par les ressources que peut apporter l'agence en terme d'information et de communication auprès des consommateurs. L'Afssa leur permet d'obtenir des informations, indépendamment de celles diffusées par les producteurs ou les administrations<sup>1</sup> :

« On a soutenu la création de l'Afssa et de l'EFSA. Le distributeur est l'acteur en bout de chaîne alimentaire et le moins intégré parce qu'il ne produit pas, ne transforme pas de produit, ne fait qu'acheter et revendre. Il a beaucoup plus de difficulté du coup à accéder à l'information sur la sécurité, sur la production, les intrants... Les agences peuvent être des sources d'information qui répondent aux objectifs d'indépendance, d'excellence... parce que les centres techniques, les syndicats professionnels défendent toujours leurs produits. Le distributeur lui-même n'a pas d'intérêt pour tel ou tel produit, ni le lait, le sucre ou les fruits et légumes... Nous vendons de tout et nous ne sommes pas liés économiquement. Avant on était dépendants des informations des administrations, des industriels... L'intérêt des agences pour nous est d'avoir des infos officielles. » (Fédération du commerce et de la distribution)

En outre, les avis de l'agence n'ont potentiellement pas de conséquences économiques négatives pour les distributeurs. Les avis sur les dossiers individuels ne les impactent pas. Sur les avis généraux, les distributeurs sont favorables à des mesures qui protègent au mieux le consommateur et ne contestent pas les avis qui vont dans ce sens. En revanche, les avis peu clairs ou qui laissent les pouvoirs publics dans l'incertitude sont peu appréciés. Les distributeurs demandent surtout aux pouvoirs publics de prendre des mesures rapides après que les avis ont été rendus publics. Ils sont avant tout sensibles au maintien de leur réputation et de leur image auprès du consommateur :

« On est plus critique sur les pouvoirs publics que sur l'Afssa. Par exemple pour le Sudan, un colorant interdit dans l'Union européenne qu'on a retrouvé dans des piments. L'avis de l'Afssa a différencié 3 types de sudan : pour le 1 et 2, la DGCCRF a décidé le rappel et le retrait des produits ; pour le 3, la DGCCRF n'a jamais dit ce qu'il fallait faire alors que l'Afssa conseillait de mettre en place des mesures de protection. La DGCCRF n'a rien fait car il y avait des conséquences économiques importantes pour les industriels. Elle n'a pas suivi l'avis de l'Afssa. La DGCCRF n'a jamais dit qu'il fallait rappeler les produits, elle s'est juste prononcée oralement. L'administration n'a pas pris ses responsabilités, elle aurait dû nous dire ce qu'il fallait faire : arrêt d'approvisionnement, rappel, retrait ? Du coup on ne savait pas quoi faire, vendre ou pas les produits. Ce qui s'est passé c'est un cafouillage : certains l'ont retiré, d'autres pas ; parfois il y a eu rappel. Ça a été ingérable pour les magasins par rapport aux industriels. Et aussi pour le personnel en magasin. » (Fédération du commerce et de la distribution)

---

<sup>1</sup> La Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) a mis en place dès la crise de la vache folle un comité scientifique, composé de médecins, de vétérinaires et de nutritionnistes, et un Service d'information alimentaire chargés de faire une veille scientifique et réglementaire sur toutes les questions de sécurité et de qualité alimentaire. Les avis de l'Afssa servent de ressources à ces dispositifs.

Quant aux organisations de défense du consommateur, l'agence est une ressource essentielle pour elles. Elles ont soutenu sa création au cours des débats parlementaires et ont demandé avec force aux pouvoirs publics de pouvoir la saisir. Les relations entre l'agence et les associations sont régulières : participation à des groupes de travail, transmission de données, transmission des avis... Les travaux des associations peuvent orienter ceux de l'Afssa (par exemple l'UFC a alerté et saisi l'agence sur les problèmes posés par l'aluminium ou par la présence de résidus d'antibiotiques dans les aliments). En retour, les associations relaient auprès des consommateurs et des pouvoirs publics les recommandations de l'agence (par exemple ses objectifs de réduction de la teneurs en sel ou en glucides simples dans les aliments). Les associations soutiennent globalement les actions de l'agence et l'encouragent à évaluer l'offre alimentaire pour obliger les industriels à modifier leurs pratiques. De même l'Institut national de la consommation, établissement public sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances, chargé de développer des actions auprès des consommateurs et de fournir des ressources aux associations, a développé des collaborations avec l'agence (par exemple réalisation d'enquêtes sur la consommation de sel pour mesurer l'impact des recommandations de l'Afssa).

Pourtant, même pour ces organisations, l'agence outrepassé parfois ses missions. D'une part elles ont le sentiment que l'avis de l'Afssa contraint de façon trop importante la décision politique. Elles reconnaissent que les critères sanitaires ne sont pas les seuls et qu'il existe des enjeux économiques et sociaux dont il faut également tenir compte :

« C'est un débat qu'on a avec l'Afssa notamment quand leurs avis empiètent sur la gestion des risques. Parfois la décision à prendre n'est pas forcément que scientifique. Il peut y avoir des enjeux économiques, des enjeux consuméristes, ou encore des enjeux sociaux qui rendent les enjeux scientifiques finalement minimes. Et dans ce cadre, les pouvoirs publics doivent pouvoir prendre l'avis de l'Afssa comme d'autres sources d'informations qui proviennent par ailleurs sur d'autres aspects à prendre en compte. Les pouvoirs publics doivent avoir le pouvoir de faire ce tri entre les différentes raisons et ensuite prendre leurs propres décisions.

Je vais vous donner un exemple ce sera plus facile. Par exemple l'Afssa dit "Supprimez les boyaux de bovins où il pourrait" – en plus ce n'est qu'une probabilité, on n'en est pas sûr "il pourrait y avoir des risques". En gros cela veut dire qu'il faudrait supprimer les intestins de la chaîne alimentaire. Or, les intestins des bovins ou des ovins sont la composante essentielle de toutes les saucisses. Si on enlève tous ces boyaux, on aura des boyaux pas naturels à la place. Et là cela implique un changement total de la qualité de l'alimentation. Donc ça c'est le côté consumériste. Le deuxième élément, c'est que cela va pousser à la fermeture des entreprises, - je crois qu'on les appelle "boyauderie", donc les boyauderies vont fermer. Donc un nombre de personnes important vont se retrouver sans travail, c'est l'aspect économique. Et le troisième élément du dossier sanitaire c'est qu'on ôte les intestins en France, d'accord, mais qu'est-ce que l'on fait des produits en provenance de l'étranger ? Est-ce qu'on interdit ces produits ? Et si oui, comment on fait ?

L'avis scientifique c'est une chose, la décision politique c'est une mesure composée d'autres éléments. D'ailleurs, souvent la décision finale n'est pas forcément en adéquation avec l'avis scientifique de l'Afssa. Je trouve que c'est ça le principal problème, c'est que son évaluation va parfois au-delà et lie les mains de la décision de gestion. » (UFC-Que choisir)

D'autre part, l'agence est aussi critiquée pour son excès de communication, lorsqu'elle alerte sur des risques hypothétiques, ce qui risque de déstabiliser les acteurs économiques et les consommateurs :

« Au nom de la transparence on donne en pâture au grand public des éléments scientifiques de prévention et de précaution. L'important c'est de ne pas créer de psychose. Il peut y avoir des conséquences perverses de ces mises en alerte constantes. A force de crier au loup et que le loup ne soit pas là, lorsque le loup un jour est là, Pierre se fait bouffer ! Alors à force de tirer la sonnette d'alarme, les consommateurs n'entendent plus les messages. D'ailleurs quand on regarde la courbe de la consommation, on voit qu'après la chute la reprise est de plus en plus rapide. L'alerte perd de sa force au niveau du grand public. Cette artillerie doit être réservée aux choses les plus graves, mais pas pour tout. (...) Il y a un devoir de mise en alerte – mais des professionnels uniquement ! On ne va pas donner des

avis nouveaux au grand public à chaque nouveau contaminant étudié, sinon on ne va plus vivre ni manger ! Martin Hirsch dit "Nous on rend public les avis de l'Afssa". Moi je dis qu'il faudrait deux niveaux d'information s'il n'y a pas de danger réel au niveau grand public. Un niveau des experts où nous serions informés, et cela implique que nous soyons capables de gérer l'information.» (Organisation générale des consommateurs)

Enfin même si elles partagent les objectifs de l'agence, les organisations des consommateurs lui demandent une politique moins agressive et une communication plus mesurée de manière à laisser une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires des risques et à ne pas maintenir un climat d'alerte permanent pour les consommateurs.

Les acteurs socio-économiques expriment donc leur satisfaction globale sur l'expertise menée par l'agence mais contestent la pression qu'elle exerce sur le gestionnaire et les contraintes qu'elle fait peser sur les acteurs économiques. Ces jugements sont relayés au sein de différentes enceintes comme le CNA ou le Conseil économique et social qui a rendu un avis en novembre 2001 réclamant que l'Afssa respecte mieux le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, en ne faisant pas de recommandations aux pouvoirs publics et en restreignant sa communication<sup>1</sup>. Un deuxième cercle d'expertise sur le modèle proposé par le rapport Kourilsky-Viney (2000) et une consultation de la société civile devraient être mis en place pour compléter les avis scientifiques de l'Afssa avant la décision.

Nous avons ainsi montré comment, malgré son défaut de pouvoir réglementaire, l'Afssa pouvait avoir un impact sur les pratiques des acteurs économiques et les comportements des consommateurs. L'agence utilise un répertoire d'action large.

Elle participe à la régulation du marché soit directement (via ses avis sur les dossiers industriels ou les textes réglementaires) soit indirectement par des formes de *soft law* (via ses avis sur les lignes directrices d'évaluation ou sur les guides de bonnes pratiques). Elle cherche à modifier les comportements des consommateurs en mettant son expertise au service de programmes de prévention comme le PNNS. Néanmoins, pour qu'elle ait une influence, son expertise est contrainte par le cadre réglementaire et doit être relayée par les pouvoirs publics.

Cela conduit l'agence à utiliser des modes d'action moins classiques en menant des actions plus directes envers les professionnels, de manière à s'affranchir de la tutelle de ses administrations. C'est ainsi que l'Afssa mobilise les acteurs socio-économiques dans des groupes de travail comme le groupe sel et les enrôle dans des démarches volontaires. Elle utilise également des moyens plus spectaculaires en agissant comme groupe de pression au moment de la discussion de la loi de santé publique : il ne s'agit plus de construire une action collective de manière concertée mais de faire pression sur les politiques pour que des mesures coercitives soient prises, en utilisant le lobbying ou la prise de parole publique. Comme vis-à-vis des administrations, l'agence refuse d'être pour le monde de l'agroalimentaire une simple institution d'évaluation scientifique. Elle se conçoit et agit comme un acteur politique engagé, avec une mission de défense des principes et des objectifs de sécurité sanitaire. Elle cherche à modifier l'action publique comme les pratiques des professionnels et des consommateurs, dans le sens de la santé publique.

Pourtant, là encore ces actions peuvent connaître des limites. En premier lieu, les groupes de travail comme le groupe sel, ayant des objectifs de gestion des risques, sont restés peu nombreux : le processus de bureaucratisation, sous l'effet de pressions à la fois externes (de la part des administrations de tutelle) et internes (de la part des experts et du personnel de la

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique et social adopté le 14 novembre 2001 sur la base du rapport de Gilbert Capp (vice-président de la section de l'agriculture et de l'alimentation et par ailleurs membre du CNA).

DERNS) a fortement procéduralisé la création et le fonctionnement de ces groupes. Par ailleurs, l'agence ne peut pas garder trop longtemps et ouvertement une attitude de groupe de pression, comme elle l'a eue pendant les débats sur la loi de santé publique, dans la mesure où elle a aussi besoin du soutien des acteurs économiques et où elle doit garder sa légitimité auprès d'eux. L'opposition ouverte de l'ANIA, voire même de façon plus personnalisée à son directeur, est risquée pour l'agence.

Car les acteurs socio-économiques demandent à l'agence une action et une communication plus mesurée de manière à ne pas alimenter les crises, à ne pas attiser les peurs des consommateurs, à ne pas menacer certaines filières lorsque les risques restent hypothétiques, et à laisser une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires pour tenir compte, à côté des éléments scientifiques, d'autres considérations tout aussi légitimes. Tous les acteurs, même les associations de consommateurs qui partagent *a priori* les mêmes intérêts que l'agence, font le constat d'une régulation qui donne aux avis de l'Afssa un rôle prépondérant et, ce faisant, parfois préjudiciable à une gestion des risques plus proportionnée. Pour comprendre ces critiques, il faut analyser de plus près comment s'articule l'expertise et la décision, et pour cela comprendre comment les avis de l'Afssa sont utilisés par les gestionnaires des risques.

## **II. La gestion publique des risques : l'expertise entre ressource et contrainte**

Nous avons analysé dans le chapitre précédent la stratégie qu'avait menée l'Afssa pour s'institutionnaliser dans le système de régulation des risques alimentaires. Nous avons montré que l'agence utilisait plusieurs ressources pour s'imposer auprès de ses administrations de tutelle mais qu'elle restait fortement dépendante de ces dernières. Il nous faut maintenant entrer dans une caractérisation plus précise des relations entre les acteurs de ce système pour comprendre en quoi l'Afssa a modifié la gestion publique des risques alimentaires<sup>1</sup>.

Les crises alimentaires de la fin des années 1990 ont conduit les ministères à transformer l'organisation et le travail des administrations en charge de la gestion des risques et à réorienter l'action publique vers des objectifs de sécurité sanitaire. L'action publique est articulée autour de principes réaffirmés à chaque crise : recours à l'expertise scientifique indépendante pour fonder la décision, précaution pour tenir compte des incertitudes scientifiques, transparence de l'action des pouvoirs publics<sup>2</sup>. Les trois ministères produisent de nouvelles réglementations qui visent à couvrir l'ensemble de la chaîne alimentaire, renforcent leur capacité de surveillance et de contrôle, restructurent leurs administrations pour améliorer le pilotage et le suivi de l'expertise, développer leurs collaborations avec les autres ministères et renforcer leurs systèmes d'alerte et de gestion de crise. Des moyens humains et matériels sont accordés aux administrations<sup>3</sup>. Les pratiques évoluent dans le sens d'une plus grande transparence, avec la publicisation des alertes et des résultats des plans de contrôle et une plus grande communication en cas de crise. L'interministérialité de la gestion des risques

---

<sup>1</sup> Nous étudierons ici l'impact de l'agence sur les services d'administration centrale des trois ministères de tutelle de l'afssa (DGS, DGCCRF, DGAI). Ne sont donc concernés que les services administratifs qui sollicitent l'expertise de l'agence, et qui, à partir de celle-ci, élaborent des textes réglementaires à destination des services déconcentrés.

<sup>2</sup> Voir le discours de clôture des Etats généraux de l'alimentation de Lionel Jospin, Premier ministre, Grande Arche de la Défense, 13 décembre 2000.

<sup>3</sup> Par exemple le budget du ministère de l'Agriculture passe de 29 milliards de Francs en 2000 à 33,5 milliards en 2001 et 2 milliards supplémentaires ont été consacrés à la lutte contre l'ESB en 2001.

est renforcée par la conclusion de plusieurs protocoles de coopération entre les administrations centrales<sup>1</sup>.

Outre ces transformations générales, la régulation des risques est transformée par l'externalisation de l'expertise dans un organisme indépendant. Virginie Gimbert (2006) et Didier Torny (2007) ont montré comment la création des agences sanitaires avait modifié de façon concrète le travail des administrations. Elle a entraîné un alourdissement de la charge de travail des agents des services centraux par la fonction de tutelle scientifique et administrative (préparer et suivre les saisines, poser les questions pertinentes, décoder et traduire les avis en décisions...), un allongement des délais (avec l'externalisation de l'expertise, les administrations ne contrôlent plus totalement leur calendrier) et la multiplication des procédures et la complexification des circuits de décision. Utiles pour la qualité de leur avis et la sécurisation qu'elles apportent à la décision, les agences font également peser de nouvelles contraintes sur les administrations de gestion des risques. Ces dernières ne peuvent solliciter les experts aussi librement que lorsque les comités leur étaient rattachés ; elles sont tenues à distance du travail des comités ; leur agenda de travail est fortement dépendant de celui de l'agence qui impose les délais de son expertise ; même si elles restent théoriquement libres de s'écarter des avis de l'agence, elles ne disposent pas toujours d'une capacité d'expertise interne suffisante pour remettre en cause le travail des experts.

Ces éléments nous amènent à nous interroger sur l'évolution des modes de régulation à l'intérieur du système d'acteurs en charge des risques alimentaires. Une nouvelle institution est créée à la périphérie des administrations, un espace dédié à l'expertise s'autonomise sous l'effet d'une stratégie offensive adoptée par l'Afssa pour « faire sa place » et devenir un acteur à part entière de la gestion des risques. Comment ont réagi les administrations jusque là propriétaires des risques ? Quelles relations ont-elles développé avec l'Afssa ?

Nous montrerons que :

- Pour la DGS, l'expertise de l'Afssa est une ressource essentielle dans un système de régulation dominé par les ministères en charge de la Consommation et de l'Agriculture. L'Afssa apparaît comme un allié contre les traditionnels propriétaires de la gestion des risques alimentaires.
- Pour la DGCCRF, l'Afssa est également une ressource afin de remplir sa mission de réglementation, de surveillance et de contrôle. Mais l'agence ne doit cependant pas trop transgresser la frontière entre l'évaluation et la gestion des risques.
- Pour la DGAI, l'Afssa apparaît moins comme une ressource que comme une contrainte. Les relations avec l'agence sont conflictuelles et l'action de l'Afssa est remise en cause au nom d'une frontière stricte entre évaluateurs et gestionnaires.

Ces différences dans les relations de l'agence avec ses tutelles peuvent s'expliquer par la culture ou les principes d'action propres à chaque administration, par les caractéristiques institutionnelles du système de régulation des risques et enfin par les intérêts de chaque acteur dans le jeu interministériel de la sécurité alimentaire.

---

<sup>1</sup> Par exemple la DGAL, la DGCCRF et la DGS signe le 24 septembre 1999 un protocole afin "d'optimiser les actions de l'Etat dans le domaine des règlements et des contrôles relatifs à l'alimentation humaine et animale, notamment en matière de transposition du droit communautaire, de coordination des contrôles et de prise en compte des recommandations de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments".

## **1. La DGS : l'expertise comme ressource dans le jeu interministériel**

La création de l'Afssa a permis de faire une place au ministère de la Santé dans un système de régulation où il était marginalisé par rapport aux deux ministères traditionnellement en charge de la gestion des risques alimentaires. Ces derniers possèdent en effet les ressources juridiques, les moyens humains et financiers à travers leurs services centraux et décentralisés, la connaissance des problèmes et l'expertise technique ainsi que les relais que leur procurent les relations avec les acteurs socio-économiques. Ils assurent également la liaison avec les instances européennes et internationales. Avant la création de l'Afssa, face à la DGAl ou la DGCCRF qui pouvaient mobiliser sur les questions de sécurité alimentaire, chacune plus de 200 personnes - sans compter leurs personnels au niveau territorial -, la DGS était dotée d'un bureau des aliments constitué de quelques personnes, chargées d'assurer le secrétariat des commissions du CSHPF. Elle était ainsi placée, sur les questions de sécurité alimentaire, en situation d'infériorité numérique et technique et en situation d'asymétrie d'information.

La création du Comité interministériel sur les ESST en 1996 dans un premier temps, puis la création de l'agence ont permis de mettre à la disposition de toutes les administrations une même expertise. L'agence réduit les asymétries d'information et met à disposition du ministère de la Santé et de la DGS son expertise pour orienter les décisions selon des objectifs de protection de la santé publique. Partageant les mêmes valeurs de sécurité sanitaire et les mêmes objectifs de défense de la santé publique, l'agence est un outil que le ministère de la Santé peut solliciter pour défendre ses positions dans le débat interministériel. En cela, la création de l'Afssa dans le système de sécurité sanitaire fournit les possibilités d'une redistribution des pouvoirs entre ministères sur les enjeux de sécurité alimentaire. Elle modifie le jeu interministériel en rendant possible une plus grande implication de la Santé dans la régulation des risques.

### **a. Une gestion de risque fondée sur la sécurité sanitaire**

La création de nouvelles agences sanitaires à la fin des années 1990 a transformé l'action du ministère de la Santé (Benamouzig et Besançon, 2005 ; Gimbert, 2006 ; Briatte, 2010). Le ministère peut désormais compter sur l'expertise technique fournie par l'Afssa, mais aussi l'InVS, l'Afssaps, l'Afssse, etc..

L'administration de la Santé s'est adaptée à cette nouvelle donne. En juillet 2000, la DGS est recentrée sur l'élaboration des programmes de santé, des actions de prévention et l'animation des acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques de santé. Suite à des rapports administratifs et à de nouvelles crises sanitaires (comme la crise du SRAS et celle de la canicule en 2003), un département des situations d'urgences sanitaires est créé en 2004. Dans le domaine alimentaire, un bureau des aliments est mis en place et étoffé par le recrutement de plusieurs vétérinaires : composé de six scientifiques, il est chargé du suivi des travaux de l'Afssa<sup>1</sup>. Malgré ce faible effectif, ce bureau complète l'action de la DGS dans le domaine de l'eau et dans le domaine de la nutrition. Elle a même renforcé ses prérogatives dans ce dernier domaine. En effet, depuis 1998, date à laquelle elle a commandé à un groupe d'experts présidé par Serge Hercberg et Arnaud Basdevant un rapport pour définir des objectifs d'une politique nutritionnelle de santé publique, c'est la DGS qui pilote le PNNS. Lancé en décembre 2000 lors des Etats généraux de l'alimentation, le PNNS vise à mobiliser tous les

---

<sup>1</sup> Le tutelle administrative de l'agence est confiée jusqu'en 2007 à une autre direction du ministère de la Santé, la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). En mai 2007, la DGS acquiert la tutelle administrative et financière de toutes les agences et la responsabilité entière de la gestion des alertes et des urgences sanitaires y compris dans les hôpitaux.

acteurs publics et privés pour lutter contre les maladies chroniques et l'épidémie d'obésité. Le premier PNNS (2001-2005) a permis de définir des repères nutritionnels et a élaboré des guides alimentaires. Plusieurs des objectifs du PNNS ont été repris dans la loi de santé publique du 9 août 2004. Dans ce domaine nutritionnel, la DGS s'appuie sur les agences sanitaires, particulièrement l'Afssa, l'InVS et l'INPES. Enfin, la DGS intervient pleinement dans les crises d'origine alimentaire, soit directement soit par l'intermédiaire de l'InVS, chargé de surveiller les infections d'origine alimentaire et de mener des enquêtes en cas d'épidémie. C'est à ce titre que la DGS s'est vue confier le pilotage de la gestion interministérielle de la grippe aviaire<sup>1</sup>.

Dans le domaine de la gestion des risques, la DGS développe une approche épidémiologique et collective du risque : il existe pour elle un seuil où le risque devient trop important et suppose l'action des pouvoirs publics (seuil de 1 cas de morbidité ou de mortalité sur 1 million défini par l'OMS). Au nom de ce raisonnement épidémiologique l'administration de la Santé revendique des mesures acceptables et proportionnées. Garante de la santé publique, l'administration de la Santé n'est en effet pas pour autant partisan du risque zéro : elle admet la nécessité de prendre en considération la faisabilité, les coûts économiques ou l'acceptabilité sociale des mesures envisagées. Pour autant, dans le domaine alimentaire, ces principes d'évaluation sont moins mis en avant, car sauf dans le domaine de l'eau, la DGS n'a pas de pouvoir de réglementation ni de contrôle dans le champ alimentaire et n'a pas directement à prendre en considération les conséquences économiques ou sociales des mesures adoptées. La gestion du risque de la DGS se distingue donc encore nettement de celles de la DGAI et de la DGCCRF par l'affirmation que l'évaluation des risques et les enjeux de santé publique doivent passer avant les considérations techniques et les enjeux économiques. Les pouvoirs publics doivent agir conformément au principe de précaution et prendre des mesures sanitaires, même en situation d'incertitude scientifique :

« Q. Comment vous définiriez la philosophie de la gestion de risque de la DGS ?

Nous, on estime que la prise de mesures est nécessaire même si on est en situation d'incertitude. C'est une politique de précaution. On fait une évaluation de risque, on prend des décisions par rapport à un niveau de risque acceptable ou non, en fonction du nombre de morts, des délais, de la faisabilité, ou des coûts des mesures... On n'ignore pas tous ces éléments. Ce n'est pas évident de prendre des décisions de gestion, mais on ne veut pas que ces problèmes soient mis sur la table avant l'évaluation de risque. Parce que très souvent, on met en avant les problèmes économiques avant l'évaluation de risque et sans justification. C'est le cas du ministère de l'Agriculture ; moins de la Consommation qui est plus frileuse car elle est aussi gardien du temple, du respect de la réglementation.

Q. Quelles sont les différences d'approches avec les autres ministères ?

Pour nous, ça tient au fait que c'est nous qui avons eu l'affaire du sang contaminé : cela a une signification concrète et immédiate : nous devons prendre des mesures avant les certitudes. Pour nous c'est acquis, c'est dans nos gènes, c'est naturel. Les autres ministères refusent de bouger tant qu'il n'y a pas de preuve certaine qu'il y a un risque. Or, la preuve peut être acquise dans de longs délais... »  
(Agent DGS)

Par ailleurs, une caractéristique de la gestion de la DGS est la volonté de transparence. En cas de suspicion, ou pire, de crise, la DGS prend le parti d'informer systématiquement les consommateurs, même si le risque reste hypothétique :

« Par exemple, on a eu des situations de contamination par des germes ; l'Agriculture a retiré discrètement du marché des œufs contaminés par de la salmonelle ; il n'y a pas eu de cas humains, donc pour eux il n'y avait rien à dire, il n'ont pas fait d'information auprès des consommateurs ! Pour moi, c'est un principe intangible : quand on a une information qui conduit à retirer un produit pas conforme, quand, en tant que décideur, j'agis, je retire des produits, j'estime que par loyauté des transactions, il faut

---

<sup>1</sup> Le DGS est, depuis 2005, délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire.



que ce soit connu de tous. Pas forcément faire un rappel, mais informer. Car si la non-conformité est source de danger, ne pas informer est pénalement incompréhensible. On a un devoir d'annonce. Pour l'Agriculture, moins on en dit, mieux on se porte. » (Agent DGS)

Ces principes d'action en matière de risque placent potentiellement la DGS en conflit avec les deux autres administrations, la DGCCRF et la DGAI dont nous verrons qu'elles ont à prendre en considération, outre les arguments scientifiques, des contraintes techniques (ce sont elles qui sont le plus impactées par les avis de l'Afssa) et des enjeux économiques et sociaux (elles sont en contact avec les filières et les organisations professionnelles du domaine alimentaire).

La gestion de certaines crises a bien mis en évidence ces divergences. Catherine Grandclément-Chaffy (2004) a montré comment les crises de listériose de 1999-2000 avaient été en partie produites par les conflits entre les trois administrations. Ces crises sont l'occasion pour le ministère de la Santé de contester la gestion traditionnelle des problèmes alimentaires par les administrations de l'Agriculture et de la Consommation et d'imposer une gestion plus conforme aux principes de sécurité sanitaire : gestion de la crise fondée sur une analyse épidémiologique, priorité donnée à la protection des consommateurs, transparence dans la communication des hypothèses scientifiques et des résultats des contrôles... Cette stratégie se traduit en fin de crise par l'édiction d'un protocole de communication en cas d'épidémie de listériose qui voit plusieurs des principes défendus par le ministère de la Santé reconnus : affirmation du rôle de l'InVS et de la méthode épidémiologique dans la détection de l'épidémie, communication publique même lorsque les aliments vecteurs de l'épidémie ne sont pas identifiés et communication du nom du produit et de l'entreprise lorsque les aliments vecteurs de l'épidémie sont identifiés (tous éléments que contestaient jusque là les administrations de l'Agriculture et de la Consommation)<sup>1</sup>.

A la fin des années 1990, le ministère de la Santé utilise ainsi les crises (dioxine, listeria, embargo...) pour faire prévaloir les principes de sécurité sanitaire dans le domaine alimentaire et pour se faire reconnaître comme un partenaire, sur un pied d'égalité avec les deux autres ministères. C'est un fait nouveau qui fait dire à la ministre de la Santé Dominique Gillot en décembre 1999, lors de la crise de l'embargo sur le bœuf britannique : « Dans cette affaire, ce sont bien les préoccupations de santé publique qui ont pris le pas sur tout autre considération et à tout moment, la santé publique et mon ministère ont été associés. C'est une innovation au niveau européen »<sup>2</sup>. La stratégie du ministère est celle d'un outsider qui tente de contester la propriété des risques alimentaires aux autres ministères.

Pourtant, le ministère de la Santé reste placé en position de faiblesse relative dans le système de régulation des risques alimentaires. Malgré le renforcement de ses capacités d'action, la DGS ne peut rivaliser avec la DGCCRF ou la DGAI : elle possède moins de compétences techniques dans le domaine de la santé animale ou de l'hygiène des aliments, n'a pas de pouvoir réglementaire ni de services de contrôle spécialisé dans ces domaines et a peu de relais auprès des acteurs économiques concernés. C'est pour cette raison qu'elle se vit encore elle-même comme le « poil à gratter » du système :

« On est dans une position délicate parce que la DGAI et la DGCCRF connaissent mieux que nous le sujet. Et on ne peut pas aborder la question alimentaire que sous l'angle des conséquences sanitaires. La

---

<sup>1</sup> Lors de l'épidémie de listériose de février 2000, dont la cause reste inconnue, la stratégie de communication des pouvoirs publics a clairement opposé le ministère de la Santé qui souhaitait informer rapidement de l'ampleur de la crise (et communiquer le nombre de décès) et le ministère de l'Agriculture qui voulait éviter de créer une suspicion sur l'ensemble des produits de charcuterie. Pour contourner les réticences des autres administrations, le ministère de la Santé a alors laissé fuiter dans la presse des éléments sur le nombre de cas et des informations sur les aliments soupçonnés (Grandclément-Chaffy, 2004, p. 187-188).

<sup>2</sup> *Le Monde*, 10 décembre 1999.

DGAL et la DGCCRF ont leur position de faisabilité économique et technique des mesures ; ils sont moins enclins à en prendre ; ça les heurte. La DGS a matière à mettre son grain de sel, mais pour ça il faut connaître le sujet. On a embauché des vétérinaires et au gré des dossiers, on se fait une expertise et on intervient. Mais la DGS n'a pas la connaissance globale fine du sujet (pas comme DGAL, qui a 250 personnes). » (Direction DGS)

## **b. L'Afssa : un allié dans le jeu interministériel**

Compte tenu de cette position de faiblesse relative, l'Afssa apparaît comme le « bras armé » du ministère de la Santé dans le domaine de l'alimentation et un instrument essentiel dans sa stratégie de contestation.

Pour le ministère de la Santé, l'Afssa peut être un allié dans le jeu interministériel contre des ministères qu'il trouve trop prompts à négliger les intérêts de santé publique. L'agence lui permet d'accéder à une expertise et de le positionner comme un acteur à part entière d'une politique devenue interministérielle. Par exemple dans le domaine des ESST, toute question importante fait l'objet d'une saisine conjointe des trois ministères de tutelle de l'agence, et après que l'avis est rendu, la décision est prise en concertation interministérielle. L'institutionnalisation de l'expertise a permis d'associer la DGS à un domaine d'action dont elle était jusque là exclue. Dans le domaine nutritionnel, l'Afssa est la ressource scientifique qui permet d'établir des normes et d'énoncer des recommandations, de valider les guides du PNNS et de mobiliser les acteurs économiques et sociaux pour réduire la consommation de sel, retirer les distributeurs des établissements scolaires ou modifier les pratiques des industriels.

La saisine de l'agence est un instrument essentiel dans la stratégie du ministère et devient un enjeu dans les luttes administratives. Il arrive en effet que la question de l'opportunité de la saisine de l'Afssa divise les tutelles, la DGS souhaitant saisir l'agence alors que l'une des deux autres administrations, le plus souvent la DGAL, s'y oppose. Ce fut le cas en 2004 lorsque la DGS, alertée par les services vétérinaires départementaux, a souhaité interroger l'agence sur les risques sanitaires posés par l'utilisation d'une gerle en bois par certains fabricants artisanaux de fromages Salers. La DGAL s'est opposée à la saisine, en disant que la question relevait de la gestion du risque et que ses services contrôlaient la situation :

« C'est comme le problème des gerles en bois : c'est une DSV qui alerte la DGS et la DGS alerte la DGAL qui ne fait rien ; pour la DSV il y a un problème sanitaire.

Q. Mais là ce n'est pas une question de gestion de risque ?

C'est pas nous qui la faisons cette gestion ; on n'y connaît rien. Mais certains m'alertent, le fait d'envoyer l'agence me permet d'avoir une expertise solide. Les arguments de la DGAL : officiellement c'est qu'il n'y a pas de problème sanitaire ; officieusement, il y a des intérêts économiques, politiques et culturels derrière. » (Agent DGS)

La saisine de l'agence est utilisée comme un moyen de pallier le déficit d'expertise, de peser dans la gestion interministérielle et de contrebalancer le poids des deux autres administrations<sup>1</sup>. Ces dernières perçoivent clairement cette stratégie :

« On est trois administrations et la DGS considère qu'elle est garante de la santé publique. Mais dans nos affaires, elle est très peu compétente : elle ne dispose pas de la technicité, des services de contrôle, de la relation au terrain. Elle se borne à nous donner des conseils, et si elle a un doute elle ne nous interroge pas, elle demande à l'Afssa ! Quand elle a une question, quelle qu'elle soit, elle saisit l'Afssa ! Elle ne cherche pas à peser le pour et le contre, à estimer avec nous les enjeux de santé publique, mettre en balance ces enjeux et les moyens de gestion, à faire une analyse coûts/bénéfices ou une expertise

---

<sup>1</sup> Lorsque les trois administrations n'arrivent pas à s'entendre sur la saisine de l'agence, la décision remonte au niveau des cabinets ministériels. La décision prise dépend alors de facteurs politiques. Selon le personnel de la DGS, les gouvernements de droite à partir de 2002 ont pris des arbitrages moins favorables à la DGS que les gouvernements de gauche précédents.

socio-économique. Dans le secteur alimentaire ça nous est interdit ! C'est inacceptable! Alors que la DGS en fait tous les jours de l'analyse coûts/bénéfices, sur la politique de vaccination, l'assurance-maladie... » (Direction DGAI)

De plus, lorsque l'Afssa émet des avis qui posent problème aux autres administrations (en raison de leur faisabilité technique ou des coûts économiques et sociaux qu'ils pourraient entraîner), la Santé prend systématiquement le parti de l'agence<sup>1</sup>. Les avis sont une sécurité juridique pour une direction qui a été remise en cause à plusieurs reprises. Pour la DGS, il n'est pas possible de prendre une décision moins « sécuritaire » que ce que propose l'agence :

« Quand on apporte au DGS les projets de textes réglementaires, on lui donne toujours l'avis de l'Afssa. Pour lui, c'est parole d'évangile. Ça donne une sécurité énorme, l'avis collégial renforce. Il regarde la fin de l'avis, favorable ou non. Si l'avis est favorable, il signe tout de suite. Et dans ma note, je mets toujours : « ce projet a reçu un avis favorable ».

Q. Et si vous décidez de ne pas suivre l'avis de l'Afssa ?

Si l'avis est différent il faudra lui expliquer et le justifier. C'est déjà arrivé mais c'est toujours pour quelque chose de plus dur. Moins dur il ne peut pas. Un avis d'expert sécurise beaucoup, surtout ici dans nos domaines. Nous, on n'a que notre crédibilité face à la hiérarchie. Mieux vaut arriver chez le DGS avec un avis formalisé. » (Agent DGS)

La DGS n'a donc pas le sentiment que l'Afssa transgresse la frontière entre évaluation et gestion et ne remet pas en cause les compétences de l'agence. A la différence des deux autres administrations, l'expertise n'est pas vécue comme une contrainte :

« Q. Avez-vous le sentiment que l'Afssa empiète sur votre gestion de risque ?

Non, pas du tout.

Q. Parce que la DGAL a l'impression que l'Afssa prend des avis trop précautionneux et les empêche d'avoir une gestion de risque proportionnée...

La DGAL et la DGCCRF sont remontées contre l'Afssa parce l'agence les dérange ; elles ont l'impression qu'elle les oblige à prendre des mesures, dont il faut tenir compte coûte que coûte. Et ça les emmerde ! (...) Donc, non, je ne vis pas l'Afssa comme une contrainte. Notre métier c'est d'être contraint par le risque. L'Afssa donne des évaluations, des mesures intelligentes de gestion de risque. L'Afssa est un instrument pour les responsables de la gestion et je ne me sens pas contraint par ma main droite... » (Direction DGS)

Les avis de l'Afssa paraissent d'autant moins contraignants pour la DGS que ce n'est pas elle qui est gestionnaire. En dehors du domaine de l'eau, les avis de l'Afssa n'ont potentiellement pas de conséquences sur les missions des services de santé ou sur leur domaine d'action. Et même dans le domaine de l'eau, lorsque les avis de l'Afssa posent problème, ce n'est pas parce qu'ils « vont trop loin » mais plutôt parce qu'ils sont parfois trop ambigus, ne se prononcent pas clairement sur le risque et ne font pas de recommandations claires<sup>2</sup>. L'administration de la Santé se trouve dans une situation où elle voudrait avoir les avis les plus sécurisants pour elle, c'est-à-dire des avis qui apprécient l'acceptabilité du risque et émettent clairement des recommandations, sans toutefois avoir l'impression de servir cependant de « simple boîte à lettres » :

« Il y a un souhait général de mieux identifier la limite évaluation/gestion. Si l'avis est de la pure évaluation, on est embêté pour la gestion. Mais il y a beaucoup d'avis où j'ai l'impression de juste servir de boîte à lettres, de seulement transmettre l'avis de l'Afssa. Par exemple, pour le texte sur la température eau chaude, l'Afssa propose des options de gestion, mais ne dit pas si finalement l'avis est

---

<sup>1</sup> L'analyse des comptes-rendus du comité de liaison ESST, réunions des directions techniques des trois administrations pour gérer les risques dans ce domaine, montre bien que sur tous les dossiers importants, la DGS suit les propositions de l'agence.

<sup>2</sup> Certains avis de l'agence dans le domaine de l'eau ont cependant parfois posé des problèmes de mise en œuvre et soulevé des questions de faisabilité pour la DGS. Mais la DGS n'en tire pas de contestation sur le rôle de l'Afssa.

favorable ou pas. C'est nous qui allons devoir trancher, qui allons devoir nous justifier pour savoir si on fixe des objectifs de moyens ou de résultats. L'avis est ambigu et dans ces cas là, on n'est pas à l'aise pour faire signer l'arrêté au DGS. Lorsqu'il a un avis de l'Afssa clair, là il signe tout de suite. Si l'Afssa émet des réserves, il les regarde de très près. » (Agent DGS)

L'Afssa apparaît ainsi comme un soutien essentiel de la DGS. L'alliance plus ou moins explicite contre les deux autres administrations est renforcée par l'intégration de l'agence dans le dispositif de sécurité sanitaire, par les liens de proximité entre le ministère de la Santé, son cabinet (dirigé par Didier Tabuteau jusqu'en 2002) et Martin Hirsch, par les rencontres régulières entre le DGS et les directeurs des agences sanitaires<sup>1</sup>. Elle est également confortée par le soutien budgétaire que peut trouver l'Afssa auprès du ministère de la Santé, qui embarrasse les autres ministères, comme en témoigne le récit de la crise budgétaire qu'a connu l'agence en 2003 (voir chapitre 5, III. 1.) :

« Pour le budget, les services de terrain comme la DGAL et la DGCCRF sont plus réalistes, du coup on passe pour de grands méchants. Mais l'Afssa essaie de jouer les uns contre les autres. Martin Hirsch va voir le dircab de la DGS, du ministère de la Santé. Il a des relations privilégiées pour avoir des moyens, il y a des interférences politiques, c'est inadmissible... On a déjà eu une crise budgétaire et un conseil d'administration sanglant : l'Afssa avait obtenu des postes du ministère de la Santé, qu'il avait créé en cours d'année et nous, on a été mis devant le fait accompli. Alors que l'année suivante le financement de ces postes doit être réparti entre les trois tutelles (la dotation pour la partie évaluation est répartie à 3, normalement on se met d'accord, on prend 3 millions chacun et la Santé un peu plus pour l'hydrologie). Une administration ne peut pas créer des emplois toute seule comme ça. » (Agent DGAl)

Ainsi l'Afssa apparaît-elle comme une ressource essentielle du ministère de la Santé pour pouvoir argumenter ses prises de position dans le jeu interministériel et défendre les principes de la sécurité sanitaire dans un système de régulation des risques dominés par des administrations à la culture et aux intérêts différents.

On comprend alors la position du ministère de la Santé et de la DGS suite au rapport d'évaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 (IGAS-COPERCI, 2004) : la Santé soutient l'action de l'agence, défend le maintien des laboratoires de l'ancien CNEVA en son sein et propose même l'intégration du Laboratoire national de la protection des végétaux (sous la tutelle de la DGAl). Le ministère de la Santé demande aussi l'élargissement du périmètre d'expertise de l'agence en utilisant, à son profit cette fois, le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques : la CGB (dans le domaine de l'évaluation des OGM) et la Commission d'évaluation des produits phytosanitaires, toujours intégrées au ministère de l'Agriculture, devraient être transférées à l'Afssa. Le ministère de la Santé confirme ainsi son soutien à l'Afssa, contre la position exprimée par le ministère de l'Agriculture et la DGAl.

## **2. La DGCCRF : une position intermédiaire**

La DGCCRF, de par sa culture de la réglementation et du contrôle, considère l'Afssa comme une ressource essentielle pour ses activités. Mais elle cherche à limiter l'agence à de strictes missions d'évaluation de risque, conformément au modèle de la séparation prônée par le *Codex* et par la Commission européenne, dont elle est le relais au niveau national.

### **a. L'expertise comme assurance réglementaire**

La DGCCRF est une administration chargée de défendre le consommateur, d'assurer la régulation des marchés et la sécurité des produits. Elle est responsable de l'élaboration de la

---

<sup>1</sup> Outre les réunions de la sécurité sanitaire qui ont lieu toutes les deux semaines (elles réunissent le DGS et les directeurs des agences sanitaires) et les relations personnelles qu'entretient Martin Hirsch avec les autres membres de l'élite de sécurité sanitaire, l'Afssa envoie tous les trimestres, de façon plus formelle, un tableau de bord, comprenant des indicateurs de gestion et un descriptif des actions menées (ce document n'est pas envoyé aux autres ministères).

réglementation et de l'adaptation de la réglementation aux normes européennes, renforcées depuis 2002 par l'adoption d'un règlement communautaire qui fixe des définitions et des principes communs. Même si ses missions de prévention et d'information sont de plus en plus nombreuses, la DGCCRF reste une administration de contrôle. Elle intervient sur toute la chaîne alimentaire avec les services vétérinaires mais plus particulièrement à l'étape de la distribution et de la mise en vente des denrées<sup>1</sup>. A la suite des crises, ses pouvoirs de police administrative ont été augmentés, par exemple pour prononcer la fermeture d'un établissement ou le rappel de lots de produits dangereux pour la santé publique<sup>2</sup>. La structure de la direction a été renforcée. Les questions de sécurité alimentaire sont gérées par deux bureaux, le bureau C2 « Sécurité » pour ce qui concerne les risques physico-chimiques et microbiologiques (hygiène des aliments, matériaux, additifs et auxiliaires technologiques, contaminants...) et le bureau D3 « Produits d'origine animale » qui s'occupe des produits carnés et des produits de la pêche, de l'alimentation animale mais aussi de toutes les questions de nutrition. En 1998 est créée une unité d'alerte au sein du bureau C2 et des procédures sont mises en place pour améliorer la gestion des alertes sanitaires. L'administration centrale comprend environ 400 agents (dont une cinquantaine se consacrent à la sécurité alimentaire) et pilote un réseau de services déconcentrés, de services à compétence nationale et de 9 laboratoires qui fournissent les analyses et les essais sur les produits<sup>3</sup>.

Pour l'accomplissement de ses missions, la DGCCRF accorde à l'expertise une importance fondamentale (Stanziani, 2005). Depuis longtemps, elle a recours à des comités d'experts internes ou externes. La création de l'Afssa a eu pour elle peu de conséquences : la direction a seulement perdu le secrétariat scientifique des comités d'experts qui lui étaient rattachés (CEDAP, CIIAA) mais les laboratoires de contrôle des services des fraudes, qui travaillent sur les problématiques alimentaires mais aussi sur les autres produits, n'ont pas été intégrés à l'agence. Le territoire administratif de la DGCCRF n'a donc pas été réduit, élément qui a favorisé l'acceptation de l'agence.

Par ailleurs, la DGCCRF se trouve vis-à-vis de l'Afssa dans une situation paradoxale : c'est la principale autorité de saisine de l'agence (plus de 50% des saisines), mais elle ne contribue que faiblement à son budget, à hauteur de 7% en 2002. Disposant de ses propres laboratoires qui assurent son appui scientifique et technique, la DGCCRF ne finance l'Afssa que pour l'évaluation des risques. La direction saisit l'agence la plupart du temps sur des dossiers déposés par les industriels en vue d'une autorisation ou d'un agrément (dans le domaine des additifs, des arômes ou des auxiliaires technologiques destinés à l'alimentation animale ou humaine, dans le domaine des matériaux, des enzymes, des compléments alimentaires ou des produits diététiques) ou sur le constat par ses services d'un manquement à la réglementation ou de produits pouvant présenter des risques.

Pour la DGCCRF, l'expertise de l'Afssa apparaît donc d'abord comme une ressource pour fonder ses décisions sur ces dossiers industriels. Elle a besoin d'avis les mieux argumentés scientifiquement pour pouvoir ensuite justifier son autorisation ou son agrément, prendre des mesures de police administrative ou, le cas échéant, pour engager des actions en contentieux. Forte de sa culture réglementaire et gardienne de la conformité de la réglementation nationale

---

<sup>1</sup> Dans le domaine des denrées animales ou d'origine animale, le Code de la Consommation habilite les agents de la DGCCRF à rechercher les infractions aux dispositions en matière de normes sanitaires et qualitatives prises en application du code rural.

<sup>2</sup> Ordonnance n°2001-741 du 23 août 2001.

<sup>3</sup> Les services déconcentrés ont été régionalisés en 2006 (23 directions régionales ont autorité sur 101 directions départementales). Les laboratoires ont été rapprochés de ceux de la Direction générale des douanes et des droits indirects à partir de 2003. La fusion des deux services a été réalisée le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

au cadre européen, la DGCCRF veille à ce que les avis soient suffisamment fondés scientifiquement et ne placent pas l'administration en porte-à-faux par rapport à la réglementation européenne :

« Quand on assiste au CES, on fait très attention de mettre en alerte les experts pour que leur avis soit bien fondé. On leur signale quand leur avis est plus intuitif que fondé. Pour nous, il ne faut pas qu'il y ait de problème de contentieux, de réglementation... c'est extrêmement désagréable d'être mis en accusation par l'international, on est très précautionneux sur les motivations apportées à l'avis. » (Agent DGCCRF)

La nature du travail de réglementation et de contrôle de la DGCCRF et sa culture de la décision fondée sur la preuve scientifique font que l'expertise apparaît d'abord comme une ressource. Cela favorise une relation « utilitaire » avec l'Afssa : la DGCCRF suit les avis de l'Afssa s'ils sont fondés sur des considérations solides :

« Q. Y a-t-il eu une évolution de votre politique avec l'Afssa ?

Non, notre politique n'est pas plus contraignante. Car on est une administration de contrôle, on a déjà cette culture... on travaille avec le Conseil national de la consommation pour être à l'écoute des consommateurs. On est perçu comme une administration assez offensive pour défendre les intérêts du consommateur. Par contre, on est discipliné, quand on a un avis bien motivé... on suit les avis... même si certains ont été controversés, on fait en sorte de donner suite à ces avis car ils ont un rationnel scientifique. Quand on a des avis scientifiques de qualité, c'est notre mission de leur donner suite.

Q. Généralement vous suivez les avis ?

Oui, on suit toujours l'avis de l'Afssa. Dans de rares cas, non. Par exemple, quand un avis du Comité scientifique européen de l'alimentation humaine (CSAH) va tomber et qu'il risque d'y avoir un problème de cohérence... on attend l'avis du CSAH, et on redemande son avis à l'Afssa. On a tout intérêt à prendre des décisions sur des avis convergents... nous on est entre les deux, on n'aime pas la divergence, on n'a pas de pouvoir d'expertise... » (Agent DGCCRF)

La DGCCRF ne semble pas encline à intégrer d'autres enjeux, par exemple de type économique. Ayant pour mission d'assurer la sécurité du consommateur, elle fonde ses décisions sur l'avis scientifique :

« Le travail d'évaluation revient à l'Afssa, l'agence doit donner une position que l'on doit suivre. Nous, on travaille sur un avis d'un collectif d'experts, entériné par le DG. Les références scientifiques sont importantes ; ce n'est pas nous qui allons dire : on ne suit pas l'avis de l'Afssa en fonction d'autres considérations... c'est très confortable de disposer d'un avis scientifique de référence. Après on a d'autres questions : comment on va faire, quelle dynamique on va mettre en œuvre avec les professionnels, au niveau national ou international... c'est plutôt tranquille pour nous d'avoir une base scientifique comme ça...

Q. Ensuite vous tenez compte des enjeux économiques, là par exemple ceux des saliniers ?

Non ça n'intervient pas tellement. Quand il y a des enjeux de santé publique... on ne fait pas d'analyse coûts/bénéfices. » (Agent DGCCRF)

La DGCCRF suit donc les avis de l'agence. La preuve en est qu'elle a longtemps suivi l'avis de l'Afssa pour interdire la commercialisation en France de la boisson énergisante Red Bull, pourtant autorisée dans d'autres Etats-membres.

### **L'interdiction du Red Bull**

Sa commercialisation n'avait pas été autorisée par la DGCCRF suite à un avis négatif du CSHPF en 1996. Saisie pour la première fois en 2000, l'Afssa rend un avis en mars 2001<sup>1</sup> où, devant se prononcer sur des études menées par la firme, elle estime que l'innocuité des substances utilisées (caféine, taurine, glucuronolactone) n'est pas démontrée et que

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 27 mars 2001 relatif à l'évaluation de l'emploi de diverses substances nutritives et de caféine dans une boisson présentée comme « énergisante ».

l'autorisation de leur emploi n'est pas acceptable. De nouvelles études proposées donnent lieu à un nouvel avis en 2003<sup>1</sup> : cette fois, l'Afssa conclut que l'intérêt nutritionnel de la boisson n'est pas démontré et que les données expérimentales apportent des éléments de suspicion de toxicité rénale et d'effets neuro-comportementaux indésirables. La DGCCRF s'appuie sur ces avis pour maintenir l'interdiction de la boisson sur le territoire français : l'innocuité du produit n'étant pas démontrée par les études fournies par le pétitionnaire, la DGCCRF pouvait maintenir sa décision<sup>2</sup>.

Pourtant, l'Afssa est de nouveau saisie en août 2006 par la DGCCRF. La formulation de la saisine est intéressante car elle insiste sur la nécessité de prouver l'existence d'un risque (et non l'innocuité du produit) pour empêcher sa commercialisation. La France est en effet de plus en plus placée sous la pression de la Commission européenne qui rappelle que si un produit est autorisé dans un Etat membre de l'Union, tout autre Etat qui souhaiterait l'interdire doit prouver l'existence d'un risque pour la santé<sup>3</sup>. L'Afssa réitère son avis<sup>4</sup> : les études ne permettent pas d'apporter la démonstration irréfutable d'un risque avéré lié à la consommation de cette boisson mais ne permettent pas non plus de recommander que ce produit soit remis à la consommation en l'état actuel de son évaluation. Il appelle à de nouvelles études et met en garde contre les risques de cette boisson (risques cardiovasculaires lors d'un exercice physique, amoindrissement des effets de l'alcool...). La DGCCRF maintient sa décision, malgré la pression de plus en plus grande de la firme et la commercialisation du produit dans de nombreux pays européens.

Il faudra que la firme porte plainte pour que la DGCCRF accepte d'autoriser la commercialisation du produit, l'Afssa n'ayant pas pu apporter la preuve de la toxicité du produit<sup>5</sup>.

## **b. Une position d'entre-deux dans le jeu interministériel**

La culture et les principes d'action de la DGCCRF lui confèrent dans le jeu interministériel une position intermédiaire entre la DGS et la DGAI. Lorsque des intérêts de santé publique sont en jeu, la DGCCRF suit les avis de l'agence au nom de la protection du consommateur. Dans le domaine de la lutte contre les ESST, domaine d'action interministérielle par excellence, la DGCCRF a toujours poussé pour appliquer les recommandations de l'agence. Cette attitude est critiquée par la DGAI, qui accuse la DGCCRF de se réfugier derrière les avis de l'Afssa et de privilégier les solutions les plus sécuritaires :

« A la DGCCRF, il y avait un directeur général dont ses services eux-mêmes disent qu'il refusait de prendre des décisions qui auraient pu se retourner contre lui. Il était contre toute décision d'assouplissement. Il suivait systématiquement l'avis de l'Afssa, comme la DGS. Et s'il avait un doute, c'était : on demande à l'Afssa ! (...) Je critique l'attitude des hauts fonctionnaires, des directeurs

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 5 mai 2003 relatif à l'évaluation de l'emploi de taurine, D-glucuronolactone, de diverses vitamines et de caféine (à une dose supérieure à celle actuellement admise dans les boissons) dans une boisson dite « énergétique ».

<sup>2</sup> L'Afssa confirme son avis en janvier 2006.

<sup>3</sup> La France a été condamnée par la Cour de justice européenne en 2004 pour avoir empêché la commercialisation de denrées alimentaires sans avoir prouvé qu'elle comportait un risque réel pour la santé publique. Voir affaire C-24/00 Commission des Communautés européennes contre République française. Arrêt CJCE du 5 février 2004.

<sup>4</sup> Avis de l'Afssa du 9 novembre 2006.

<sup>5</sup> En 2007, Red Bull dépose une plainte au tribunal administratif et demande 300 millions d'euros d'indemnités contre l'État français. Finalement un accord entre Bercy et la firme est trouvé en mai 2008 : en échange du retrait de sa plainte et de l'apposition de mentions de sécurité («à consommer avec modération», «déconseillé aux femmes enceintes» et «boisson à la taurine»), le produit peut être commercialisé.

généraux, pas des ministres. Ce n'est pas au ministre de prendre une décision si son administration ne lui conseille pas, ne lui dit pas : c'est important, c'est utile, coûteux... c'est à nous de faire ça! On est vraiment dans cette situation où les directeurs se protègent. » (Agent DGAI)

Cependant, la DGCCRF est attentive à ce que l'Afssa respecte la frontière entre évaluation et gestion des risques. Fervente partisane de ce principe tel qu'il est défendu au sein des instances internationales et communautaires, la DGCCRF veille à ce que l'agence n'empiète pas sur les compétences des administrations de gestion. Cela explique qu'elle s'associe à la DGAI pour contester l'Afssa lorsque celle-ci leur semble outrepasser ses prérogatives. C'est par exemple le cas lors des crises de listériose quand les deux administrations s'opposent à la participation de l'Afssa à la cellule de gestion de crise au nom de la séparation entre évaluation et gestion (Grandclément-Chaffy, 2004). C'est encore le cas lorsqu'elles contestent l'intervention du directeur général sur les avis des CES, la politique de communication de l'agence ou les tentatives de rapprochement entre l'Afssa et les acteurs socio-économiques. Pour la DGCCRF, l'Afssa ne doit rester qu'une institution scientifique d'évaluation de risque à la disposition des administrations. Qu'elle s'autosaisisse ou organise des groupes de travail qui comme dans le cas du sel, regroupent experts, administrations, acteurs économiques et associations de consommateurs, est mal considéré :

« Pour les saisines sur dossier, les choses sont plus claires. Mais si l'Afssa s'autosaisit, on est mis devant le fait accompli. Ils nous préviennent la veille qu'ils vont publier l'avis. L'Afssa n'est pas gestionnaire... Il y a tellement des sous-entendus sous le mot « recommandation »... c'est trop proche de la gestion. Il faut qu'il y ait une meilleure coordination entre nous, qu'il n'y ait pas de coups fourrés. Dans le cas du sel, l'Afssa s'est autosaisie, a sorti un rapport qui a été présenté dans un colloque. Et c'est devenu l'avis de l'Afssa. C'est trop facile pour l'Afssa de sortir des rapports... Comme ils font leurs « chevaliers blancs » on est obligé de les suivre. Ça continue d'ailleurs. L'Afssa a fait une réunion avec les professionnels, les administrations et les experts pour savoir ce que deviennent les recommandations du groupe de travail. Nous avons déjà fait la même réunion ici il y a quelques temps ! C'est une perte de temps et un gaspillage d'argent. Pour moi, c'est de la pure gestion. » (Agent DGCCRF)

Pour la DGCCRF, l'Afssa est donc une ressource essentielle pour la gestion des dossiers individuels ou pour assurer la base scientifique de ses décisions. Mais dès que l'agence sort d'une attitude scientifique et prétend s'immiscer dans la gestion des risques ou des crises, la DGCCRF conteste cette position en s'arc-boutant sur le principe de la séparation entre évaluation et gestion des risques. Pas étonnant alors que l'Afssa n'ait pas eu accès à ses bases de données et qu'aucune relation de travail n'ait été formalisée avec les laboratoires des fraudes. La DGCCRF se trouve donc dans une situation ambivalente dans le jeu interministériel : alors que le ministère de la Santé et le ministère de l'Agriculture ont des positions le plus souvent antagonistes, elle peut tantôt s'associer au premier, tantôt au second. Au moment de l'évaluation de l'Afssa par les inspections ministérielles (IGAS-COPERCI, 2004), la DGCCRF a ainsi soutenu la proposition de renforcer l'évaluation de l'agence en lui transférant les compétences d'évaluation sur les OGM et sur les produits phytosanitaires maintenues au sein du ministère de l'Agriculture et s'est engagée à améliorer la diffusion de ses données de surveillance et de contrôle ainsi que la collaboration de ses laboratoires avec l'Afssa<sup>1</sup>.

### **3. La DGAI : l'expertise comme contrainte**

La position de la DGAI est nettement moins nuancée. Même si l'expertise a été améliorée, l'Afssa lui apparaît comme une instance qui outrepasser ses prérogatives et s'arroge des pouvoirs contestés au nom d'une stricte séparation entre évaluateurs et gestionnaires.

---

<sup>1</sup> Dans ses commentaires au rapport d'inspection, la DGCCRF veille à se démarquer sur ce point de la position de la DGAI.



L'agence place la DGAI sous la contrainte d'une expertise qui lui paraît trop sécuritaire, empêchant de tenir compte d'autres considérations que des critères sanitaires et conduisant à une gestion des risques disproportionnée.

### **a. Une gestion entre santé publique et enjeux socio-économiques**

Suite aux crises alimentaires, le ministère de l'Agriculture a connu de profonds bouleversements. Des trois ministères, c'est lui qui affirme son rôle de pilote de la gestion des risques et cherche à prendre la direction d'une politique de l'alimentation articulée autour des notions de sécurité, de diversité et de qualité. L'alimentation devient un axe prioritaire du ministère et est repensée sous l'angle de la sécurité sanitaire<sup>1</sup>.

En juillet 1999, la DGAI perd son rôle d'appui aux filières économiques et sa tutelle des industries agroalimentaires qui ont été attribuées à la Direction des politiques économiques et industrielles (DPEI)<sup>2</sup> : elle n'a plus pour mission que de veiller à la qualité et à la sécurité des denrées destinées à l'alimentation. La direction prend une place importante au sein du ministère, les vétérinaires inspecteurs obtenant une autonomie qu'ils réclamaient depuis longtemps. Ses moyens et ses effectifs sont renforcés<sup>3</sup>. La loi d'orientation agricole de 1999 consolide ses pouvoirs de police administrative dans le domaine de l'alimentation animale et des produits phytosanitaires, ainsi que vis-à-vis des produits importés<sup>4</sup>. La DGAI élabore la réglementation relative à la protection des végétaux, à la santé et la protection des animaux, à l'hygiène des aliments. Elle organise et met en œuvre les contrôles sur toute la chaîne alimentaire. En 2000, la refonte du Code Rural consacre la notion de « santé publique vétérinaire » et entérine le principe d'une gestion intégrée de la qualité et de la sécurité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. En mars 2002, l'administration centrale est restructurée<sup>5</sup>, de même que les services déconcentrés : les services vétérinaires départementaux qui étaient rattachés aux Directions départementales de l'agriculture et de la forêt sont érigés en Directions départementales des services vétérinaires à part entière, centrées sur les missions de santé animale et de sécurité sanitaire de l'alimentation animale, des aliments d'origine animale et des produits animaux<sup>6</sup>.

En octobre 2002, une directive nationale d'orientation définit la politique générale des services vétérinaires sur l'ensemble de la chaîne alimentaire depuis la santé et la protection

---

<sup>1</sup> Symboliquement, le ministère prendra l'appellation Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, de mai 2002 à juin 2005, date à laquelle il redevient Ministère de l'agriculture et de la pêche. Cette appellation met en évidence du développement de nouvelles missions du ministère (qualité et sécurité alimentaire, protection de l'environnement et développement des territoires ruraux) à côté de son cœur de métier (appui aux activités agricoles et à la pêche, enseignement agricoles, gestion des forêts).

<sup>2</sup> Décret n°99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.

<sup>3</sup> Alam (2007) montre bien comment le corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire a profité de ces transformations pour améliorer sa position relative au sein du ministère de l'Agriculture : symboliquement, une fonction du Chief Veterinary Officer (CVO) est attribuée au directeur général adjoint de la DGAI et occupée par un inspecteur vétérinaire et en 2006 c'est aussi un inspecteur vétérinaire qui prend la tête de la DGAI.

<sup>4</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

<sup>5</sup> A cette occasion la sous-direction de l'hygiène alimentaire devient, de façon symbolique, la sous-direction de la « sécurité sanitaire des aliments ». En témoigne également la réforme du corps des vétérinaires inspecteurs en 2002, dénommés désormais inspecteurs de la santé publique vétérinaire. Décret n°2002-262 du 22 février 2002 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire.

<sup>6</sup> Décret n°2002-234 du 20 février 2002 portant création de directions départementales des services vétérinaires. Les services vétérinaires disposaient déjà d'une certaine autonomie. La circulaire du 1er octobre 1998 relative à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt avait déjà affirmé l'autorité de gestion des directeurs des services vétérinaires sur les budgets et les personnels de leurs services.

des animaux et des végétaux jusqu'à la sécurité sanitaire des aliments<sup>1</sup>. Conformément aux évolutions communautaires, cette directive attribue la responsabilité première de la sécurité alimentaire aux producteurs et distributeurs. Les services vétérinaires sont là pour élaborer, expliquer et faire respecter la réglementation, mobiliser l'expertise, inciter à la mise en œuvre de bonnes pratiques et prendre en charge les actions et la communication en cas de crise. L'administration transforme aussi ses pratiques en montrant une plus grande volonté de transparence, par exemple en rendant public les synthèses de ses plans de contrôle et de surveillance. Ainsi la DGAI a-t-elle été fortement transformée depuis la fin des années 1990. Recentrée sur des objectifs de sécurité sanitaire, elle semble avoir tiré partie des crises en obtenant son autonomie au sein du ministère et en renforçant ses prérogatives et ses moyens<sup>2</sup>. En même temps, elle doit accepter que la gestion des risques alimentaires devienne plus interministérielle et doit se positionner face au nouvel acteur qu'est l'Afssa.

Pourtant, malgré ces transformations, la position de la DGAI dans le système de régulation des risques alimentaires reste ambiguë. Même si elle ne possède plus de missions d'ordre économique, la DGAI est intégrée au sein d'un ministère chargé de défendre les intérêts des agriculteurs, des producteurs et des distributeurs et la direction est toujours en relation étroite avec les professionnels du secteur. Chargée d'élaborer et de faire appliquer la réglementation, elle ne peut pas ne pas tenir compte de ces implications économiques et sociales, en plus des enjeux sanitaires, même si ces derniers sont devenus prioritaires :

« Nous on a toujours le rôle ingrat... pas comme la DGS qui a le beau rôle... On a toujours le sentiment d'être les vilains canards. C'est plus confortable de toujours vouloir faire plus, de prendre encore plus de précaution, plutôt que d'analyser si ça vaut le coup ou pas. On est toujours suspects d'être à la solde des agriculteurs et des entreprises agroalimentaires. Et de raisonner en fonction des contraintes budgétaires. Mais moi je n'ai pas d'état d'âme pour prendre en compte les contraintes pour les filières, si la mesure ne représente pas un vrai bénéfice pour la santé publique ! Si c'est vraiment bien pour la santé publique, il n'y a pas à discuter. Mais c'est difficile pour nous : on a toujours un péché originel, on est soupçonné d'être lié aux industriels, agriculteurs... Mais s'il y a un risque, il faut prendre des mesures proportionnées.

Q. Mais il n'y a pas eu de changement avec les réformes de la DGAL et des DSV ?

Si mais pas un grand changement : on reste au sein du ministère de l'Agriculture. Notre direction ne traite plus que de la santé et de la sécurité. On fait les propositions les plus justes pour la santé au cabinet sans considérations économiques. Mais d'un autre côté, on ne peut pas ne pas réfléchir aux conséquences économiques des mesures. C'est nous qui faisons ça, pas la DPEI. » (Direction DGAI)

Par rapport aux autres administrations centrales, la DGAI se trouve dans une situation schizophrénique : elle doit assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation mais elle doit aussi tenir compte de l'impact des décisions prises sur les acteurs économiques, avec qui elle collabore régulièrement. La DGAI consulte les professionnels soit en amont, lors de la préparation d'une réglementation, soit en aval, lorsqu'elle doit prendre une décision suite à l'avis de l'Afssa. Dans tous les cas, elle doit prendre en compte la faisabilité des mesures proposées par l'agence :

« Q. Avec la réforme, vous avez moins de pression des professionnels ?

Je ne dirai pas pression. On a des relations avec les professionnels mais c'est normal. Quand on met en place des mesures de gestion de risque à l'abattoir, on le fait avec eux, ce sont eux les mieux placés, les

---

<sup>1</sup> Les politiques sanitaires et phytosanitaires « Du champ à l'assiette ». Directive nationale d'orientation, octobre 2002.

<sup>2</sup> Il faut cependant noter la diminution des moyens accordés aux services vétérinaires à partir de 2003. Le Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire constate ainsi que, si les emplois budgétaires des DDSV sont passés de 4165 en 2001 à 4421 en 2002 (du fait de créations d'emplois accordées lors de la crise de la vache folle), les emplois diminuent depuis, les départs à la retraite n'étant pas remplacés (4293 emplois en 2005).

premiers responsables. Ils font valoir des positions conformes à leurs intérêts. Comment faire autrement ? Ce sont des interlocuteurs légitimes mais je ne pense pas qu'on puisse être suspectés de légèreté, de complaisance. Donc on a des relations, une base de *discussion* avec les professionnels, pas de *négociation*. On a différents moyens possibles pour atteindre les objectifs fixés dans les avis de l'agence, et c'est à nous de décider en concertation avec les professionnels. Il faut que ce soit faisable. » (Direction DGAI)

Même si depuis le début des années 2000, la tendance est à l'affirmation de l'indépendance des services sanitaires et au développement des moyens consacrés aux missions régaliennes de réglementation et de contrôle (au détriment des fonctions de conseil et d'accompagnement des acteurs économiques), tant les services sur le terrain que les administrations centrales et le cabinet politique restent en contact étroit avec les organisations professionnelles et économiques. Et la DGAI, même si elle se veut indépendante des lobbies, reste insérée dans un ministère sensible aux intérêts économiques. L'influence de ces derniers dépend de facteurs politiques et du ministre en place :

« Il y a eu un vrai saut qualitatif en juin 2001, quand on a rendu autonomes les DSV. Ça a été une décision très forte politiquement. Je pensais que ce ne serait pas possible parce que jamais aucun ministre n'était allé contre un avis du corps du GREF. Glavany l'a fait en créant des DDSV autonomes des directions départementales de l'agriculture. Ça a été une réforme de gestion très forte. Ça a été la poursuite de la réforme de la DGAL. La DGAL a maintenant plus d'autonomie, on lutte contre les directions plus productivistes... c'est difficile de justifier notre politique auprès du cabinet... Ce qui est important c'est que l'administration soit libre des lobbies... Dans un autre ministère, on serait plus libre des industriels, des organisations professionnelles agricoles... L'agence a une légèreté... elle sera plus indépendante du monde professionnel, plus libre... Mais l'attitude du ministre de l'Agriculture varie selon les ministres,... Glavany était plus distancié, il disait plus facilement « merde » à la FNSEA, le cabinet actuel a de meilleures relations avec la FNSEA.... » (Direction DGAI)

La position de la DGAI, entre sécurité sanitaire, faisabilité technique et intérêts économiques, explique la contrainte que représentent les avis de l'Afssa pour elle : elle doit concilier les impératifs de la santé publique avec les considérations de faisabilité et d'impact économique des décisions sur son environnement professionnel :

« Nous sommes des relais des professionnels, c'est notre rôle. Nous sommes dans la situation inconfortable de tempérer les recommandations de l'Afssa en suivant les attentes des professionnels. Il faut assumer ce rôle mais il faut savoir jusqu'où. Jusqu'où c'est justifié par rapport à la santé ? » (Direction DGAI)

Pour comprendre l'étendue de cette contrainte, nous devons détailler les zones de tension entre la DGAI et l'Afssa : elles apparaissent à l'articulation de l'évaluation et de la gestion des risques, là même où l'agence cherche à affirmer ses pouvoirs.

## **b. Les zones de tension entre l'Afssa et la DGAI**

Le premier sujet de tension entre la DGAI et l'Afssa porte sur la saisine de l'Afssa. D'une part, la DGAI accepte mal lorsque l'agence s'auto-saisit : non seulement cela réduit l'autonomie des agents administratifs, qui se doivent de suivre des travaux qui n'étaient pas prévus à leur agenda, mais l'auto-saisine peut aussi être utilisée par l'agence pour remettre en cause la politique menée par l'administration et augmenter les contraintes :

« La contrainte vient aussi de la pression médiatique et de la personnalité du DG. Car l'agence a toujours la possibilité de faire une autosaisine : si l'agence n'est pas d'accord avec notre politique, elle a toujours la possibilité de s'auto-saisir en faisant un avis-cadre. C'est ça qui est gênant. » (Direction DGAI)

D'autre part, la saisine de l'agence peut devenir une source de tensions entre les trois ministères de tutelle. Nous avons déjà évoqué la crise qui a eu lieu en 2004 entre les tutelles à

propos des risques liés à l'utilisation de gerles en bois pour la fabrication de fromages Salers<sup>1</sup>. Nous pouvons y revenir de façon plus approfondie pour montrer les difficultés que peut poser la saisine de l'Afssa à la DGAI.

### **Les risques de la gerle en bois : querelle autour de la saisine de l'Afssa**

En avril 2004, la DGAI saisit l'Afssa non pas pour un avis mais pour une demande d'appui scientifique et technique sur la réalisation d'une étude de l'évolution de la listeria dans les fromages salers et cantal. Des analyses avaient montré la présence de contaminations par listeria et par staphylocoque chez des fabricants et avaient conduit à la destruction de plusieurs produits hors-normes. Pourtant, la DGAI refuse de saisir l'agence :

« C'est un problème posé par la triple tutelle. On a un problème d'organisation avec les autres ministères. En ce moment on se bat contre la DGS qui veut saisir l'Afssa sur l'utilisation de la gerle en bois pour la fabrication du fromage AOC Salers. Le fromage AOC suit des règles gouvernementales, un décret d'application qui impose le maintien de cette gerle en bois, c'est une pratique ancestrale. Mais certains producteurs s'étaient mis à travailler avec une gerle en inox plutôt qu'en bois : avec ce décret ils se sentent lésés, ils devraient repasser au bois, et cela les amènerait à revenir sur leurs investissements. Donc ils ont agité la DGS en disant que la gerle en bois présentait des risques... et le ministère de la Santé a eu sa réaction immédiate et habituelle : "On va saisir l'Afssa !". La DGS voudrait poser la question à l'agence : "Y a-t-il un risque à fabriquer du fromage avec une gerle en bois ?". Typiquement c'est une question idiote, ce n'est pas une affaire pour l'évaluateur du risque. On a pris cette décision lors de la négociation sur la directive fromages pour maintenir ces modes de production traditionnels ; on a demandé une dérogation qui a été admise à Bruxelles. C'est sûr que le bois est un matériau plus à risque mais en contrepartie, on a mis en place un suivi sanitaire. C'est pas la peine de solliciter l'Afssa pour qu'elle nous dise que l'inox a moins de risque sanitaire que le bois ! Parce que si elle sort un avis comme ça, ça peut conduire à remettre en question toute la politique des fromages AOC. Si encore il y avait des indicateurs de santé négatifs pour les consommateurs de fromage AOC ! Donc c'est une question idiote.

Q. Mais ça peut être bien de demander à l'Afssa si effectivement il y a un risque...

Mais on connaît le risque ! On n'a pas besoin de saisir l'Afssa pour ça ! Pour qu'elle médiatise ça et que ça crée une crise ! Alors qu'il n'y a pas de dangers, on les connaît : on a mis en place des mesures dont nos services sont responsables... on sait qu'il y a des problèmes d'hygiène, parce que forcément l'inox est plus sûr que le bois. Mais c'est pas la peine de poser la question à l'Afssa, pour avoir après les pressions du ministère de la Santé et des médias... la DGS, son attitude c'est systématiquement : On ne sait pas ? Alors on va interroger l'Afssa pour avoir un avis médiatisé et une prise de conscience de tous les acteurs ! Alors que c'est de la gestion de risque, ça c'est notre métier, pas celui de l'Afssa !

Q. Mais là est-ce que les risques sont maîtrisés ?

S'ils ne sont pas maîtrisés, on contrôlera l'entreprise et on lui enlèvera son autorisation de fabriquer le fromage. Cette maîtrise de risque dépend de nous. La réglementation européenne prévoit une dérogation pour l'utilisation de gerle en bois si le producteur respecte un cahier des charges et si les résultats microbiologiques sont corrects. S'ils ne sont pas bons, nos services retireront leur dérogation aux producteurs. On n'a pas besoin de censeurs qui viennent nous dire que ces résultats ne sont pas bons, et que nos services ne font pas correctement leur boulot ! Donc c'est difficile de poser de bonnes questions à l'Afssa et difficile de ne lui poser que des bonnes questions. » (Direction DGAI)

Cet extrait montre clairement l'enjeu que peut représenter la saisine de l'Afssa pour la DGAI. Un avis de l'Afssa qui mettrait en avant des risques microbiologiques et déconseillerait l'utilisation de la gerle serait soutenu par la DGS, et rendu public. Il pourrait entraîner la remise en cause d'un système mis en place par dérogation pour garantir une AOC et de

---

<sup>1</sup> La filière AOC impose depuis 2000 l'utilisation d'une cuve en bois dans la fabrication de salers. Elle repose sur une dérogation à la réglementation européenne, le bois étant normalement exclu de la fabrication des fromages au lait cru. Les producteurs font alors l'objet d'une surveillance sanitaire de la part des services vétérinaires.

l'activité économique de toute une filière (à l'époque une centaine de producteurs). La DGAI perçoit clairement l'alliance potentielle de l'Afssa et de la DGS (sans évoquer la DGCCRF, qui dans ce cas soutient la position de la DGS) et s'oppose à la saisine de l'agence au nom de la séparation entre l'évaluation et la gestion. Pour elle, le problème n'appelle pas une évaluation de risque rendue publique : il peut être géré par les services vétérinaires, qui sont chargés du suivi sanitaire de ces exploitants, sans publicisation. L'extrait montre bien les contraintes qui pèsent sur les services vétérinaires (gérer les conflits au sein d'une filière, ne pas mettre en péril une activité économique, sauvegarder une dérogation obtenue au niveau européen...). Il montre aussi la façon dont la DGAI perçoit l'Afssa : un « censeur » qui médiatise et crée des crises, remet en cause le travail des services vétérinaires et met l'administration sous pression de la DGS et des médias.

En août 2004, l'Afssa répond par note à la demande d'appui scientifique et technique de la DGAI mais ajoute qu'il serait nécessaire d'examiner la question des risques de l'utilisation de la gerle en bois car des cas d'intoxications alimentaires, suite à une consommation de fromage Salers, ont été recensés en mai 2004<sup>1</sup>. L'agence refuse ainsi de se laisser enfermer par la DGAI dans des considérations techniques et appelle à être saisie pour évaluer les risques de la gerle. Finalement, la DGS et la DGCCRF saisiront l'Afssa le 17 août 2004, sans la DGAI, pour évaluer les risques liés à l'utilisation de la gerle. La DGAI, contrainte et forcée, saisira à son tour l'agence sur le même sujet une semaine plus tard ! L'utilisation de la gerle sera suspendue pendant un an, jusqu'à l'avis de l'Afssa du 8 juin 2005 qui ne déconseille pas l'utilisation de la gerle mais assortit son utilisation de recommandations<sup>2</sup>. On voit donc comment la saisine de l'Afssa peut être utilisée stratégiquement par les administrations, plaçant la DGAI sous contrainte.

Autre point de tension, la DGAI conteste la consultation systématique de l'agence sur tous les projets de texte réglementaire. Ce système, on l'a vu, donne à l'Afssa un pouvoir important en instaurant pour tout texte un point de passage obligé et public en fin de processus réglementaire<sup>3</sup>. La DGAI souhaiterait limiter l'intervention de l'Afssa à une évaluation de risque en amont du processus réglementaire, lui laissant ensuite une marge de manœuvre plus importante pour gérer les risques. La difficulté posée par ce système apparaît clairement quand il s'agit de textes qui ont fait l'objet de compromis au niveau européen ou qui sont proposés par la Commission : consulter l'agence sur un texte d'application présente le risque de faire apparaître des divergences entre niveau européen et national. L'administration n'aime pas se retrouver en situation de décider si elle suit un avis français ou une position communautaire comme cela s'est passé lors de la crise sur l'embargo sur la viande bovine britannique. La divergence entre dispositions nationales et communautaires est source de tensions politiques et diplomatiques. Elle pénalise aussi les agents économiques français face à leurs homologues européens.

« Un exemple de cette difficulté est l'âge des bovins concernant le retrait de la colonne vertébrale : il est actuellement de 12 mois (on retire la colonne de tous les bovins de plus de 12 mois). Ça pose problème aux Italiens. La Commission européenne voudrait relever l'âge à 24 mois. On a pris les devants et on a consulté l'Afssa sur une question ouverte : elle a donné un avis réservé. Donc on a donné un avis réservé à la Commission, qui est énervée. On lui demandé de solliciter un avis de l'AESA. Elle rechigne à saisir l'AESA car elle dit qu'elle n'en a pas besoin, que ça relève de la gestion. Donc nous on se retrouve avec un avis Afssa réservé et on ne peut pas voter contre la décision. Car si on vote contre, soit il y a une

---

<sup>1</sup> Note Afssa du 5 août 2004.

<sup>2</sup> Avis Afssa du 8 juin 2005.

<sup>3</sup> Ce filtre obligatoire serait assez semblable à l'examen d'un texte par le Conseil d'Etat si l'avis de l'Afssa était juridiquement contraignant, ce qui n'est évidemment pas le cas d'un avis, dont la force repose sur son caractère public et sur la possibilité d'être utilisé par les administrations dans les luttes interministérielles.

majorité qualifiée et la décision ne passe pas ; soit il n'y a pas de majorité qualifiée contre et la question est de savoir alors si on se met dans l'illégalité au niveau européen. On risque de se trouver dans la même situation que lors de l'embargo contre le Royaume-Uni. Donc la loi n'est pas faite comme on le veut. On devrait pouvoir fonder nos décisions sur des évaluations de risque et après être libre en tenant compte de l'avis scientifique et aussi des conséquences socio-économiques. Les problèmes sont en bout de chaîne : dans l'examen par l'Afssa de l'arrêté qui risque d'être différent. » (Direction DGAI)

La DGAI a ainsi le sentiment d'être placée sous surveillance de l'agence. C'est elle qui doit supporter les conséquences de la saisine de l'Afssa sur des projets de textes réglementaires, qui comportent, dans le domaine des ESST, des enjeux économiques, politiques et médiatiques importants. Ne pouvoir consulter l'agence que sur les textes qu'elle choisit réduirait sa dépendance.

La DGAI se sent encore sous le contrôle de l'agence lorsque cette dernière réclame d'avoir accès aux résultats des plans de contrôle et de surveillance et d'évaluer la mise en œuvre des mesures de gestion. Elle refuse que l'agence évalue la qualité et l'efficacité des actions des services de contrôle comme pourrait le faire une inspection générale. Lorsque l'agence a demandé à la DGAI ses plans de contrôle sur le retrait des MRS en abattoirs, l'agence a émis un avis qui remettait en question la méthodologie d'enquête et révélait des insuffisances dans plusieurs abattoirs. L'avis a été largement diffusé par les médias qui ont remis en cause le travail des personnels en abattoir<sup>1</sup>. Cela explique la réticence de la DGAI à transmettre ses données de contrôle : elle a trop d'incertitude sur la façon dont l'Afssa va utiliser ces données et craint une mise en cause publique de ses services :

« Q. L'Afssa se plaint de ne pas avoir accès aux résultats d'enquête des services ? Est-ce que c'est vrai ?

Oui, c'est vrai ! C'est lié aux difficultés de relations qu'on a avec l'agence. Il y a maintenant une défiance par rapport à l'Afssa ... "chat échaudé craint l'eau froide" ! On a l'impression qu'il y a une telle utilisation du pouvoir médiatique... qu'on est très réservé sur le fait de tout donner à l'Afssa. On ne sait pas comment ces données seront utilisées hors contexte. » (Direction DGAI)

Une autre contrainte forte pour la DGAI existe lorsque l'Afssa émet des avis ou des recommandations qui, en raison de leur publicisation et de leur médiatisation, limitent la marge de manœuvre du gestionnaire et empêchent la prise en considération de tout autre élément d'appréciation. L'agence exerce, par l'intermédiaire de ses avis, une pression qui empêche une gestion autonome des risques :

« D'abord ce dont on fait l'expérience chaque jour ici, c'est la définition des limites de l'agence et des prérogatives du gestionnaire. L'Afssa va au-delà de la simple évaluation de risques ; elle fait des recommandations de gestion, trop souvent beaucoup trop directives, qui nous laissent sans marge de manœuvre, surtout sur des sujets médiatiques sur lesquels le gouvernement n'a plus de marge de manœuvre. » (Direction DGAI)

Un exemple, que nous avons déjà évoqué dans le chapitre 4, est éloquent. Il s'agit d'un avis de l'agence rendu en octobre 2003 sur la réintroduction des bovins accidentés dans l'alimentation humaine. Après un premier avis qui restait ouvert (après l'avoir quantifié, l'agence refuse de se prononcer sur l'acceptabilité du risque et renvoie la responsabilité à l'administration), la DGAI propose quelques mois plus tard un projet d'arrêté prévoyant la réintroduction des animaux accidentés de tout âge. L'agence se prononce cette fois sur l'acceptabilité du risque et *déconseille* la réintroduction de tels animaux en estimant qu'elle reviendrait à *doubler* le nombre de bovins infectés par l'ESB et présentant un résultat

---

<sup>1</sup> L'avis est rendu public le 18 juillet 2002. *Le Monde* du 20 juillet titre : « Vache folle : des failles subsistent dans les abattoirs. La réglementation sur l'élimination des tissus bovins n'est pas toujours appliquée ».

faussement négatif aux tests entrant dans la chaîne alimentaire humaine. Cet avis<sup>1</sup>, où l'Afssa se prononçait sur l'acceptabilité du risque, a coïncé le gestionnaire :

« On a posé le problème à l'Afssa de savoir si on pouvait réintroduire les bovins de plus de 24 mois. Le CES ESST a fait une évaluation quantifiée. Il a examiné le nombre d'animaux malades, la validité des tests et a évalué à 0,6 animaux par an de faux négatifs qui risquent de rentrer à l'abattoir ; et à 0.6 aussi le risque de faux négatifs pour les animaux accidentés car les animaux accidentés sont 40 fois moins nombreux mais leur risque d'être malades est 40 fois plus grand. Le risque d'animaux testés négatifs est donc de 1.3 par an au total sur les 2.03 millions d'animaux par an ! En plus si cet animal entre, on lui retirera ses MRS. Donc avec ça le travail d'évaluation devrait être terminé. Le CES a ajouté un élément supplémentaire : si vous réintroduisez ces animaux accidentés, ils ne seront pas abattus sur la même chaîne, donc il faudrait les mêmes précautions sur la chaîne d'abattage d'urgence que sur la chaîne d'abattage normale. Pour nous cette exigence fait partie de l'évaluation.

Et puis l'avis de l'Afssa a été : le CES montre que le risque serait « doublé » par rapport à la situation actuelle. Donc il parle en facteur multiplicateur et pas en valeur absolue. L'avis dit : « si vous réintroduisez ces animaux..., ce que l'agence ne saurait conseiller... ». Mathématiquement c'est le double. Mais en le disant comme ça l'agence se pose en donneur de leçons. Aucune gestion n'est possible après ça ! La messe est dite ! » (Direction DGAI)

La DGAI conteste la confusion entre l'évaluation quantitative ou qualitative des risques (en anglais, *risk estimation*) et l'évaluation à proprement parler du risque (en anglais *evaluation*), c'est-à-dire le jugement porté sur son acceptabilité, qui pour l'Afssa ne peut reposer que sur des critères sanitaires, tandis que pour l'administration d'autres critères de jugement doivent entrer en ligne de compte. Cette confusion est d'autant plus rejetée par la DGAI que le CES ESST s'est précisément limité à ce qu'elle attend de l'agence, un *assessment* quantitatif du risque. C'est la direction de l'Afssa qui se prononce sur l'acceptabilité du risque et met dans la balance tout le poids de l'agence (« ce que l'Afssa ne conseille pas ») pour s'opposer au projet de texte :

« Un autre point essentiel, c'est que les avis ne sont pas ceux du CES mais ceux du DG. C'est un administratif qui rend un avis, qui modifie l'avis du CES. Ça c'est rédhibitoire ; ce ne doit pas être l'avis du DG... il y a des exemples où l'avis a été modifié. Souvent sur des sujets sensibles. Par exemple, pour la réintroduction des bovins accidentés dans la chaîne alimentaire, le DG a « déconseillé » de les réintroduire. Et comme l'avis est destiné aux trois gestionnaires, la DGS s'est collée à l'avis. Si seulement on n'avait eu qu'une analyse chiffrée... là l'interprétation de l'avis du CES a été faite par le DG de l'Afssa. » (Direction DGAI)

La DGAI s'oppose donc à ce que l'Afssa, et particulièrement son directeur général, évalue l'acceptabilité du risque et détermine par là sa gestion. Elle conteste également l'agence quand elle fait des recommandations qui la dérangent ou élabore des scénarios de gestion qui lui paraissent inapplicables. La DGAI a violemment critiqué l'Afssa à propos de son avis sur le passage à l'abattage sélectif (voir chapitre 5) : alors que pour le ministre de l'Agriculture, l'administration et les éleveurs, le principe de la fin de l'abattage total semblait acquis, les options proposées par l'agence, rendent le passage à une forme d'abattage sélectif impossible et mécontentent acteurs politiques et économiques qui y voient un débordement de l'Afssa sur la gestion des risques.

La contrainte exercée par les avis sur l'administration est renforcée par la stratégie de communication de l'agence, contestée par la DGAI qui a l'impression que l'Afssa essaye de forcer la main aux administrations en mobilisant l'opinion :

« Pour le dossier intestins d'ovins, on ne m'enlèvera pas de l'esprit que pour l'Afssa, annoncer ça la veille du salon de l'agriculture, c'était qu'il y avait des enjeux de pouvoir derrière. Pouvoir de communication. Personne ne pourra me convaincre que la publication n'était pas opportuniste. C'était

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa 13 octobre 2003 sur un projet d'arrêté prévoyant de ré-autoriser l'abattage des animaux accidentés depuis moins de 48 heures, quel que soit leur âge.

une maladresse politique de premier plan. A la veille du salon, la notoriété était assurée pour l'Afssa ! »  
(Direction DGAI)

Ainsi plusieurs points de tensions apparaissent entre la DGAI et l'Afssa : au niveau de la saisine de l'agence, de sa consultation sur les textes réglementaires et sur les plans de surveillance et de contrôle, sur le rôle du directeur général dans la rédaction des avis, sur la politique de communication de l'agence... Pour la DGAI, la politique du Martin Hirsch, son souci de faire pression sur les administrations par des avis médiatisés qui confondent évaluation des risques et évaluation de leur acceptabilité et par la définition de recommandations ou d'options de gestion ne peuvent conduire qu'à une gestion disproportionnée :

« C'est pas possible de se détacher des avis de l'Afssa : sur des choses très médiatisées, c'est impossible. Quand le DG dit « ce que je ne recommande pas », le ministre ne dira jamais qu'il passe outre. Ça c'est sur les animaux accidentés, alors que de nombreux animaux accidentés sont importés ! En plus on est dans une gestion interministérielle : en voyant un avis comme ça, le ministre de la Santé ouvrira au maximum le parapluie. La politique de l'ESB coûte 800 millions d'euros par an pour 6 cas de MJC ! Alors que la politique de lutte contre le cancer du sein de la femme c'est rien et ça touche une femme sur 10 ! En terme de politique, la question devrait être posée au ministre de la Santé ! Il y a des priorités à déterminer ! » (Direction DGAI)

Enfin, c'est la dimension politique de l'agence que refuse la DGAI. Pour elle, l'Afssa doit être une instance scientifique d'évaluation (au sens d'*estimation*) au service du gestionnaire. Elle doit émettre des avis sans chercher à faire pression sur les administrations et éviter toute action qui limiteraient la marge de manœuvre des administrations.

### **c. Les tactiques pour desserrer la contrainte**

Cependant, la DGAI n'est pas totalement contrainte par l'agence. D'abord parce que, dans certains cas, les avis de l'agence vont dans le sens de ses intérêts. La DGAI utilise ces avis pour justifier au nom de raisons sanitaires des mesures prises en réalité pour d'autres considérations :

« Parfois on se cache derrière les avis de l'Afssa pour justifier des mesures nationales. Peut-être que l'embargo aurait été levé plus tôt... mais l'avis de l'Afssa nous a bien servis pour empêcher que le bœuf britannique ne soit pas vendu à bas prix sur le marché français. L'avis scientifique nous avantagait. Tant qu'il est là, on peut se retrancher derrière. C'est un peu technocrate... cette séparation n'a pas que des inconvénients... quand l'avis nous arrange, nous on dit... c'est comme pour l'embargo sur le Portugal, la Commission voulait permettre les exportations sans conditions. C'est là que le fait d'avoir une agence nationale c'est important... » (Chef de bureau DGAI)

De plus, elle peut utiliser plusieurs tactiques pour desserrer la contrainte. La première est de contourner la saisine de l'Afssa. Dans certains cas l'administration peut faire appel à un laboratoire de l'Afssa, avec qui elle a des relations directes, et demander un appui scientifique et technique, en espérant que l'agence ne fasse pas d'autosaisine. Cette demande d'appui ne donne pas lieu, à la différence d'un avis, à une évaluation de risque et à un avis public :

« On a eu un problème de chlorure-fénicol dans des poudres de lactosérum. Le lait est séparé en fromage et lactosérum qui donne de la poudre. On y a retrouvé du chlorofénicol, un médicament vétérinaire interdit, à dose faible, inférieure au seuil de sensibilité des méthodes d'analyse. Là la LMR est 0 puisque c'est une substance interdite. On a travaillé avec le laboratoire de Fougères pour la recherche de ces traces. On a bloqué les poudres de lait. On a fait des études de traçabilité ; les poudres ont été analysées ; on a recherché la source. La contamination n'était pas localisée dans des traitements médicaux, mais dans le ferment utilisé pour faire les fromages. La boîte des milieux de culture utilisée pour les ferments était passée au chlorofénicol ! Donc là l'affaire a été gérée en parfaite liaison en appui scientifique et technique avec le laboratoire de Fougères. On a informé la DGS, la DGCCRF... on n'a pas saisi l'Afssa sur ce sujet. Si on l'avait fait, l'Afssa aurait tiré le parapluie et nous aurait forcé à retirer tous les fromages ! Avec des conséquences économiques disproportionnées ! (...) L'Afssa a coopéré,



elle aurait pu s'autosaisir... Avant on avait le CNEVA, les labos du ministère de l'agriculture. On avait d'étroites relations avec eux, on s'entendait bien et on suivait leurs conseils pour les aspects pratiques de gestion du risque. Je crois qu'aucune mesure prise à cette époque, aucune mesure n'a été contestée. On n'a pas failli à notre mission. Mais le CNEVA joue de moins en moins ce rôle. Là le chef de labo a bien joué, il a coopéré. Mais il y a toujours le risque que l'Afssa se saisisse d'une question comme ça, fasse une autosaisine et réunisse 25 experts... je sais déjà ce que ça aurait donné ! » (Direction DGAI)

Par ailleurs, la DGAI a évolué dans la façon de saisir l'agence : au fur et à mesure des années, ses questions sont devenues plus fermées et appelant des réponses plus précises. Il s'agit de moins en moins de demandes d'avis sur des mesures de gestion, appelant des recommandations, mais des saisines visant à obtenir une évaluation quantitative du risque susceptible de redonner au gestionnaire une marge de manœuvre plus grande dans l'évaluation de l'acceptabilité du risque et dans la définition des mesures de gestion<sup>1</sup>. On observe ainsi un processus d'apprentissage de la part de la DGAI pour réduire l'influence de l'agence.

L'administration cherche aussi à réaffirmer son contrôle en posant ses exigences et en demandant à l'agence des avis de meilleure qualité, respectant la démarche du *Codex* et s'appuyant sur une évaluation quantitative plus à même de laisser à l'administration son autonomie de jugement :

« On a des relations avec l'Afssa pour le suivi des saisines. On travaille d'ailleurs sur un projet dans le cadre de la Moderfi. On voudrait faire un travail sur la formulation des saisines et se donner des indicateurs de la qualité des avis. On a mis en place une réflexion avec la DGS pour définir ce qu'est un bon avis. Pour la DGS, cela dépendrait si l'avis est suivi ou pas. Pour nous, un bon avis c'est celui qui suit les principes de l'évaluation *Codex* : identification du danger, exposition... les critères ne porteraient pas sur le contenu de l'avis (l'avis me plaît ou pas). C'est la structuration de l'avis, du processus d'évaluation : il faut que l'avis soit structuré selon une démarche *Codex*, pour qu'on puisse bien assurer sa promotion à l'international. Pour l'instant la démarche de l'Afssa ne correspond pas à cette approche ; il faudrait voir si l'avis comporte des avis minoritaires, une évaluation quantitative, s'il comporte l'avis du CES ou non... » (Chef de bureau DGAI)

On voit là comment la DGAI encourage à la procéduralisation de l'expertise de manière à limiter les interférences sur les avis des comités d'experts et à réduire la marge de manœuvre du directeur général (voir partie 2).

Pour desserrer la contrainte, la DGAI peut aussi, lorsque l'Afssa émet un avis contraire aux attentes de l'administration, la ressaisir un peu plus tard sur un texte quasi-équivalent. L'Afssa et l'administration se livrent alors à une guerre d'usure, où projets de texte et avis se succèdent, le temps passant permettant d'affiner les évaluations de risque, de tenir compte des évolutions scientifiques et épidémiologiques.... Pour reprendre l'exemple de la réintroduction des bovins accidentés, après que l'Afssa eût rendu son avis en octobre 2003, elle a réexaminé d'elle-même la question de la réintroduction des bovins euthanasiés en juin 2004 : elle constate alors que le nombre de bovins accidentés faux négatifs qui entreraient dans la chaîne alimentaire diminuerait en valeur absolue mais serait toujours le double du nombre de bovins faux négatifs introduits normalement en abattoir. Finalement elle laisse le gestionnaire décider de l'acceptabilité du risque en égratignant au passage la DGAI :

« il appartient aux autorités de santé de décider s'il faut raisonner en risque absolu ou en risque relatif, ou à partir de quel risque absolu le principe de précaution cesse d'être proportionné »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'Agriculture demande aussi de plus en plus à l'agence de donner une évaluation relative du risque (existe-t-il un sur-risque entre deux populations d'animaux, deux pays... ?) et non une évaluation absolue de son niveau de maîtrise (comme elle l'a fait dans son avis sur l'embargo sur la viande bovine anglaise fin 1999).

<sup>2</sup> Avis Afssa du 30 juin 2004 sur le suivi de l'épizootie d'ESB.

En ne s'adressant qu'aux « autorités de santé », l'Afssa renvoie la responsabilité de la décision au ministère de la Santé et insiste de façon subliminale sur le fait que la décision doit aller dans le sens de la protection de la santé. C'est bien ce qui est compris à la DGAI :

« Cette année on est reparti à l'attaque, en fonction de notre expérience jusqu'au 1.01.2004 avec une forte baisse du nombre de cas. Si on prenait le risque de la réintroduction ? Le risque aussi serait double mais serait au total de 0.8 puisqu'on a une baisse du nombre de cas. Donc le risque total serait inférieur au risque de 2002. Alors maintenant l'avis de l'Afssa est plus vicieux. Il dit : "voilà le risque". Et ajoute : "les autorités de santé ... devraient se prononcer pour dire si l'on doit tenir compte du risque en valeur absolue ou en valeur relative ou dire quel est le niveau de risque acceptable". Ça laisse pantois. Si on pose le problème du risque absolu, alors on accrédite l'idée qu'il faut rechercher le risque 0. Si on pose le problème en valeur relative, on parle du risque acceptable... mais alors pourquoi ça ne concernerait que les autorités de santé ? Ce ne sont pas les seules autorités concernées ! » (Direction DGAI)

Enfin la DGAI doit attendre novembre 2004 pour proposer un texte réintroduisant les bovins accidentés. En deux ans, la situation épidémiologique s'est améliorée et des données actualisées montrent une diminution de la prévalence de l'ESB tant pour les animaux accidentés abattus d'urgence que pour les animaux menés à l'abattoir. Même si le rapport entre les deux prévalences est stable, toujours deux fois plus important pour les animaux euthanasiés pour accidents, cette fois le CES conclut sur la baisse du risque relatif qui devrait être encore « fortement limité » par le retrait des MRS en abattoir. Et cette fois Martin Hirsch suit l'avis du CES :

« Compte tenu de l'actualisation des données épidémiologiques présentées ci-dessus et de l'évolution favorable de l'épizootie, l'Afssa considère que le risque lié à l'introduction dans la chaîne alimentaire des bovins abattus d'urgence âgés de plus de 24 mois est réduit de manière significative. En conséquence, l'Afssa émet un avis favorable au projet d'arrêté qui lui a été soumis. »<sup>1</sup>

Depuis la première saisine de la DGAI en mai 2003, il aura fallu presque deux ans et quatre avis de l'agence pour que l'Afssa donne son feu vert au projet de texte de la DGAI. Ce processus itératif entre gestionnaire et évaluateur est fréquent lorsque l'évaluation est difficile, les données manquantes ou incertaines et lorsque l'agence recommande la prudence. Pour parvenir à faire adopter les mesures qu'elle souhaite, la DGAI ressaisit l'agence ultérieurement, une fois les données accumulées et la situation épidémiologique ou sanitaire ayant évolué.

Dans d'autres cas, lorsque l'administration refuse d'aller dans le sens d'un avis de l'Afssa, l'administration peut proposer des solutions techniques nouvelles : pour ne pas interdire l'utilisation des intestins de bovins ou d'ovins, comme le lui conseillait l'agence, l'administration lui a demandé d'évaluer des procédés techniques permettant d'éliminer les parties potentiellement dangereuses de ces intestins (procédé de délimonage). Ainsi l'administration a gagné 6 mois, le temps pour l'agence de montrer que ce procédé n'était pas parfaitement efficace. Une autre technique utilisée consiste pour l'administration à repousser la décision en déclarant attendre un avis ou une position communautaire.

Autre tactique, la DGAI peut faire appel à d'autres instances d'expertise. Dans le domaine de la santé animale, elle a même reconstitué une expertise interne, un comité d'experts qu'elle peut mobiliser rapidement en cas de crise, dont elle contrôle la composition et le mode de fonctionnement :

« Il y a aussi le problème du monopole de l'expertise. Par exemple sur la fièvre aphteuse. Parfois, il y a nécessité de décider d'abattre dans l'heure des animaux. L'Afssa veut que la seule expertise soit celle du CES santé animale. Nous on veut un groupe d'experts avec des gens de l'Afssa, des écoles vétérinaires, des directeurs des services vétérinaires pour pouvoir réagir rapidement et nous donner des

---

<sup>1</sup> Avis Afssa du 24 février 2005 sur un projet d'arrêté de la DGAI proposé par saisine du 29 novembre 2004 pour réintroduire les bovins accidentés de plus de 24 mois.

conseils en cas de crise. On a reconstitué une expertise interne en cas de crise car le CES santé animale n'est pas capable de répondre dans l'heure à des questions. C'est un comité national d'experts dont la composition et le mode de fonctionnement ne sont pas officialisés. Il travaille à côté de l'administration en temps réel. L'expertise du CES est très institutionnelle, pas assez réactive. C'est important qu'il y ait de la communication, qu'il y ait des échanges pour des cas comme ça... et ce n'est pas comme ça avec l'Afssa. Par contre on interrogera le CES sur des questions de stratégie générale... mais elle ne peut pas répondre en cas d'urgence... » (Chef de bureau DGAI)

La DGAI peut aussi faire appel au Conseil national de l'alimentation (CNA) qui réunit l'ensemble des acteurs socio-économiques de l'alimentation. C'est la stratégie qui a été adoptée sur la question de l'abattage. Pour se sortir de l'inconfort où l'avait placé l'agence par son premier avis (voir chapitre 4), le CNA a été saisi. Sa consultation du CNA a permis de faire accepter aux acteurs économiques la décision de ne pas passer immédiatement à l'abattage sélectif et d'en faire porter la responsabilité à l'Afssa. Dans un autre cas, la DGAI a soumis au CNA l'avis de l'agence proposant, par mesure de précaution, d'interdire les intestins d'ovins, mesure qui aurait pu avoir un impact économique important. Dans ce cas, le CNA a réalisé une évaluation des bénéfices et des coûts de la mesure pour conclure qu'une interdiction était disproportionnée. Là, la saisine du CNA permet à la DGAI d'officialiser la prise en considération d'autres critères de jugement et de faire accepter la décision par tous les acteurs de la chaîne alimentaire.

On comprend donc pourquoi la relation entre la DGAI et l'Afssa est conflictuelle. L'agence, tout en étant une ressource scientifique pour l'administration, exerce aussi une forte contrainte, limitant la marge de manœuvre du gestionnaire, à la fois de façon directe par la politique offensive qu'a choisi de mener l'agence au service de la sécurité sanitaire et, de façon indirecte, lorsque l'agence est soutenue par les autres administrations (la plupart du temps par la DGS et souvent par la DGCCRF) dans une gestion qui est devenue interministérielle. Pour se dégager de cette contrainte, la DGAI garde des ressources et utilise diverses tactiques. Mais l'analyse montre combien la création d'une expertise externalisée dans un établissement autonome, menant une stratégie offensive au nom de la défense de la sécurité sanitaire, a transformé les relations de pouvoir au sein du système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires. L'Afssa, bien que sous tutelle administrative, est parvenue à exercer une contrainte forte sur les gestionnaires du risque. C'est la DGAI qui en supporte le plus les coûts dans la mesure où c'est elle qui a géré les problèmes liés aux ESST, sur lesquels l'Afssa a été très impliquée. Même si la DGCCRF partage certaines critiques avec la DGAI, c'est cette dernière qui exprime la plus forte dépendance et cherche à réduire les pouvoirs de l'agence.

Ainsi lors de l'évaluation de l'agence en 2004 (IGAS-COPERCI, 2004), et à la différence de la DGS et de la DGCCRF, la DGAI a clairement cherché à réduire les prérogatives de l'Afssa. Défendant son territoire administratif, elle a contesté la proposition de transfert à l'Afssa de l'évaluation des produits phytosanitaires et de son Laboratoire national de la protection des végétaux. Elle a également affirmé la nécessité de mieux encadrer le programme de travail de l'agence, de limiter l'intervention de la DERNS ou du directeur général sur les avis en émettant le souhait que l'agence communique les avis des comités d'experts sans intervention de quelque expertise interne. Remettant en question un principe que les parlementaires, soucieux de donner du pouvoir à l'agence, avaient délibérément ajouté pour compenser le fait que l'agence était privée de la gestion des risques, la DGAI a recommandé de modifier les modalités de saisine de l'Afssa. Ainsi le rapport IGAS – COPERCI (2004) propose-t-il de ne plus consulter l'Afssa sur des textes qui transposent des directives communautaires ni sur des

textes où elle a déjà été consultée en amont<sup>1</sup>. Le rapport de l'OPECST (Saunier, 2004) va dans le même sens. Ces propositions montrent combien l'agence est, pour la DGAI, un problème.

## Conclusion du chapitre 6 : un pouvoir d'influence

Au terme de ce chapitre, nous pouvons montrer comment l'Afssa a transformé la régulation des risques alimentaires. Une analyse administrative montrerait comment le système de régulation des risques a été réformé suivant le principe de la séparation entre évaluation et gestion des risques<sup>2</sup>. A l'Afssa, l'évaluation de risque, réalisée à la demande du gestionnaire. Aux ministères en charge de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé, la décision et la gestion des risques, éclairée par l'évaluation scientifique et la prise en considération d'autres considérations économiques, sociales, culturelles, etc. La réforme aurait rendu les processus de décision « plus rationnels et plus transparents, pour aboutir à des décisions plus cohérentes » (Nairaud et Prunaux, 2003, p. 434). L'application de l'analyse de risque aurait permis une remise en ordre rationnelle pour « aboutir à une politique mieux comprise et plus facilement acceptée » (idem).

La présentation de ce processus linéaire, rationnel et pacifié contraste avec celle qui ressort de l'analyse sociologique. Nous avons montré combien le partage des rôles supposé par le modèle standard de l'analyse de risque ne va pas de soi, comment le système de régulation des risques est un ensemble d'interactions conflictuel où se jouent des relations de pouvoir et où le processus de décision paraît moins rationnel et cohérent. Le fonctionnement concret du système d'acteurs met en évidence le pouvoir important acquis par l'évaluateur de risque et les contraintes fortes qu'il exerce sur le gestionnaire. La relation de pouvoir, formellement favorable au gestionnaire, semble dans les faits inversée, au profit de l'Afssa.

L'Afssa n'est pas un simple organisme sous la tutelle ministérielle, chargé d'évaluations scientifiques de risque. Elle apparaît comme un acteur politique, revendiquant son indépendance de manière à exercer une pression sur les gestionnaires comme sur les acteurs socio-économiques. Dans ce nouveau système de régulation, l'expertise scientifique contraint en effet fortement la décision. Même si en théorie, du fait de la séparation institutionnelle entre évaluation et gestion des risques, les gestionnaires peuvent prendre leurs décisions de façon autonome, en tenant compte de l'expertise de l'Afssa mais également d'autres paramètres, d'ordre économique, social ou politique, dans les faits, cette possibilité est réduite. L'Afssa exerce un pouvoir d'influence, mis en évidence par Lascoumes et Lorrain à propos de certaines organisations<sup>3</sup>, qui peut se définir comme :

---

<sup>1</sup> L'Afssa conteste cette recommandation en notant qu'il est possible de modifier dangereusement la sécurité sanitaire par des modifications au premier abord mineures d'un texte. L'agence prend l'exemple des arrêtés de 1983 concernant la sécurisation des produits sanguins qui prévoyaient des mesures transitoires pendant lesquelles les opérateurs pouvaient utiliser des produits non chauffés. L'Afssa affirme qu'il est indispensable qu'une instance indépendante puisse examiner la dernière version d'un texte et fournisse un avis public. (Observations de l'Afssa sur le rapport provisoire d'audit de l'Afssa par l'IGAS et le COPERCI.)

<sup>2</sup> C'est une telle lecture que donnent les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture en s'attribuant au passage le pilotage de la gestion des risques (Nairaud et Prunaux, 2003).

<sup>3</sup> Le concept de « pouvoir d'influence » utilisé par Lascoumes et Lorrain est utilisé pour décrire le pouvoir d'institutions privées auxquelles sont déléguées des fonctions régaliennes, qui restent relativement dans l'ombre, tout en ayant des effets politiques et sociaux décisifs. La nature de leurs ressources, principalement informationnelles, fait qu'on peut rapprocher l'Afssa, agence publique et relativement moins discrète, de ces « intermédiaires de l'action publique » qui s'autonomisent et jouent un rôle de plus en plus important dans l'action publique (les auteurs généralisent leurs analyses aux espaces intermédiaires de l'action publique comme « les grands corps de fonctionnaire, les commissions, les agences, les structures d'expertise publique, les lobbies et autres *think tanks*» (*ibid.*, p. 6-7).

« la capacité à peser sur l'action, non par l'usage de l'autorité ou de la propriété, mais par la capacité à organiser les représentations que les acteurs se font des choix possibles. L'influence suppose la maîtrise des formats d'information, la capacité à intervenir à plusieurs moments d'une chaîne décisionnelle et de le faire dans une certaine durée. » (Lascoumes et Lorrain, 2007, p. 4-5).

Ce pouvoir d'influence est fondé sur les ressources informationnelles, la capacité d'expertise et l'autorité scientifique dont dispose l'Afssa mais aussi sur la stratégie qu'elle a adoptée pour s'institutionnaliser dans le système de régulation des risques et pour développer sa capacité de persuasion<sup>1</sup>. Ce pouvoir d'influence est structurellement possible par les caractéristiques organisationnelles du système de régulation qui rendent la gestion interministérielle et par l'absence de réforme des processus de décision. Enfin, le contexte, dans lequel les autorités politiques doivent se préserver des risques politiques de leurs décisions, joue un rôle essentiel.

En premier lieu, pour affirmer son pouvoir, l'Afssa peut compter sur plusieurs atouts. Le premier est sa capacité d'expertise. Nous avons montré dans la partie 2 comment la construction d'une bureaucratie scientifique et technique avait permis d'accroître les moyens humains et financiers consacrés à l'évaluation des risques et à la recherche en matière de sécurité alimentaire, de mobiliser un réseau de scientifiques, de procéduraliser les modes d'organisation et de fonctionnement de l'agence, etc. L'Afssa peut revendiquer une expertise de meilleure qualité, bénéficiant d'une plus grande crédibilité et d'une plus forte légitimité tant auprès de ses administrations de tutelle que des acteurs socio-économiques :

« La création de l'Afssa était indispensable. Aujourd'hui on se demande comment on travaillait avant. Le révélateur a été la crise ESB en 1996, on s'est rendu compte qu'on évaluait le risque à la petite semaine. On travaillait ici, on avait une évaluation à faire, on se demandait qui contacter. On appelait un professeur d'une école vétérinaire, un prof dans un institut de recherche, on faisait peut-être une réunion, et à partir de ce qui sortait de la réunion, on faisait une proposition de décision. C'était n'importe quoi. Donc le bilan global est forcément positif, pour les administrations et les politiques, et pour les premiers concernés, les consommateurs. » (Direction DGAI)

L'efficacité de son dispositif d'expertise et le label d'indépendance et de transparence du processus d'évaluation lui ont permis d'obtenir la reconnaissance de tous les acteurs de la régulation des risques<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'agence a développé son pouvoir en utilisant de la façon la plus maximaliste possible les prérogatives que lui a accordées la loi de 1998. Cette stratégie a été mise en œuvre tant auprès des administrations que des acteurs socio-économiques. L'Afssa bénéficie pour cela des pouvoirs que lui ont donnés les sénateurs de la Commission des affaires sociales. Elle évalue toutes les mesures de gestion dans son domaine. Elle peut s'autosaisir et définir une partie de son agenda (celle qui ne dépend pas des saisines des administrations). Elle rend public ses avis et peut les médiatiser fortement en jouant sur la sensibilité de l'opinion et le contexte de crise. Elle peut profiter de l'absence relative de coordination des trois administrations pour garder une certaine autonomie en jouant des dissensions entre elles. Elle peut se positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques pour faire des recommandations de gestion, demander à évaluer les plans de surveillance et de contrôle des administrations et se prononcer sur la mise en œuvre des mesures de gestion. Elle peut enrôler les acteurs économiques et sociaux dans des actions concertées en contournant les

---

<sup>1</sup> On reprend l'analyse classique des formes du pouvoir d'influence : une action de persuasion fondée sur un travail d'information et de modification de la représentation des intérêts de l'influencé ; l'autorité légitime d'un acteur provenant de son charisme personnel, de ses compétences ou de la référence à des valeurs partagées (Braud, 2004, p. 40-44).

<sup>2</sup> Cette appréciation globale de l'agence est confirmée dans les rapports d'évaluation officiels de l'agence (IGAS-COPERCI, 2004 ; Saunier, 2004) et dans les travaux d'enquête sociologique (Besançon, 2004c ; Tornay, 2007).

administrations. Elle peut s'adresser directement aux consommateurs et développer des relations avec leurs associations. Elle peut prendre une posture de groupe de pression au service de la santé publique en utilisant son expertise pour mobiliser l'opinion et s'opposer aux lobbies agroalimentaires. L'agence agit donc, sous la houlette de son directeur général, comme un acteur politique indépendant, s'affranchissant de ses tutelles ministérielles et cherchant à avoir une influence directe sur les pratiques des acteurs économiques et les comportements des consommateurs.

Cette stratégie, fondée sur la production de connaissances et leur publicisation, on l'a vu, place les gestionnaires du risque, et parfois les acteurs socio-économiques, sous une forte contrainte. Elle limite la marge de manœuvre des gestionnaires :

« A partir du moment où l'avis est public et que les médias n'ont pas de recul, l'avis se répercute comme la vérité absolue, parole d'évangile et prend force de loi pour les décideurs. C'est difficile de s'abstraire de la pression des avis. » (Ancien ministre de l'Agriculture)

En second lieu, le pouvoir de l'agence est conforté par les caractéristiques institutionnelles du nouveau système de régulation des risques alimentaires. L'Afssa apparaît comme le point de passage obligé et l'institution capable d'assurer cohésion et cohérence à l'action publique. Dans un système d'acteurs éclaté, où les relations entre les gestionnaires du risque restent potentiellement conflictuelles car fondées sur des principes d'action et des intérêts divergents, l'Afssa permet de créer de l'interministérialité, de faciliter les échanges d'informations entre les administrations et de forcer à l'élaboration de compromis à partir de l'expertise scientifique, dans le sens d'un renforcement de la sécurité sanitaire :

« L'agence sert à mettre les ministères dans la même position d'expertise, pour qu'ils puissent s'engueuler dans les mêmes conditions, sur un pied d'égalité. Elle rééquilibre l'expertise pour permettre un meilleur débat interministériel. » (Direction générale Afssa)

L'Afssa oblige les trois ministères à se concerter sur les saisines, au moins dans les domaines les plus sensibles (comme l'ESB, l'alimentation animale, les OGM...), à partager leurs ressources, à définir ensemble des modalités de gestion des risques, à tenir compte mutuellement des contraintes de chacun.

Cela ne signifie pas que la gestion des risques est devenue moins conflictuelle. L'agence est aussi un enjeu dans les conflits interministériels et un acteur à part entière de ces conflits. En garantissant à la DGS un accès à l'expertise et en réduisant les asymétries d'information entre gestionnaires, elle a permis au ministère de la Santé de prendre une part plus importante à la gestion des risques, ce d'autant plus que l'Afssa et le ministère de la Santé partagent les mêmes objectifs de défense de la sécurité sanitaire. En retour, l'Afssa a trouvé dans le ministère de la Santé un relais pour soutenir ses avis et recommandations au niveau interministériel. L'Afssa et le ministère de la Santé ont ainsi développé une alliance plus ou moins tacite contre des administrations et des ministères obligés de tenir compte, outre des objectifs de santé publique, de la faisabilité technique et des conséquences économiques et sociales des mesures de gestion sur les professions concernées.

De ce fait, les propriétaires traditionnels des risques alimentaires ont vu leur quasi-monopole sur la gestion des risques contesté. La stratégie offensive de l'agence et le renforcement de l'interministérialité contraignent les administrations de la Consommation et surtout de l'Agriculture. Ainsi, pour prendre un exemple, dans le cas des animaux accidentés, même si la DGAl considère que le sur-risque est négligeable et souhaite relativiser l'avis scientifique en tenant compte de considérations politiques (la mesure est purement française) et économiques

(le coût de l'interdiction de ces animaux est évalué à 15 millions d'Euros), même si le cabinet du ministère de l'Agriculture soutient la proposition de son administration, les deux autres administrations s'y opposent, suite à l'avis de l'agence :

« L'interdiction de juin 2000 des bovins accidentés était légitime car on n'avait pas de tests. Maintenant on a des tests, et de nouvelles données. On a posé la question à l'Afssa de l'estimation du risque si on réintroduisait ces bovins. L'Afssa a répondu en chiffrant le sur-risque de 0.6 faux-négatifs dans la chaîne. Donc ça doublait de risque total de faux négatif. Et après on retirait encore les MRS de ces animaux. On a rapidement fait une analyse coûts-bénéfices de cette mesure, qui est très facile. On a fait une analyse qu'on a transmise au cabinet, et le ministre est tombé d'accord sur le fait qu'il fallait retirer cette mesure. D'autant plus que c'est encore une mesure franco-française. On a transformé ça en projet d'arrêté, soumis à l'Afssa et on a eu un retour débile... on a eu la même réponse qu'avant, sauf que Martin Hirsch a ajouté : « si l'administration réintroduit ces animaux..., ce que l'Afssa ne recommande pas... ». Nous on n'a pas posé la question de savoir si l'Afssa recommandait ou pas ! On a seulement demandé une évaluation du sur-risque ! La DGS et la DGCCRF ont dit : nous on ne le fait pas ! On doublait le risque ! Et pourtant, en valeur absolue, à l'évidence, le risque est négligeable, et le coût des mesures est de 15 millions d'euros ! Le cabinet était partant mais devant la réaction de la DGS et de la DGCCRF, il ne s'est pas senti d'aller à l'arbitrage du premier ministre. » (Direction DGAI)

Les avis de l'Afssa modifient donc le jeu interministériel. Le ministère de l'Agriculture se trouve non seulement placé sous le contrôle de l'agence mais également des autres administrations de gestion, dont on a vu qu'elles suivaient plus facilement l'avis au nom de la sécurité sanitaire ou de la protection du consommateur. Dans ces situations conflictuelles, la DGAI ne peut imposer son point de vue que si le niveau de décision n'est plus celui des directeurs généraux, mais des ministres, voire en dernier recours de Matignon<sup>1</sup>. A ce niveau l'arbitrage devient politique et dépend des rapports de force entre ministères, entre l'exécutif et le législatif ou entre les deux têtes de l'exécutif (en particulier en période de cohabitation), ainsi que des priorités affichées par le gouvernement ou de considérations électorales. Reste que le fait que l'Afssa contraigne à l'interministérialité de la gestion des risques réduit la possibilité pour les ministères de ne pas tenir compte des avis de l'agence.

Troisièmement, si l'Afssa a pu acquérir tant de pouvoir, c'est aussi parce que la gestion en matière de sécurité alimentaire n'a pas été profondément transformée. La phase d'évaluation de l'acceptabilité sociale du risque et des options de gestion, au regard de critères non seulement sanitaires mais aussi économiques, politiques et sociaux, n'a pas été organisée. Du coup cette phase d'analyse est parfois capturée par l'Afssa (on a vu le pouvoir du directeur général dans la rédaction des avis) ou assurée par les administrations mais de manière informelle. Ces dernières ne procèdent pas à une analyse procéduralisée et indépendante. Une expertise permettant de pondérer les avis scientifiques par une mesure des avantages, des bénéfices et des coûts des mesures envisagées n'a pas été instituée. Dans certains cas les plus problématiques, l'administration a mobilisé le CNA pour une analyse des conséquences économiques et sociales des mesures de police sanitaire proposées par l'Afssa. Mais le CNA n'a endossé ce rôle que de manière exceptionnelle :

« On ne fait pas une vraie expertise, mais une évaluation. On demande aux professionnels, et aux services administratifs des informations en matière de faisabilité technique... c'est plus une appréciation qu'une véritable expertise. On s'appuie si possible sur des connaissances académiques. Parfois on ne le fait pas. Pour l'instant on n'a pas les moyens de faire une véritable analyse socio-économique. On n'a pas de réseau d'experts structuré à qui recourir. On demande aux partenaires les difficultés qu'ils rencontreraient avec telle ou telle recommandation. » (CNA)

---

<sup>1</sup> Mais l'agence peut court-circuiter l'administration, en contactant directement les cabinets et les ministres. Le niveau administratif, dévalorisé, perd alors tout contrôle de la décision et ne peut qu'appliquer des mesures qui, d'emblée, sont discutées et prises au niveau politique.

Dans la plupart des cas, le CNA reste une instance de réflexion qui réunit tous les acteurs du monde agricole et alimentaire, des scientifiques et des représentants des administrations. Il n'est pas outillé pour mobiliser des compétences académiques ni pour évaluer l'impact socio-économique des mesures sanitaires. En outre, bien que se présentant comme une instance indépendante, il est présidé par d'anciens directeurs généraux d'administration, son pouvoir d'auto-saisine est limité et son secrétariat est assuré par le ministère de l'Agriculture<sup>1</sup>. Le CNA ne peut donc constituer une forme d'expertise aussi solide et légitime que celle de l'Afssa. Et il ne joue pas non plus un rôle déterminant de concertation entre les pouvoirs publics et les différentes parties intéressées. Il n'est consulté que de façon ponctuelle sur des questions générales et ses avis n'engagent pas les pouvoirs publics<sup>2</sup>. De l'aveu même de plusieurs agents administratifs, ils ne sont d'aucun poids dans la décision. Le CNA sert plutôt de « chambre de décompression politique » :

« Le CNA c'est une chambre de décompression politique. S'il y a des affrontements, c'est un sas de décompression. Souvent les politiques utilisent les avis du CNA pour absorber le risque politique à travers un avis qui exprimerait les différentes positions. » (CNA)

La délibération entre les parties intéressées n'a pas été non plus organisée de manière à rendre la décision plus ouverte, transparente et démocratique. L'appel à la création d'un second cercle d'expertise chargé de mener une expertise socio-économique et d'organiser la délibération collective, maintes fois formulé par les pouvoirs publics depuis le rapport Kourilsky et Viney (2000), est resté un vœu pieux<sup>3</sup>. La gestion du risque continue de se faire essentiellement de manière informelle et opaque en lien avec les acteurs économiques concernés<sup>4</sup>. A de rares occasions seulement, des procédures de consultation ont été utilisées, comme une conférence de citoyens sur les OGM en 1998 ou les Etats généraux de l'alimentation en 2000. Mais ces expériences, même si elles montrent une volonté d'ouverture du débat public aux citoyens et créent un espace de mobilisation et de discussion, n'ont eu que peu d'impact sur les orientations et le contenu de la régulation des risques (Joly *et al.*, 2003) : elles instituent une forte séparation entre savoirs scientifiques et savoirs profanes et sont plus proches du modèle de l'instruction publique que d'un modèle de coproduction des savoirs (Callon, 1999). En outre la représentation des groupes d'intérêts est réduite (les associations comme les acteurs économiques ont été écartés de la conférence de citoyens sur les OGM) et le processus de concertation est faiblement articulé à la décision : l'objectif principal de ce type de procédures semblent être davantage d'informer ou d'éduquer, de désamorcer les conflits en rassurant la population voire de simplement légitimer des décisions prises par ailleurs.

Ainsi, si l'évaluation des risques a été institutionnalisée et procéduralisée, il n'en a pas été de même pour la gestion des risques, qui se fait toujours de manière informelle, sans que des outils de management des risques aient été créés, et de manière opaque, sans que des procédures de délibération aient été instaurées (Noiville, 2003b). Ce constat dépasse le seul

---

<sup>1</sup> Alors que les deux premiers présidents du CNA étaient des médecins (Le Pr Jean-Jacques Bernier puis le Pr Christian Cabrol), c'est Christian Babusiaux, ancien directeur de la DGCCRF qui a succédé à ce dernier, avant d'être remplacé par Philippe Guérin, un ancien directeur de la DGAl.

<sup>2</sup> Malgré les incantations répétées pour que le CNA prenne un rôle plus important dans le processus de décision : ainsi le ministre de l'Agriculture Hervé Gaymard propose en 2002 que le CNA soit consulté régulièrement sur les projets de texte réglementaires comme l'est l'Afssa (Assemblée du CNA, 18 septembre 2002).

<sup>3</sup> Avis du CNA n°50 du 1<sup>er</sup> février 2005. Propositions pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires.

<sup>4</sup> En témoigne l'existence au ministère de l'Agriculture du Comité consultatif pour la santé et la protection animale qui compte 40 représentants des organisations professionnelles et syndicales agricoles et vétérinaires, de l'administration des milieux scientifiques et de la société civile, dont les avis ne sont pas communiqués.



cadre de la sécurité sanitaire des aliments. En matière de gestion des risques sanitaires et environnementaux, l'analyse des intérêts en présence, la formulation du degré d'acceptabilité des risques en fonction de différentes valeurs, la mise en balance de la valeur accordée à la vie humaine avec les coûts économiques pour combattre les risques, la comparaison entre le risque et l'utilité d'un produit, la délibération collective sur la distribution des coûts et des bénéfices des mesures envisagées, sont autant d'étapes de la gestion des risques qui n'ont pas été formalisées. Alors même que l'affirmation du principe de précaution dans le droit interne comme dans le droit communautaire renforce l'autonomie du décideur (pour évaluer les risques, mettre en balance les divers intérêts légitimes, élaborer des mesures proportionnées), et partant, réinstaura l'idée de choix politique, le gestionnaire du risque procède à un jugement sur l'acceptabilité du risque sans la rigueur nécessaire (*ibid.*, p. 77 et s.)<sup>1</sup>. Rien dans les textes juridiques ne précise clairement les critères au nom desquels les autorités réglementaires peuvent effectuer les arbitrages entre des intérêts multiples et contradictoires et définir ce qu'est un risque acceptable. La décision politique n'a pas été formalisée juridiquement :

« La décision sur le risque reste sous l'emprise d'instances administratives guidées à la fois par des critères partiels et par une méthode peu rigoureuse. La comparaison des risques et des bénéfices, des avantages et des charges en jeu est abandonnée à l'appréciation discrétionnaire du décideur, sans que soient véritablement formalisés les outils à mettre en œuvre pour l'opérer. » (*ibid.*, p. 94).

Cette caractéristique donne aux avis de l'agence un poids décisif dans la décision. En l'absence de toute formalisation de la prise en compte d'autres critères et dans un contexte de forte sensibilité de l'opinion publique sur les questions de santé, suivre l'agence est la meilleure façon de se protéger des risques politiques voire judiciaires de la décision.

Il s'agit là d'un quatrième facteur qui assure les bases de son pouvoir d'influence à l'agence. Les autorités politico-administratives sont placées sous une contrainte médiatique, politique et judiciaire forte<sup>2</sup> :

« La DGAL est impliquée dans plusieurs affaires de contentieux. Dont l'affaire de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Ici il y a un inspecteur général qui suit cette affaire. La maladie a fait 6 morts, bientôt 7. Il y a eu aussi l'histoire des insecticides et du Régent. En juillet, 4 recours ont été déposés au Conseil d'Etat (les documents sont là sur la table) et il y a une pression permanente du juge de Saint-Gaudens et du pôle financier de Paris. Donc on vit en permanence avec cette pression des affaires judiciaires en cours. En Conseil d'Etat on recherche des responsabilités collectives ; mais au pénal c'est une recherche de responsabilité individuelle, avec des perspectives de prison... donc ça ne rend pas le travail facile. » (Direction DGAL)

Les pouvoirs publics doivent donc non seulement gérer les risques sanitaires mais aussi les risques politiques de leurs décisions. Olivier Borraz définit le risque politique comme « la

---

<sup>1</sup> Comme le souligne Noiville (2003b, p. 37), la prise en charge des risques peut se faire selon différents référentiels : technique (mise en œuvre des meilleures technologies pour réduire le risque), utilitariste (application du calcul coût-avantage), redistributive (cherchant à améliorer le niveau de sécurité des plus défavorisés) ou selon un référentiel fondé sur l'efficacité technocratique (recherche d'une maximisation du nombre de vies sauvées) ou encore selon le risque perçu par l'opinion. Le choix entre ces différents référentiels relève des valeurs et d'une décision politique. L'auteur note que ce choix n'est pourtant pas explicite, que la gestion des risques relève généralement du règlement et non de la loi sans que les enjeux et les alternatives liés aux choix n'aient été dévoilés. Des institutions - telles l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques ou le Conseil d'Etat - ou des procédures comme l'obligation d'étude d'impact des lois et des décrets, instaurée en 1998, pourraient permettre de développer une expertise socio-économique des mesures sanitaires envisagées qui reste marginale.

<sup>2</sup> Catherine Geslain-Lanéelle, Directrice générale de l'alimentation de 2000 à 2003, explique bien le contexte de la prise de décision en soulignant que de 2000 à 2002, la DGAL a fait l'objet de trois perquisitions dans des affaires pénales (Geslain-Lanéelle, 2002).

possibilité d'une mise en cause *a priori* de la responsabilité individuelle de décideurs politiques ou administratifs, ainsi que la possibilité d'une déstabilisation plus large, qui mettrait en péril notamment la légitimité des institutions publiques, mais aussi les systèmes sociaux et les appareils de production. » (Borraz, 2008, p. 202). Pour l'auteur, la prise en considération de ce risque politique par les gestionnaires dépend du risque perçu, c'est-à-dire de « la manière dont les pouvoirs publics se représentent la perception des risques par la population » et d'un biais de négativité, c'est-à-dire « le fait pour les décideurs politiques de redouter plus d'être blâmés pour les conséquences négatives de leurs décisions, que d'être crédités des conséquences positives de leurs actions », biais qui « les conduit à anticiper une mise en cause politique ou judiciaire, ou une déstabilisation politique économique ou sociale, dès lors que le risque perçu leur semble élevé. » (*ibid.*, p. 203).

Placés sous une contrainte médiatique, politique et judiciaire forte, les responsables administratifs peuvent difficilement prendre le risque politique de s'écarter de l'avis scientifique, qui paraît comme la meilleure garantie contre une accusation ou le meilleur moyen de transférer la responsabilité sur l'agence en cas de problème (Weaver, 1986). Afin d'éviter toute sanction politique, les acteurs politiques peuvent préférer déléguer la décision à des instances non politiques : cela permet de réduire le risque politique, dépolitiser la décision et de trouver un bouc émissaire si une situation de crise devait se présenter.

Ces quatre facteurs nous permettent d'expliquer le pouvoir d'influence déterminant qu'a acquis l'Afssa dans le système de régulation des risques, malgré son défaut de pouvoir de police sanitaire. Ils placent les gestionnaires, et particulièrement le ministère de l'Agriculture, sous contrainte<sup>1</sup>.

Evidemment, le pouvoir de l'Afssa n'est pas sans limites. L'agence ne dispose que d'un pouvoir d'influence et la stratégie offensive menée par son directeur peut être contrée. Les ministères et leurs administrations peuvent utiliser des ressources juridiques, matérielles et humaines, sociales aussi pour desserrer la contrainte créée par l'Afssa. Nous avons montré dans le chapitre précédent comment l'Afssa est aussi placée en situation de dépendance et ses tutelles, particulièrement le ministère de l'Agriculture, qui est son principal financeur. En l'absence de toute programmation budgétaire à long terme, l'administration peut contraindre l'Afssa financièrement. Le défaut de pilotage stratégique maintient une tutelle administrative classique qui limite son autonomie. Son agenda de travail est fortement contraint par les saisines des administrations et les saisines systématiques sur dossiers individuels mobilisent fortement ses ressources et affaiblissent sa capacité à s'autosaisir, à mener des travaux de fond et à développer des recherches. L'Afssa est également fortement dépendante des services administratifs et de multiples acteurs publics et privés pour obtenir les données nécessaires à son évaluation.

Le processus de bureaucratisation de l'agence a aussi affaibli sa capacité à nouer des relations avec les acteurs économiques et sociaux et exerce une pression pour réduire la marge de

---

<sup>1</sup> Des constats similaires ont pu être faits au sujet d'agences européennes. Ainsi Williams (2005) soutient que l'EMEA, bien que ne disposant que d'une fonction consultative auprès de la Commission européenne, a *de facto* acquis une influence décisive sur la décision (les avis de l'EMEA ne sont jamais remis en cause, la Commission devant justifier les motifs pour lesquels elle ne suit pas les avis). La décision semble d'autant plus capturée par l'expertise que les procédures réglementaires n'offrent que de faibles possibilités de consultation des patients, consommateurs et autres groupes d'intérêt. Pour l'auteur, l'EMEA apparaît comme une agence « monomaniaque » poursuivant des objectifs étroits, ayant un impact certain sur l'action publique, mais au prix d'une faible responsabilité politique.

manœuvre nécessaire au directeur général pour qu'il puisse développer sa stratégie offensive tant vis-à-vis de ses tutelles que des acteurs socio-économiques. Il encourage à une plus grande séparation entre ce qui relève de l'estimation de risque, de l'évaluation de l'acceptabilité du risque et de la gestion. Ce faisant, il exerce une pression contre le pouvoir que détient le directeur général : l'expertise de l'Afssa doit paraître la plus pure possible ; l'évaluation de risque doit être réduite à l'estimation des risques, l'évaluation de leur acceptabilité et la définition de mesures de gestion devant relever du politique et du gestionnaire.

Par ailleurs, la stratégie de l'Afssa suscite les résistances de ses tutelles et les critiques des acteurs socio-économiques lorsque les avis sont source de contrainte. On l'a vu de la part de la DGAI et de façon moins forte et systématique de la part de la DGCCRF. On l'a vu aussi de la part de acteurs socio-économiques qui sont unanimes à réclamer de la part de l'Afssa une politique plus mesurée et la mise en place d'une expertise socio-économique ou d'une concertation institutionnalisée pour parvenir à une gestion des risques plus proportionnée. Ces demandes sont paradoxalement partagées par la direction de l'Afssa pour qui le problème vient non pas d'un pouvoir excessif de l'agence, mais du fait que les administrations n'ont pas su se donner les moyens de réformer le processus de décision :

« Q. Dans cet avis, en quelque sorte, vous coincez les administrations.

Oui, mais là c'est normal. On prend nos responsabilités. On dit « ce que l'Afssa ne recommande pas » pour considérer que s'ils le font, ils ne le font pas avec notre bénédiction.

Vous avez des décisions à prendre, vous demandez ce qu'en pensent les experts, les juristes, les éleveurs... et vous essayez de voir... Il ne faut pas qu'on revienne à faire des avis insipides. Moi je préfère qu'on prenne l'avis de tous, et après on décide. C'est ça qu'on n'est pas capable de faire. Nous on s'est exprimés, on a donné un avis défavorable en étant sûr d'avoir bétonné notre avis.

Q. Oui mais c'est un modèle idéal... Dans la réalité il y a des pressions politiques, médiatiques, judiciaires...

Oui mais il ne faut pas en déduire qu'il faut changer l'agence ! Il faut changer l'administration ! Ils nous disent : ne faites pas de recommandation... Moi je pense qu'on peut le faire, chacun devrait le faire et après eux devraient décider. Si on donne un avis défavorable, ça veut dire aussi qu'on ne va pas les lâcher s'il y a un problème judiciaire plus tard... ça je m'y suis engagé. Je suis sûr qu'on peut faire ça, dire les avantages et les inconvénients, les gens comprendraient... Mais on est dans un système un peu lâche. Il faut éviter qu'on aille vers un système inodore, comme l'Académie de médecine. Le problème est dans la décision. » (Direction générale Afssa)

Enfin, le pouvoir d'influence de l'Afssa est fortement dépendant du contexte dans lequel s'inscrit le processus de décision et des facteurs qui influencent la perception des risques politiques par les gestionnaires. Si les risques politiques sont élevés (par exemple en situation de crise ou de mobilisation des acteurs socio-économiques), l'Afssa a d'autant plus de chance d'influencer la décision dans la mesure où les gestionnaires cherchent à se prémunir de toute critique. A l'inverse, si les risques politiques paraissent plus faibles pour les gestionnaires, voire même si les risques politiques paraissent élevés pour l'Afssa, la possibilité d'influence de cette dernière est réduite. Car l'Afssa doit également gérer son propre « risque réputationnel » (Power, 2007) c'est-à-dire préserver sa crédibilité et sa légitimité. A la fois institution scientifique et acteur politique, elle doit constamment jouer sur deux registres : un registre scientifique qui lui assure son autorité et sa légitimité et un registre politique qui lui assure son efficacité et son pouvoir. Ces deux registres sont potentiellement contradictoires : si l'agence adopte un comportement politique de façon trop ouverte ou trop appuyée, elle risque de diminuer sa crédibilité scientifique, de perdre son autorité et le fondement de sa légitimité ; à l'inverse, si elle se cantonne à n'être qu'un établissement scientifique au service de ses tutelles, elle réduit sa capacité d'influence sur l'action publique et les acteurs socio-

économiques. L'Afssa ne peut donc tout le temps chercher à maximiser son pouvoir d'influence ; elle doit tenir compte du contexte et gérer son propre risque politique à se voir décrédibiliser et délégitimer.

Ainsi l'analyse du fonctionnement concret du système de la régulation des risques montre le pouvoir d'influence qu'a acquis l'Afssa. Ce pouvoir n'est pas sans limite et évaluateurs et gestionnaires sont engagés dans des rapports de force pour dessiner la frontière de leur territoire, définir le contenu de leur rôle et stabiliser leurs pouvoirs. C'est ce jeu à la frontière entre évaluation et gestion, entre expertise et décision, que nous allons maintenant analyser.



## Chapitre 7 - L'articulation entre l'expertise et la décision : le jeu sur la frontière

Nous avons montré dans le chapitre précédent comment l'Afssa avait acquis un pouvoir d'influence dans le système de régulation des risques alimentaires. Ce système est source de conflits dans la mesure où le ministère de l'Agriculture, principale tutelle de l'agence, qui revendique sa propriété sur les risques alimentaires, conteste ce pouvoir et résiste à la stratégie offensive menée par le directeur de l'Afssa. Loin d'être définie de façon naturelle, la frontière entre évaluateurs et gestionnaires ne va donc pas de soi et fait l'objet de conflits. En témoignent les réactions des hommes politiques qui réclament un meilleur respect de la part de l'Afssa du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, au nom du respect des valeurs démocratiques :

« L'agence doit rester tout d'abord scientifique, faire de l'expertise. Elle doit être un conseiller des ministres mais pas leur dire quoi faire, quelles mesures prendre, parce que les ministres peuvent avoir des facteurs qui les empêchent d'agir tout de suite. Ils peuvent préférer procéder étape par étape. Ils se sentent poussés par l'Afssa et les médias suite à la publication des résultats. Je pense que les résultats doivent être communiqués tout d'abord aux ministères et après c'est à eux de prendre des mesures. Il y avait ce malentendu sur le rôle de l'agence lors de sa création. Mais il faut redéfinir et préciser ce rôle d'expert, et seulement d'expert ! » (Député)

« Les avis étant rendus publics, ils ont une force d'autorité, surtout dans une société qui a tendance à se fier aveuglément aux experts. L'expertise est reine ; l'opinion est fascinée par les médias, eux-mêmes fascinés par les experts. Et moi je crains la société des experts, ce n'est pas une société démocratique. Donc le dispositif est bon mais l'expertise étant publique, elle prend une autorité renforcée. (...) Et pour que ce système soit démocratique, il faut veiller à ce que l'Afssa reste dans l'évaluation, ne fasse pas de gestion. » (Ancien ministre de l'Agriculture)

Ces constats confirment les analyses de sociologie des sciences qui ont porté sur ce qu'il est convenu d'appeler le « *boundary work* ». S'interrogeant sur ce qui différencie la science du politique, Thomas Gieryn a montré que la frontière entre ces deux activités était largement construite socialement à travers un travail de démarcation qu'il a défini comme :

« the attribution of selected characteristics to the institution of science (i.e., to its practitioners, methods, stock of knowledge, values, and work organization) for purposes of constructing a social boundary that distinguishes some intellectual activity as 'non-science' » (Gieryn, 1983, p. 782).

Il s'agit donc d'une activité menée par les scientifiques pour distinguer leur activité d'autres activités sociales et se différencier d'autres acteurs afin de maintenir leur autorité et leur crédibilité, développer leur pouvoir et protéger leur autonomie. Gieryn constate que ce travail, de nature essentiellement rhétorique, ne caractérise pas que les scientifiques mais tous les groupes professionnels qui cherchent à étendre leur expertise, à s'assurer un monopole ou protéger leur autonomie.

A partir des analyses de Gieryn, Jasanoff (1987) a développé le concept de « *boundary dispute* ». La régulation des risques aux Etats-Unis est caractérisée, dans les années 1970-1980, par d'importantes controverses et par un processus de déconstruction des énoncés scientifiques qui menacent l'autorité de la science et rendent difficile toute activité de régulation. De multiples acteurs - agences gouvernementales, scientifiques, groupes d'intérêt environnementalistes et consommateurs, industriels - s'affrontent sur l'interprétation à donner aux faits scientifiques et sur leur utilisation pour fonder les décisions publiques. Ils engagent

des luttes pour définir les frontières entre la science et la politique, qui passent par des conflits sur le sens à donner par exemple à la séparation entre *risk assessment* et *risk management*, proposée par le *National Research Council* en 1983. Jasanoff montre que les acteurs économiques soutiennent cette séparation fonctionnelle, voire même institutionnelle, et le renforcement de procédures scientifiques dans les évaluations de risques menées par les agences de régulation : ils considèrent en effet que les agences sont capturées par les groupes environnementalistes et prennent trop de liberté dans l'interprétation des faits scientifiques. Elle montre aussi que, lors de ces controverses, les scientifiques sont partagés entre d'une part rejeter en dehors de leur domaine d'expertise toute question qui serait trans-scientifique (Weinberg, 1972)<sup>1</sup> ou à l'inverse étendre le pouvoir de la science en renforçant le recours à la science au sein des agences. Enfin, les gestionnaires de risques sont eux-mêmes partagés entre la nécessité d'affirmer la responsabilité du politique dans le choix des mesures sur des problèmes incertains et celle de fonder leurs décisions sur une rationalité scientifique, ce qui passe par un recours plus grand aux comités d'experts.

Ce que montre Jasanoff, c'est que des concepts comme le *risk assessment* ou le *risk management* n'ont pas de définitions établies parce qu'ils sont l'objet de conflits politiques dont l'enjeu est la définition de la responsabilité et le pouvoir de chaque acteur dans la régulation des risques :

« The lines between science, policy, and the areas where the two are mixed are difficult to draw not merely because science is indeterminate, but because the effort to make such distinctions is politically charged. How one characterizes an issue on the spectrum between science and policy bears on the way it is ultimately decided, both institutionally and procedurally. If an issue is understood to be scientific, then it can legitimately be resolved by expert panels working with criteria that were never exposed to the full deconstructionist force of the administrative and legal process. Alternatively, if policy elements predominate over scientific ones in a borderline issue, then it is more appropriate to let agency officials and the courts provide the authoritative reading of the disputed technical data, using procedures taken from their respective traditions. The outcome of regulation in a particular case often depends critically on the way decision-making authority is allocated among scientific and political or legal institutions. The classification of issues at the boundary of science and policy, and the procedures used to resolve them, also have a potentially grave impact on the public image of science. Hence scientists, private interest groups and members of the policy establishment all have a stake in the definition of science and non-science, and the vocabulary used by all of these parties remains subject to manipulation or 'essentially contested'. » (Jasanoff, 1987, p. 224)

Vingt ans plus tard, le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, diffusé depuis les Etats-Unis, a été généralisé et appliqué dans divers ordres de droit (le droit commercial de l'OMC, le droit communautaire, les droits internes) et posé comme principe d'organisation institutionnelle dans plusieurs textes législatifs et réglementaires (Noiville et de Sadeleer, 2001). Les interprétations de ce principe sont pourtant souvent confuses et contradictoires et de nombreuses critiques ont été développées. Elles portent tant sur les

---

<sup>1</sup> A. Weinberg (1972) souligne que la séparation traditionnelle entre science et politique – au scientifique l'évaluation des moyens, au politique la détermination des fins - ne va pas de soi. Lorsque la science est convoquée par la société pour évaluer les avantages et les risques d'une nouvelle technologie pour lesquelles les données scientifiques sont incomplètes (par exemple dans le domaine nucléaire), ou se prononcer sur l'effet de faibles doses ou sur la probabilité d'accidents extrêmement rares qui nécessiteraient des recherches trop longues ou trop coûteuses, ou lorsque la science est appelée à répondre à des questions qui ne peuvent qu'impliquer des jugements moraux (par exemple sur les priorités donner à la recherche scientifique), elle est condamnée à ne pouvoir répondre de manière uniquement scientifique. Ces questions extra-scientifiques ne peuvent être traitées par les mêmes mécanismes que les questions purement scientifiques (débat entre experts scientifiques, comités d'expertise...) mais doivent être prises en charge à travers le débat politique ou par des procédures plus institutionnalisées de confrontation des opinions et des intérêts devant un organisme judiciaire ou une agence gouvernementale (« adversary procedure »). Ces procédures permettent de statuer à la fois sur les aspects scientifiques et extra-scientifiques du problème. Les questions extra-scientifiques appellent donc l'information du public et la participation des « profanes » aux choix scientifiques et techniques.

présupposés de ce principe que sur les effets attendus de sa mise en application<sup>1</sup>. Les présupposés de ce principe, selon lesquels l'évaluation et la gestion des risques seraient deux activités aux logiques différentes (la première s'attachant à dégager des faits, la seconde à décider en fonction de valeurs), qu'il faudrait cloisonner et organiser de manière séquentielle (d'abord l'évaluation des risques puis leur gestion), ne tiennent pas. Dans la réalité, l'évaluation et la gestion se chevauchent ou sont itératives et, sur le fond, il est impossible de séparer ce qui relève des faits et ce qui relève des valeurs : l'évaluation des risques est déjà fortement empreinte de jugements de valeur et d'énoncés politiques.

De même, s'agissant des effets recherchés, le principe est diversement interprété. Pour certains, il permettrait d'affranchir le décideur de l'avis d'expert, d'éloigner la gestion de l'évaluation de risque, soit pour permettre aux autorités politico-administratives de préserver leurs prérogatives et de faire prévaloir d'autres intérêts que ceux de la santé publique<sup>2</sup>, soit pour assurer la mise en œuvre du principe de précaution, qui ne nécessiterait pas un recours à une évaluation scientifique poussée (l'avis pouvant même servir d'alibi pour donner un habillage scientifique à une décision prise d'avance). D'autres y voient à l'inverse le risque d'une dépendance de la décision par rapport à l'évaluation scientifique :

« Faire de l'évaluation une étape obligée avant toute prise de décision illustrerait l'idée que la gestion du risque pourrait être dictée mécaniquement par l'expertise scientifique. Dans cette perspective, la séparation renverrait donc au mythe inhérent à la modernité, selon lequel la science serait apte à doter l'homme d'une maîtrise toujours plus grande sur la nature. » (*Ibid.*, p. 409-410).

Ces interprétations contradictoires montrent bien comment, aujourd'hui en Europe, la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques est l'objet des mêmes controverses politiques qu'aux Etats-Unis dans les années 1980. La définition de la frontière entre science et politique et l'usage de ce principe sont l'objet de conflits de nature politique dans la mesure où ils définissent les ressources, les responsabilités et les pouvoirs des acteurs.

Il ne s'agit pas dans ce chapitre de trancher sur la pertinence du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques ou de définir les bonnes modalités de l'articulation entre évaluateurs et gestionnaires<sup>3</sup>. Nous chercherons plutôt ici à montrer les conflits (*boundary disputes*) qui se développent autour de cette frontière socialement construite entre évaluation et gestion des risques.

L'Afssa et ses administrations de tutelle se livrent à un jeu pour positionner la frontière entre évaluation et gestion selon leurs propres intérêts et leurs conceptions de ce que doivent être les rôles de chacun. Dans certains cas, l'agence peut chercher à pousser son avantage en utilisant toutes ses ressources pour influencer la décision dans le sens de la sécurité sanitaire : dans ces circonstances, elle passe au-delà de la frontière théorique, en évaluant l'acceptabilité du risque, en faisant des recommandations de gestion, en cherchant à évaluer l'application des mesures de gestion, jusqu'à contraindre le décideur. Mais elle peut aussi parfois, à l'inverse, se retirer en deçà de la frontière entre évaluation et gestion pour laisser le décideur politique et administratif évaluer le risque et prendre la responsabilité de sa décision. A l'inverse le décideur politique et le gestionnaire administratif peuvent aussi bien déléguer à l'expert la

---

<sup>1</sup> Nous reprenons les éléments de discussion proposés par Noiville et de Sadeleer (2001).

<sup>2</sup> Noiville et de Sadeleer notent que c'est l'interprétation qu'en fait le sénateur Huriet au moment de la création de l'Afssa.

<sup>3</sup> Noiville et de Sadeleer (2001) considèrent que malgré les critiques et les impasses auxquels il peut conduire, il faut garder le principe de séparation en l'envisageant comme un moyen pour organiser une meilleure articulation entre l'expertise et la décision : ils proposent alors un cadre juridique permettant de « renforcer le fondement scientifique de la gestion des risques pour accroître l'efficacité de cette dernière, tout en laissant au décideur une marge de manœuvre à l'égard de l'évaluation » (*ibid.*, p. 416).



responsabilité de la décision et du choix des mesures prises, ou, à l’opposé, contester à l’expert sa capacité d’influence sur la décision, lorsque l’expertise limite leur marge de manœuvre et entraîne des contraintes d’ordre technique, économique ou social. Les acteurs socio-économiques peuvent quant à eux soutenir l’avis de l’agence, s’il est conforme à leurs intérêts ou au contraire, s’y opposer en instrumentalisant le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques.

Il s’agit donc de décrire, à travers l’analyse de plusieurs cas, le jeu entre l’expert et le décideur sur la frontière de l’évaluation et de la gestion des risques. Il ne s’agit pas d’étudier dans le détail les processus de décision et d’identifier toutes les variables qui ont pu influencer ces processus, comme cela a été fait pour des décisions en matière de sécurité sanitaire (Setbon, 2004). Nous nous centrons sur la question de l’articulation entre l’avis de l’Afssa et de la décision. Trois grands types d’articulation se dégagent, chaque type comportant des sous-types :

- Dans un premier type d’articulation, l’expertise absorbe la décision : soit parce que la décision se conforme *a posteriori* à l’expertise, soit parce que la décision est déléguée *a priori* à l’expert, soit parce que l’expertise contraint la décision.
- Dans le second type d’articulation, la décision se fait « contre » l’avis de l’expert : soit le décideur, embarrassé par l’avis de l’Afssa, contourne l’expertise ; soit il s’y oppose frontalement.
- Dans un dernier type d’articulation, la décision se fait « sans » l’expertise : soit l’Afssa se retire de la décision en laissant la responsabilité entière de l’évaluation de l’acceptabilité du risque et de la définition des mesures à prendre au décideur ; soit le décideur agit sans convoquer d’expertise, en imposant sa décision.

Cette typologie vient nuancer, tout en s’en inspirant, celle proposée par O. Borraz (2008) qui envisage trois formes d’articulation de l’expertise et de la décision : 1) la délégation de la décision aux experts par des pouvoirs publics soucieux d’éviter toute mise en cause de leur responsabilité ; 2) la décision en incertitude où les pouvoirs publics se ménagent une marge de manœuvre en organisant la pluralité de l’expertise et en introduisant d’autres incertitudes dans le processus décisionnel ; 3) des décisions prises à huis clos qui s’écartent de l’avis des experts pour préserver l’autonomie des décideurs. Les décisions de sécurité alimentaire relèveraient de ce dernier cas.

Il nous semble qu’en réalité l’articulation entre l’Afssa et les décideurs peut être pensée à partir des trois idéaux-types proposés par O. Borraz (et pas seulement rabattue sur le dernier) mais en prenant davantage en compte l’autonomie d’action et la dimension stratégique de l’organisme d’expertise qui ne fait pas que répondre passivement à un rôle prédéfini dans un processus décisionnel maîtrisé par les gestionnaires. L’Afssa déploie des stratégies actives tantôt pour influencer voire contraindre la décision, tantôt pour laisser au gestionnaire la pleine responsabilité de l’évaluation de l’acceptabilité du risque et du choix des mesures à prendre. Tenir compte du comportement stratégique de l’expert permet de montrer une plus grande diversité des interactions entre experts et décideurs.

A partir de cette typologie, nous pourrions dégager les facteurs qui expliquent que l’on se trouve dans un type d’articulation ou dans un autre. Nous montrerons ainsi que la frontière entre l’expert et le décideur est mouvante, établie au cas par cas selon le contexte politique, économique et social, selon la définition sociale du problème et des risques, selon les rapports

de force établis entre l’Afssa et ses administrations de tutelle ou entre les différents acteurs du jeu interministériel.

## I. L’expertise absorbe la décision

Le premier type d’articulation montre comment dans certaines situations l’expertise de l’Afssa absorbe la décision, c’est-à-dire que la décision publique (au niveau politique comme au niveau administratif) est conforme aux avis et recommandations des experts. Dans ce type d’articulation, trois situations sont possibles :

- le décideur se conforme volontairement à l’expertise ;
- l’expertise contraint la décision : le décideur ne peut que suivre l’avis de l’expert ;
- la décision est déléguée *a priori* par le décideur aux experts.

### 1. Lorsque la décision se conforme à l’expertise

Le premier cas est le plus courant. Il concerne la plupart des demandes d’évaluation faites par les administrations au titre de différentes réglementations, portant sur des dossiers de demandes d’autorisation, d’agrément... déposés par des industriels. On est là dans un domaine technique, où l’administration a obligation de saisir l’agence et où les textes réglementaires, même s’ils laissent la responsabilité de la décision à l’autorité administrative, donnent peu de marge de manœuvre pour s’écarter de l’avis de l’Afssa. Ainsi dans la plupart des cas, la décision est prise au niveau administratif (et non au niveau politique) et l’administration gestionnaire adopte la position proposée dans l’avis de l’agence, qu’elle transmet au pétitionnaire :

« Q. Est-ce qu’il y a des avis que vous n’avez pas suivis ?

Non, je ne crois pas. Il y a eu un avis bizarre, sur les colles PVC dans les hôpitaux, que j’ai transmis au pétitionnaire, mais je n’aurais pas dû. J’aurais dû reposer la question... mais enfin indirectement, le dossier continue dans le groupe matériaux. Sinon, dans les autres cas on joint l’avis au pétitionnaire et on rajoute une lettre de transmission. Si on ne suit pas l’avis de l’expertise, il faut que l’administration explicite sa position, se justifie avec d’autres études et d’autres considérations. La DGS peut aussi demander un autre avis à une autre instance, qui aura un autre avis parce qu’elle n’a pas les mêmes informations que l’Afssa. Mais pour l’instant on a toujours suivi pour les saisines assez routinières. »  
(Agent DGS)

Dans d’autres cas, il s’agit d’une décision portant sur un projet de texte réglementaire qui n’appelle pas d’évaluation scientifique de la part de l’Afssa : il peut s’agir simplement de vérifier qu’un texte applique l’analyse scientifique qui a déjà été menée au préalable par l’agence. L’Afssa traite souvent ce type de saisine en interne, sans consulter de comité d’experts. Dans ce cas, la décision est prise conformément à l’avis de façon automatique.

Enfin, il est des situations où l’administration, malgré d’autres considérations, d’ordre technique ou économique par exemple, décide de suivre l’avis de l’agence. Il peut s’agir d’une évaluation de dispositions réglementaires proposées dans un texte ou d’une demande d’évaluation de risque plus générale. Dans ces situations, le risque est suffisamment élevé pour que les considérations sanitaires l’emportent contre les considérations techniques et économiques.

Cela a été le cas par exemple lorsque l’Afssa a conseillé d’interdire, en mars 2000, la pratique du jonchage dans les abattoirs<sup>1</sup>. Cette pratique consiste à détruire une fraction du système

---

<sup>1</sup> Avis de l’Afssa du 3 mars 2000 concernant les pratiques de jonchage dans les abattoirs de bovins.

nerveux central des bovins par l'introduction d'une tige flexible. Elle était utilisée pour la moitié des animaux introduits en abattoirs et présentait de nombreux avantages : efficacité de la technique, sécurité du travail pour le personnel des abattoirs car le jonchage permet d'immobiliser rapidement les bêtes, amélioration de la qualité de la viande. Mais elle présentait des risques de contamination microbiologique de la carcasse par le jonc souvent non désinfecté entre deux animaux, de dissémination de matériaux à risque dans la carcasse, d'exposition du personnel à du tissu nerveux contaminé... L'agence a donc recommandé l'interdiction du jonchage. Deux jours après que l'Afssa eût rendu son avis, le gouvernement a transmis un texte d'arrêté prévoyant l'interdiction du jonchage, malgré toutes les difficultés techniques et les coûts économiques entraînés par la mesure. Dans ce cas donc, les pouvoirs publics suivent sans réticences les recommandations de l'agence.

## **2. Lorsque l'expertise contraint la décision**

Dans d'autres situations, l'expertise absorbe la décision parce que l'expert contraint la décision politique. L'Afssa utilise toutes ses ressources pour influencer la décision et même si, en théorie le décideur reste libre de sa décision, l'avis prend, dans un contexte particulier, force de loi.

Un cas particulièrement évident de cette contrainte exercée par l'avis de l'Afssa sur le gestionnaire a déjà été exposé dans les chapitres précédents : il concerne l'avis du 1<sup>er</sup> octobre 1999 sur la levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques. L'Afssa a interrompu la procédure de levée de l'embargo en forçant le ministère de l'Agriculture à la saisir (après un arbitrage obtenu de Matignon). Elle émet un « avis défavorable » qui, dans le contexte médiatique et politique de l'époque ne peut être que suivi par le gouvernement. Ce dernier interrompt le jour même de la publication de l'avis la procédure de levée de l'embargo. Sous les feux de la critique de la Commission européenne et de la Grande-Bretagne, il est soutenu par les professionnels du secteur (la Fédération nationale bovine) comme par les associations de consommateurs. Le ministre de l'Agriculture défend la décision française en disant que « Paris était obligé de suivre l'avis du Comité Dormont pour des raisons de crédibilité politique », dans la mesure où il s'agissait d'une des toutes première fois où le dispositif de sécurité sanitaire effectif depuis avril 1999 était mobilisé sur une décision communautaire<sup>1</sup>. Pour les services du ministère de l'Agriculture, la décision n'a pas été prise pour des considérations économiques (bien que celles-ci aient pu aller dans le sens d'une telle décision) mais pour des raisons scientifiques et politiques qui obligeaient le gouvernement à suivre l'agence :

« Q. Pour l'embargo, la décision a été prise pour des raisons économiques ?

Non. Politiques oui. Le gouvernement ne pouvait pas faire autrement. L'avis de l'Afssa était très clair. Il y avait beaucoup d'incertitudes sur la situation anglaise. La Grande-Bretagne faisait un lobbying efficace et très fort à la Commission européenne. Ça sentait pas bon. Il fallait être prudent. L'histoire nous a donné raison. La Cour de justice européenne nous a condamnés pour des raisons de procédure : elle a dit qu'on aurait dû attaquer la décision de la Commission européenne dans les délais prévus. Si cela avait été le cas, elle nous aurait suivi. Comme elle l'a fait pour l'embargo sur la viande portugaise : on a respecté les délais et la Cour a invalidé la décision de lever l'embargo. » (Direction DGAI)

L'Afssa contraint encore le gouvernement au moment des crises de listériose de décembre 1999 - janvier 2000 (Catherine Grandclément-Chaffy, 2004). Alors que plusieurs cas ont été signalés suite à la consommation de rillettes et que les premiers éléments laissent penser que la cause de la contamination est liée à une rupture de la chaîne du froid dans le système de distribution, les ministres chargés de la Consommation et de l'Agriculture font appel à l'Afssa

---

<sup>1</sup> « Vache folle : l'exception française », *Le Monde*, 7 octobre 1999.

par presse interposée pour demander un raccourcissement des dates limites de consommation (DLC) des produits de charcuterie. Les pouvoirs publics attendent donc de l'agence qu'elle rende un avis sur les DLC. L'Afssa rend son avis quelques jours plus tard mais contrairement aux attentes des ministres, fait porter ses recommandations non sur les DLC mais sur la teneur admissible de listeria dans les produits de charcuterie en fin de production. L'agence recommande que ces produits soient soumis aux mêmes critères microbiologiques que les fromages à pâte molle<sup>1</sup>. Cette recommandation, l'Afssa la préparait au sein d'un groupe de travail mis en place bien avant la crise pour actualiser l'évaluation de risque de la listeria. Alors que ce groupe est toujours en cours de réflexion, l'agence saisit l'opportunité que lui donne la crise pour faire accepter par les administrations et par les professionnels que les critères microbiologiques ne soient pas plus tolérants pour les produits de charcuterie que pour les produits laitiers. Cela traduit bien la volonté d'autonomie de l'Afssa et sa stratégie pour modifier les pratiques des industriels dans le sens de la sécurité (la recommandation aligne les normes sanitaires des charcuteries sur celles des produits laitiers et pas l'inverse) :

« On voit qu'à chaque fois que l'Afssa joue son rôle - et d'ailleurs ça peut semer le trouble ou pas, faire plaisir ou pas faire plaisir - c'est justement quand elle dit que ce sur quoi tout le monde se focalise et qui semble la solution de facilité – comme les DLC -, c'est pas ça le sujet. C'est-à-dire que sanitaire et scientifiquement, il faut dire que *Listeria* pousse de la même façon dans des rillettes et du fromage. Ensuite on peut considérer qu'on peut avoir des normes souples ou des normes strictes... Mais faire croire qu'il y a des raisons sanitaires ou scientifiques qu'il y ait des normes différentes, non ! Il faut dire qu'il n'y a pas de fondement scientifique à ça. » (Direction générale Afssa)<sup>2</sup>

Cette recommandation prend les administrations de court : dans un contexte de crise, elles se voient contraintes de la mettre en œuvre. Elles devront travailler de leur côté avec les producteurs pour réduire les DLC.

Dernier exemple : comme nous l'avons déjà montré, l'agence exerce à nouveau une contrainte forte sur le décideur quand elle émet son avis du 13 octobre 2003 déconseillant la réintroduction des animaux accidentés dans la chaîne alimentaire. Cette fois, c'est moins le contexte de crise sanitaire ou politique qui donne son caractère contraignant à l'avis que le fonctionnement du système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires : la DGAl est forcée par les autres administrations, qui suivent l'avis de l'agence, à reporter la mesure.

Ainsi plusieurs situations montrent clairement la contrainte exercée par les avis sur les décideurs politiques. Les avis de l'Afssa exercent cette contrainte par le contenu de l'avis, les mots utilisés pour qualifier le risque et/ou son acceptabilité, le contexte économique, social et politique, la position des acteurs dans le jeu interministériel...

### **3. Lorsque la décision est déléguée aux experts**

Un dernier cas consiste à une délégation *a priori* de la décision aux experts. C'est souvent le cas en situation d'urgence ou de crise sanitaire et/ou politique. Les pouvoirs publics saisissent l'agence pour évaluer le risque et obtenir des recommandations ou pour vérifier si le risque est devenu suffisamment faible pour pouvoir lever des mesures prises préalablement. Ils affirment *a priori* qu'ils suivront l'avis des experts : cette délégation permet de redonner à leur action, qui a été remise en cause lors de la crise, une légitimité fondée sur la science et une garantie d'impartialité.

La saisine de l'agence est ainsi apparue comme une solution politique pour sortir de nombreuses crises. Cela a été le cas en 1999 lors de la crise de la dioxine ou celle du Coca-

---

<sup>1</sup> Absence de listeria dans 25g en fin de production, sans tolérance.

<sup>2</sup> Entretien réalisé par C. Grandclément-Chaffy.

Cola, dont nous avons déjà parlé. Dans ces deux situations, les pouvoirs publics prennent par précaution des mesures larges (interdisant la commercialisation de certains lots de produits par exemple) et saisissent l’Afssa pour définir les conditions de la levée de ces mesures conservatoires. Ils annoncent que leur décision ne sera prise qu’avec la garantie de l’expertise. Le gouvernement peut ensuite afficher une décision légitimée par sa conformité à l’avis de l’agence, tout en justifiant *a posteriori* les mesures prises par précaution. Cette délégation de la décision aux experts est soutenue par les acteurs économiques qui voient dans le recours à l’agence un moyen de restaurer la confiance des consommateurs et d’affirmer l’autorité des pouvoirs publics en matière de sécurité alimentaire.

Un autre exemple de la délégation de la décision aux experts porte sur la décision de lever l’embargo sur la viande bovine anglaise en 2002. Compte tenu des circonstances dans lesquelles l’embargo avait été maintenu en 1999, la levée de l’embargo ne pouvait se faire que par l’expertise scientifique. Les pouvoirs publics annoncent d’ailleurs à plusieurs reprises entre 1999 et 2002 que l’embargo ne pourra être levé que s’ils ont le feu vert de l’Afssa. L’Afssa se prononce en octobre 2002 en faveur d’un arrêté prévoyant la levée des mesures d’embargo sur la viande bovine anglaise : le gouvernement suit un avis rendu quelques semaines plus tôt qui montre que compte tenu de l’évolution épidémiologique en France et au Royaume-Uni, des mesures de sécurisation prises et de la quantification des risques qui peut être réalisée grâce à la mise en place de tests de dépistage de l’ESB sur les animaux entrant à l’abattoir, l’importation de viandes bovines britanniques ne remettrait pas en cause le niveau de sécurité des consommateurs français<sup>1</sup>. Dans ce cas encore la décision ne pouvait être prise que parce qu’un avis de l’Afssa, à qui les pouvoirs publics avaient délégué la décision, permettait un assouplissement des mesures de sécurité prises trois ans plus tôt.

## **II. La décision contre l’expertise**

Dans un deuxième type d’articulation entre l’expertise et la décision, la décision se positionne contre l’expertise. Ce positionnement peut prendre deux formes :

- Le décideur est embarrassé par l’avis scientifique et tente de le contourner sans s’y opposer frontalement. Cette situation est bien illustrée par l’avis rendu par l’Afssa sur la question du passage à l’abattage sélectif des bovins issus d’un troupeau où un cas d’ESB a été détecté.
- Le décideur s’oppose frontalement à l’avis de l’expert : à de rares occasions, le politique a clairement refusé de suivre l’avis de l’agence. Nous illustrerons cette situation par les avis rendus par l’agence sur le retrait de la consommation des intestins de bovins et d’ovins.

### **1. Lorsque la décision contourne l’expertise**

#### **Passer à un abattage sélectif ?**

Nous avons déjà exposé dans le chapitre 4 les circonstances dans lesquelles la question du passage à un abattage sélectif s’est posée à l’été 2000, suite à la multiplication des

---

<sup>1</sup> Réponse de l’Afssa du 19 septembre 2002 à la saisine du 13 juin 2002 sur l’évaluation comparative du risque portant sur la sécurité respective de la viande bovine et des produits bovins britanniques et de la viande bovine et des produits bovins français.

découvertes de cas d'ESB et à la position favorable du CSD pour un abattage par cohorte (des animaux nés entre un an avant et un an après le cas détecté). Les représentants professionnels des éleveurs, en particulier la Confédération paysanne, sensibilisent l'opinion et interpellent les pouvoirs publics<sup>1</sup>. Le ministre de l'Agriculture J. Glavany, dans un premier temps hostile à un abattage sélectif, se montre de plus en plus sensible aux demandes des éleveurs et demande un avis (qu'il souhaite clairement positif) à l'agence pour passer à un abattage par cohorte.

« La polémique reprend avec la Confédération paysanne, qui ne voyait pas l'utilité de cette mesure. Le cabinet du ministre m'appelle et Glavany me dit : la Confédération paysanne est venue me voir, ils ont demandé pourquoi il y a l'abattage total et on a répondu que c'était les scientifiques qui avaient décidé ça. On leur a dit de venir vous voir, et tu leur dis que l'abattage total c'est super, et que c'est pour des raisons scientifiques. Lui était favorable à ce qu'on maintienne l'abattage total. Au début, on nous appelle donc pour nous dire de défendre l'abattage total. (...)

Ensuite Glavany nous a demandé : est-ce qu'on peut monter un protocole d'études pour voir ce qu'ont les bêtes du même troupeau que le cas ? Parce que le ministère de l'Agriculture avait envie de sortir de l'abattage total. On a monté ça. Le gouvernement voulait renoncer à l'abattage total, mais dans des conditions de certitude que l'abattage partiel apporterait les mêmes garanties.

Q. Il y a donc eu un changement de position de la part du ministre de l'Agriculture ?

Au début, Glavany voulait éviter qu'il y ait 36 manifestations de la Confédération paysanne, qu'elle aille s'enchaîner aux vaches... c'est pour ça qu'il nous avait demandé de dire que l'abattage total était bien et ce pour des raisons scientifiques, pas pour des raisons de gestion. Nous on disait à la Confédération paysanne que ce n'était pas si facile de démontrer qu'un abattage sélectif était possible. »  
(Direction générale Afssa)

L'Afssa s'auto-saisit en avril 2001 (dans le cadre d'une demande globale de réévaluation du dispositif de prévention de l'ESB entamé en novembre 1999) et rend un avis le 19 juin 2001<sup>2</sup>. Nous avons montré comment cet avis avait été fabriqué. Il est fondé sur un avis du Comité Dormont qui rendait possible le passage à un abattage sélectif, en conseillant, soit pour la majorité des experts un abattage subtotal (abattage des seuls bovins nés avant la date de sécurisation effective de l'alimentation animale), soit pour une minorité d'experts, l'abattage du seul cas d'ESB et de sa descendance. Mais l'avis de l'Afssa est plus complexe : il propose un passage progressif à un abattage sélectif. Dans une première étape, 3 options sont proposées : outre les deux extrêmes proposées par le comité Dormont, l'Afssa ajoute une option intermédiaire permettant d'envisager un abattage plus sélectif que l'abattage subtotal : ne pas abattre les animaux plus jeunes que le cas, sans pourtant les faire entrer immédiatement dans la chaîne alimentaire (ces animaux devraient attendre d'être en âge d'être testés). Puis, dans une deuxième étape, il serait possible de passer à l'abattage par cohorte, après avoir évalué la bonne application des mesures de prévention des risques (dont le retrait des MRS pour lequel l'agence réclame à la DGAI une enquête depuis plusieurs mois) et des recherches plus approfondies sur les risques des animaux nés en-dehors des cohortes.

Bref, pour l'Afssa le passage à l'abattage par cohorte est prématuré mais il est possible de proposer d'autres options si les autres mesures de prévention sont correctement appliquées. Le paradoxe est que les ajouts faits par la direction de l'Afssa, pour réintroduire la possibilité d'un abattage par cohorte que les experts avaient évacuée, vont au contraire être interprétés négativement par les pouvoirs publics et par les acteurs économiques et vont empêcher le passage à un abattage sélectif.

<sup>1</sup> En 10 années, ce sont 30 000 bovins qui ont été abattus, les éleveurs étant indemnisés.

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa du 25 juin 2001 sur l'évolution possible des mesures d'abattage des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB a été diagnostiqué.

Alors que les journaux, sur la base de l'avis du Comité Dormont, avaient déjà annoncé le passage à l'abattage sélectif<sup>1</sup>, la parution de l'avis de l'Afssa le 25 juin refroidit l'enthousiasme des administrations. Réunies en comité de liaison le 27 juin, elles exposent leurs différences d'approche. La DGS, inquiète de la découverte de cas d'ESB super-NAIF (nés après l'interdiction des mesures de sécurisation de l'alimentation animale de juin 1996) dans le cadre du programme de dépistage systématique des bovins de plus de 30 mois, est opposée à tout assouplissement des mesures, même à la première option d'abattage subtotal proposée par l'agence. La DGCCRF est favorable à un abattage subtotal en prenant comme date de sécurisation des farines animales la date d'application effective de l'interdiction d'utilisation des graisses dans l'alimentation des ruminants (donc en septembre 2001 au plus tôt). Elle met aussi en avant les problèmes posés par les options qui proposent d'épargner certains animaux sans qu'ils puissent rentrer dans la chaîne alimentaire : cela pourrait entraîner une suspicion sur tout le troupeau et empêcher la valorisation ou l'exportation des bêtes et de leurs produits. En outre, les règles communautaires interdisent les échanges d'animaux issus de troupeaux partiellement abattus. Enfin, la DGAI considère finalement que l'avis de l'Afssa ne permet pas d'assouplir le dispositif. Elle conteste l'avis de l'agence sur le fond : par sa complexité, il empêche le passage clair et politiquement sécurisé à l'abattage sélectif et il propose une option qui est techniquement difficile à mettre en place pour les services vétérinaires et économiquement coûteuse :

« Q. Sur le fond de l'avis, vous aviez quelle opinion ?

C'était complètement irréaliste, inenvisageable. La Directrice de la DGAI disait à Martin Hirsch qu'il ne s'agissait pas de maquettes mais d'animaux ! L'option proposée a été évacuée très vite. C'était infaisable. On n'en a pas tenu compte par la suite... On n'allait pas faire des sous-dossiers pour les animaux épargnés, suivre leur vie... L'abattage total était plus simple : on abat les bêtes, on indemnise et le dossier est clos ! La directrice a dit que cet avis c'était n'importe quoi ! » (Agent DGAI)

La DGAI conteste également l'avis dans sa forme : les difficultés posées par l'avis viennent des options de gestion proposées par la direction de l'agence. Paradoxalement, alors qu'il ne proposait qu'un abattage subtotal, l'avis du Comité Dormont aurait suffi au ministère de l'Agriculture pour donner un signal clair pour assouplir la politique d'abattage : l'intervention personnelle du directeur de l'Afssa remet en cause cette possibilité et oblige l'administration à repousser tout assouplissement. C'est la raison pour laquelle la DGAI accuse l'agence d'outrepasser ses prérogatives en proposant des mesures de gestion :

« Donc il y a eu une saisine de l'Afssa et un avis délirant. Ça a été une expression spectaculaire du défaut de l'Afssa de nous traduire à sa façon les avis des CES... Car l'avis du Comité Dormont était bien fait, c'était un avis d'évaluation de risque qui ne s'immisçait pas dans la gestion. Mais il y avait aussi un avis de Martin Hirsch aussi long que l'avis du Comité Dormont, une véritable usine à gaz ! Ce n'était pas anti-légal mais ce n'est pas le boulot de l'Afssa de faire des scénarios... c'était impossible à mettre en œuvre ! » (Direction DGAI)

La DGAI est en effet dans une position délicate : placée sous la pression des éleveurs, favorable sur le principe au passage à un abattage sélectif, elle se trouve devant un avis de l'agence qui lui conseille un passage progressif à l'abattage par cohorte, avec des options de gestion qui lui paraissent inapplicables. Elle a le choix entre maintenir l'abattage total, contre les éleveurs, ou suivre l'avis de l'agence, avec des difficultés techniques et économiques considérables. Pour sortir de cette situation, la DGAI a recours à une autre instance :

« Au ministère de l'Agriculture ils considéraient que dans son avis, l'Afssa essayait de mettre les pouvoirs publics au pied du mur. Ils voyaient ça comme une lutte d'influence. Martin Hirsch essayait de pousser à une mesure de gestion que Catherine Geslain-Lasnée (la Directrice générale de la DGAI) ne

---

<sup>1</sup> *Le Monde* du 23 juin 2001 annonce que le « gouvernement est prêt à renoncer à l'abattage systématique des troupeaux ».

souhaitait pas prendre. L'avis a été très mal vécu. Ils se sont sentis dans une situation exigüe. Ils se sont sentis coincés. Ils pensaient que c'était un coup tordu de l'agence. Ils ont compté sur le CNA pour trouver une solution politique. » (CNA)

Le CNA est officiellement saisi le 26 juin et se réunit le 28 juin, sous la présidence de Christian Babusiaux, ancien directeur général de la DGCCRF. Représentants des organisations professionnelles agricoles, des associations de consommateurs, des industries et des distributeurs de l'agroalimentaire sont appelés à discuter de l'avis en présence de Martin Hirsch et des représentants des différentes administrations. Il s'agit d'une situation exceptionnelle dans la mesure où le CNA est d'habitude saisi pour organiser la concertation des acteurs du monde de l'alimentation sur des questions de fond et travaille sur la longue durée. Dans ce cas, la saisine du ministère de l'Agriculture lui demande un « éclairage rapide » et le Conseil doit travailler en urgence, en validant son avis par voie électronique. De plus, pour la première fois, le CNA doit se prononcer sur le contenu d'un avis de l'Afssa : l'enjeu pour lui n'est pas nul car le Conseil peut apparaître comme cette instance d'expertise de deuxième cercle appelée de ses vœux par le rapport Kourilsky-Viney (2000) pour compléter les avis des experts scientifiques.

Au cours de la réunion, tous les acteurs se prononcent contre les options proposées par l'agence<sup>1</sup>. Les représentants des éleveurs de la FNSEA disent leur préférence pour un abattage total indemnisé plutôt que pour un système où l'ensemble de leur troupeau serait suspect et ne pourrait être déclaré « indemne d'ESB » pour être exporté.

« C'est scandaleux que l'Afssa émette une opinion comme : OK pour l'abattage sélectif des animaux, si les animaux et le lait restent bloqués 6 mois dans les exploitations. Il n'y a pas pire comme position, parce que les animaux sont ni abattus, ni autorisés mais bloqués et ça jette la suspicion sur les éleveurs. (...) L'Afssa donne des avis sans assumer les conséquences de ses avis, sans s'assurer s'ils sont adaptables et si c'est pas catastrophique pour les filières ! Celui qui m'a le plus choqué, je vous dis, c'est sa communication sur l'abattage sélectif. Si on bloque les animaux sur la ferme, la ferme est marquée à l'encre rouge et l'exploitant est mort ! » (FNSEA)

Les industries agroalimentaires souhaitent éviter, quelques mois après la crise du bœuf de la fin de l'année 2000, de fragiliser à nouveau la confiance des consommateurs pour les produits bovins et les produits laitiers. Les associations de consommateurs insistent sur la nécessité de vérifier, avant toute évolution, que les mesures de prévention déjà prises (retrait des FVO, des MRS) sont bien appliquées. Enfin, les administrations soulignent les difficultés de gestion qu'entraînerait un passage à l'abattage sélectif tel qu'il est proposé par l'agence : le coût économique de l'abattage total est supportable, beaucoup moins élevé que celui que nécessiterait le soutien du marché de la viande en cas de crise. Finalement l'avis du CNA constate que les conditions ne sont pas encore réunies pour évoluer vers un abattage sélectif.

Ce qui est étonnant c'est que n'est même pas envisagée l'option d'abattage subtotal proposée par le Comité Dormont et par l'Afssa. La complexité de la stratégie et des options proposées par l'agence est interprétée par les administrations comme par les acteurs socio-économiques comme un signal de prudence, alors même que l'agence voulait faciliter l'évolution du système d'abattage. Dans ce contexte, la consultation du CNA apparaît pour l'administration de l'Agriculture comme un moyen de faire accepter par les acteurs socio-économiques le maintien de l'abattage total, en reportant la responsabilité politique du blocage sur l'Afssa. Le CNA apparaît en effet aussi bien pour les administrations que pour ses membres non comme un réel lieu de décision mais comme un moyen pour gérer les risques politiques :

« L'avis du CNA n'a rien changé. Les avis du CNA n'ont pas de valeur, n'apportent pas d'éléments essentiels pour la décision. Ce n'est pas comme si l'Afssa nous déconseillait de prendre cet arrêté ! De

<sup>1</sup> Compte-rendu de la séance plénière du CNA du 28 juin 2001.



toute façon, le CNA a quelle légitimité ? Là c'était une manœuvre, une bonne tactique de Glavany ou de Catherine Geslain-Lasnée pour faire sortir la vapeur ! J'ai jamais entendu parler du CNA depuis. C'est bien pour rassembler les idées mais ça ne sert pas pour la prise de décision. » (Agent DGAI)

La décision semble donc déjà prise de maintenir, contre l'avis de l'Afssa, un abattage total. L'avis du CNA confirme cette décision en créant un consensus des acteurs socio-économiques et permet de désigner l'Afssa comme responsable de ce blocage. Le ministre Glavany reproche à l'agence d'empiéter sur les prérogatives du gestionnaire : le 5 juillet il se déclare « *très bridé pour prendre une décision* » et reproche à l'agence d'avoir défini des options de gestion :

« L'Afssa mêle en effet évaluation du risque (ce qui correspond à sa fonction) et gestion du risque (ce qui ressort des politiques) » (*Ouest France* 5 juillet 2001) ;

« Cet avis ayant un caractère nouveau, c'est l'occasion de se demander si ce n'est pas le début d'une nouvelle manière de faire de l'Afssa, qui n'est pas forcément souhaitable » (*Les Echos*).

L'avis du CNA est rendu public le lendemain, 6 juillet, expliquant à l'opinion que le passage à l'abattage sélectif est « prématuré »<sup>1</sup>. Finalement Jean Glavany annonce le maintien de l'abattage total le 18 juillet dans les bureaux de la FNSEA, en estimant qu'il y avait encore trop d'« incertitudes scientifiques » et qu'il attendait « un feu vert explicite » de l'Afssa. Le président de la FNSEA se déclare déçu et accuse l'Afssa d'avoir rendu « un avis confus et inapplicable en l'état ». Seule la Confédération paysanne conteste la décision des pouvoirs publics, sans critiquer l'Afssa : « le gouvernement ajoute l'irrationnel à l'absurde et contribue à semer le doute chez le consommateur. Le ministre de l'Agriculture a cédé à la pression de la FNSEA et des marchands d'aliments et le gouvernement espère gérer la crise économique de la sous-consommation sous couvert de précaution sanitaire » déclare son porte-parole<sup>2</sup>.

Ce cas est révélateur d'une situation paradoxale. L'agence propose un assouplissement des mesures de précaution, tel que le souhaitait le gouvernement mais aussi les éleveurs, mais le décideur finalement s'y oppose en renvoyant la responsabilité sur l'agence. Pour l'administration de l'Agriculture, l'agence a volontairement compliqué l'avis pour empêcher l'évolution des conditions d'abattage. Pour l'Afssa, l'administration ne veut pas prendre ses responsabilités et assumer une décision. L'Afssa s'est en effet placée dans une optique de long terme : sachant qu'elle serait saisie par l'administration sur un projet d'arrêté, elle a envisagé différentes options selon un niveau de risque qui doit être au final choisi par l'administration. Elle expose donc les conditions qui lui permettraient de donner un avis positif à un projet d'arrêté dans un futur proche. Pour l'agence, c'est cette nécessité de choisir un niveau de risque acceptable et de choisir parmi plusieurs options de gestion qui a gêné l'administration :

« Notre avis a été mal perçu, comme d'habitude, par la DGAI. On osait mettre noir sur blanc des idées qui les obligeaient à bouger d'une situation qui était confortable pour eux. L'abattage total c'est sécurisant, c'est une situation confortable. L'avis a été très mal reçu comme tous les avis stratégiques rendus par l'agence. La DGAI ne supporte pas qu'on tienne des discours où on met en évidence différents scénarii de gestion. L'avis leur paraît clair quand ils proposent un texte et que l'Afssa se prononce en disant oui ou non. Mais là c'est une autosaisine stratégique où on met sur la table une analyse avec plusieurs options. Ils considèrent que l'avis n'est pas clair parce qu'ils sont obligés de se positionner. La situation est moins confortable pour eux car ils ont un choix à faire, la solution ne s'impose pas d'elle-même. » (Agent DERNs)

<sup>1</sup> « Le CNA juge prématurée la fin de l'abattage sélectif », *Le Monde*, 7 juillet 2002. Avis n°27 du CNA sur les modalités de passage d'un abattage total du troupeau dans lequel un cas d'ESB a été détecté à un abattage sélectif.

<sup>2</sup> « Le gouvernement maintient l'abattage systématique des troupeaux », *Le Monde*, 20 juillet 2001.

L'agence comme les experts du comité Dormont constatent finalement que le gestionnaire a du mal à assumer les responsabilités dans la prise de décision, à faire un choix parmi plusieurs options, sans avoir de blanc-seing de l'expertise :

« On peut constater que lorsque le groupe d'experts dit "il faut pas faire ça", souvent le commentaire c'est "vous faites ce que vous ne devriez pas faire, vous devriez vous contenter d'évaluer et nous on décide". Mais quand on fait juste de l'évaluation, on voit qu'après c'est pas facile et là les commentaires c'est "c'est pas clair". Il y a un exemple qui est l'avis sur l'abattage des troupeaux : est-ce qu'on doit abattre tout ou partie du troupeau ? Nous, on avait fait un avis balancé : avantages et inconvénients. L'Afssa avait fait là-dessus un avis plus lourd, plus détaillé, mais aussi balancé. Je me souviens de Glavany disant : on continue l'abattage dans les cheptels parce que l'Afssa n'a pas dit qu'il n'y a aucun risque, que l'avis n'était pas clair, et que tant qu'il n'y aurait pas d'avis clair disant qu'il n'y a pas de risque, on continuait l'abattage total. Donc c'était une antithèse complète du partage logique qu'on pouvait attendre entre une évaluation scientifique et une décision politique. J'ai le sentiment qu'au delà des mots des uns et des autres, tout le monde est bien content que les scientifiques disent voilà ce qu'il faut faire. Sinon c'est pas facile. » (Expert du CIESST)

Par ailleurs, l'administration est gênée par l'avis parce que l'agence met potentiellement en question le travail des services administratifs : le passage à un abattage plus sélectif n'est possible que dans la mesure où les administrations peuvent garantir que les autres mesures de prévention, plus essentielles que l'abattage, sont correctement appliquées. Cela suppose que les services vétérinaires puissent démontrer que le retrait des MRS, l'interdiction des FVO et des graisses d'origine animale dans l'alimentation des animaux et les tests de dépistage sont correctement effectués. Or sur ce point, les administrations ne peuvent pas fournir de garantie : depuis plusieurs mois, l'agence demande que les services vétérinaires procèdent à une évaluation de la mesure de retrait des MRS (la plus importante pour garantir la sécurité de la viande), sans succès<sup>1</sup>.

Pour sortir de la situation inconfortable dans laquelle l'a placée l'agence, l'administration contourne l'avis scientifique en faisant appel à d'autres instances. Elle refuse de suivre une quelconque option, même celle d'un abattage subtotal, et renvoie la responsabilité du maintien de l'abattage total sur l'agence par la mobilisation du CNA. On peut finalement penser que dans ce cas, l'administration a accusé à tort l'agence d'empiéter sur les prérogatives du politique : rien n'interdisait en effet au politique de choisir d'emblée la première option, celle d'un abattage subtotal, qui aurait permis tant de garantir la sécurité des consommateurs que de contenter les éleveurs. Cette option trouvait le soutien de certaines associations de consommateurs<sup>2</sup> et de certains éleveurs :

« Glavany a estimé ne pas avoir eu le feu vert de l'Afssa ; il a reproché à l'Afssa de passer de l'évaluation à la gestion. Nous on a fait une lecture positive de l'avis en se basant sur l'avis du Comité Dormont. L'avis de l'Afssa proposait des options : il laissait la place au gestionnaire alors que le ministre a dit qu'il n'avait pas eu le feu vert ! L'option 1 nous allait bien ! » (Représentant de la Fédération nationale des groupements de défense sanitaire)

C'est d'ailleurs cette option que la DGAl propose finalement dans un arrêté à l'Afssa six mois plus tard, en janvier 2002 : l'administration propose d'exclure de l'abattage les seuls animaux nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date à laquelle il peut être considéré que l'alimentation animale est effectivement totalement sécurisée<sup>3</sup>. L'agence valide cette date et l'administration peut

---

<sup>1</sup> L'enquête des services vétérinaires ne sera effectuée qu'en septembre-octobre 2001 et l'avis de l'Afssa est rendu en juin 2002, un an après l'avis sur l'abattage.

<sup>2</sup> Le 3 juillet 2001, l'UFC Que-Choisir prend clairement position dans un éditorial pour le passage à un abattage sélectif.

<sup>3</sup> Avis de l'Afssa du 3 janvier 2002. Cette date, validée par l'Afssa, est contestée par la FNSEA qui la trouve trop sécuritaire : les FVO et les graisses d'origine animale étant interdites depuis novembre 2000, ils proposent la date du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Quant à la Confédération paysanne, elle demande un passage direct à l'abattage par cohorte.

passer en février 2002 à un abattage sélectif. Un an plus tard, le ministère de l'Agriculture proposera le passage à un abattage par cohorte qui sera validé par l'Afssa.

Enfin, on peut penser que le décideur politique a refusé de suivre l'avis de l'agence non pour des « incertitudes scientifiques » mais pour des risques économiques (une perte de confiance des consommateurs et un nouvel effondrement des marchés, que voulaient à tout prix éviter syndicats agricoles, industries agroalimentaires et distributeurs) voire politiques (pour le gouvernement dans un contexte d'affrontement électoral en vue des présidentielles), sans pourtant exposer officiellement les motifs de sa décision et en faisant porter la responsabilité du maintien de l'abattage total sur l'Afssa.

## **2. Lorsque la décision s'oppose à l'expertise**

Dans deux cas, le décideur s'est opposé frontalement à l'expertise de l'agence. Il s'agit des avis émis par l'Afssa conseillant l'inclusion dans la liste des MRS, retirés de la consommation, des intestins de bovins et d'ovins.

### **Inclure les intestins de bovins dans la liste des MRS**

La question de l'interdiction de certains intestins se pose en 2000 et concerne alors les bovins. Dès juin 1999, le comité Dormont préconise le retrait de la consommation des intestins des bovins nés avant la date de mise en place effective du traitement des farines animales. Quelques mois plus tard, suivant la proposition de l'agence, la DGAl soumet à l'Afssa un arrêté prévoyant de compléter la liste des MRS<sup>1</sup> avec l'ensemble des intestins de bovins nés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 ou importés avant cette date, date d'obligation de traitement des farines animales. Mais le texte offre la possibilité de déroger à cette obligation pour les animaux dont les intestins auraient subi un traitement industriel agréé pour éliminer les formations lymphoïdes et nerveuses susceptibles d'être des vecteurs de contamination (procédé de délimonage). L'Afssa, dans un avis rendu le 18 février 2000, demande que soient retirés de la consommation les intestins des bovins nés avant la date de mise en œuvre effective du traitement des FVO (et non la date théorique du 1<sup>er</sup> mars 1998). L'agence a en effet obtenu des services de contrôle des données d'enquête qui montrent que ce traitement n'est pas partout correctement réalisé. Du coup, l'agence propose d'interdire l'emploi des abats de tous les bovins âgés de plus de 6 mois.

Ces mesures posent des difficultés économiques et techniques : ces intestins sont utilisés comme enveloppe naturelle pour les produits de charcuterie (andouille, saucisson, cervelas, salami, mortadelle) et leur destruction reviendrait à incinérer 50 000 tonnes de produits supplémentaires alors que les incinérateurs sont déjà débordés. Le ministre de l'Agriculture Glavany évoque également la difficulté d'une mesure franco-française (les intestins bovins ne sont pas interdits au niveau communautaire) alors que des intestins pourraient être importés d'autres pays européens<sup>2</sup>.

Dans un avis rendu plus tard par le Comité Dormont au directeur général de l'Afssa<sup>3</sup>, le comité d'experts va plus loin et recommande l'exclusion de la chaîne alimentaire de la totalité de l'intestin de tous les bovins, quel que soit l'âge car l'infectiosité de l'iléon, partie terminale

---

<sup>1</sup> Depuis juillet 1996, crâne, encéphale et moelle épinière de tous les bovins âgés de plus de 6 mois sont retirés et détruits.

<sup>2</sup> *Le Monde* du 23 février 2000.

<sup>3</sup> Avis du CIESST du 28 février 2000 destiné au DG de l'Afssa concernant les abats à risque spécifié chez les bovins.

de l'intestin, est démontrée et que les cellules infectieuses de l'iléon sont susceptibles de se trouver dans le reste de l'intestin. L'Afssa transmet cet avis dans une note envoyée à ses tutelles le 15 mars 2000, note qui n'est pas rendue publique. L'agence rencontre ses tutelles et se met d'accord avec elles pour recevoir une nouvelle saisine : un projet d'arrêté propose le retrait des iléons de tous les bovins, et l'interdiction des intestins des seuls bovins nés avant le 1<sup>er</sup> mai 1999, date à partir de laquelle l'administration estime que le traitement des farines animales a été effectivement mis en œuvre. Conforme à son dernier avis, cette proposition reçoit l'accord de l'agence : il est légitime de prendre des mesures plus dures sur iléon, pour lequel l'infectiosité a été prouvée, que pour les autres segments de l'intestin pour lesquelles il n'existe pas à ce moment de données expérimentales en démontrant l'infectiosité<sup>1</sup>. Un compromis a donc été trouvé entre la proposition extrême du Comité Dormont et les réticences des services vétérinaires.

Pourtant ce compromis est remis en cause en mai 2000. Les mesures prévues ont entre-temps fait l'objet de réunions interministérielles au niveau du cabinet du Premier ministre où les conséquences économiques et politiques ont été mises en avant<sup>2</sup>. Le 14 juin 2000, le ministère de l'Agriculture fait volte-face en proposant à l'Afssa un nouvel arrêté où rien n'est prévu sur les segments de l'intestin autres que l'iléon. La DGAl demande à l'Afssa d'évaluer l'efficacité du procédé de délimonage avant toute nouvelle mesure. Cette décision fait grand bruit : on constate qu'elle marque une rupture dans la politique de précaution du gouvernement<sup>3</sup>. L'Afssa conteste cette décision et rappelle dans un avis ultérieur que malgré l'absence de démonstration à ce jour de l'infectiosité du reste de l'intestin, il est nécessaire de tenir compte de cette hypothèse et d'interdire les intestins des bovins nés avant le 1<sup>er</sup> mai 1999<sup>4</sup>.

En octobre 2000, l'agence rend son avis sur le procédé de délimonage<sup>5</sup>. Il montre que le procédé n'est pas totalement efficace, que l'intestin a une infectiosité « plus plausible » que d'autres organes et doit être considéré à risque, qu'il devrait donc être retiré de la consommation, quel que soit l'âge des animaux ou leur date de naissance<sup>6</sup>. Suite à cet avis et à des réunions interministérielles, le ministre Glavany décide de suivre finalement l'avis de l'agence :

« Au terme d'un processus de décision interministérielle et sur la base d'un accord unanime entre les trois ministères concernés, le gouvernement a décidé de suivre l'avis de l'Afssa. Il faut rappeler que le premier avis de cette agence allait au-delà des préconisations communautaires et que son impact économique et social était loin d'être négligeable avec de lourds problèmes de contrôle à l'importation. Nous avons donc, en toute transparence, cherché une solution. Celle-ci ne donnant pas satisfaction, le gouvernement se range à l'avis de l'agence. » (Jean Glavany dans *Le Monde* du 12 Octobre 2000)

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 15 mai 2001 en réponse à la saisine du 14 avril 2000 relative au projet d'arrêté ministériel visant à réactualiser la liste des MRS.

<sup>2</sup> Elles isoleraient la France car la Commission européenne ne conseille pas cette interdiction. La Commission européenne décidera le 30 juin d'interdire l'iléon des seuls bovins de plus de 12 mois et le retrait des intestins des seuls bovins de plus de 6 mois provenant du Royaume-Uni et du Portugal.

<sup>3</sup> « La France renonce à interdire l'utilisation des intestins de bovins dans l'alimentation », *Le Monde*, 23 juin 2000.

<sup>4</sup> Avis de l'Afssa du 11 août 2000.

<sup>5</sup> Avis de l'Afssa du 4 octobre 2000 sur le risque relatif des différents segments de l'intestin des bovins au regard d'une potentielle transmission de l'agent de l'ESB à l'homme.

<sup>6</sup> L'agence propose donc une mesure plus radicale que dans ses avis précédents parce que des données des services de contrôle montrent des « écarts persistants » dans le respect du traitement des farines même après le 1<sup>er</sup> mai 1999. Il est donc impossible à l'agence de proposer une date de sécurisation effective des farines animales.

Devant l'échec du procédé de délimonage et les pressions des autres ministères, en particulier du ministère de la Santé, le ministère de l'Agriculture cède et décide de se mettre en position d'infraction par rapport aux mesures communautaires<sup>1</sup>. Cette décision se comprend aussi par son contexte : de plus en plus de cas d'ESB sont découverts dans le cadre du programme d'épidémiologie active mis en place depuis le mois d'août. L'inquiétude est de plus en plus forte et la question se pose de l'interdiction totale des farines animales. Cette décision est prise quelques jours avant que n'éclate une nouvelle crise du bœuf. Le ministère de l'Agriculture tente donc de répondre aux inquiétudes de plus en plus fortes par de nouvelles mesures de sécurisation, en agissant sur la plus importante d'entre elles, le retrait des MRS.

Quelques mois plus tard, c'est encore un avis de l'Afssa sur les intestins, mais cette fois d'ovins et caprins, qui va susciter de violentes réactions, au plus haut niveau de l'Etat. L'agence émet en février 2001 la recommandation d'inclure dans la liste des MRS l'ensemble des intestins de tous les ovins et caprins. Ces intestins sont aussi utilisés par les industriels de la boyauderie pour réaliser les enveloppes de différentes saucisses. Pourquoi un tel avis ?

### **La controverse sur l'interdiction des intestins d'ovins**

Le contexte scientifique est le suivant. Il est prouvé depuis 1993 que les ovins peuvent être infectés par l'ESB expérimentalement par voie orale ou par voie intracérébrale. Aucune contamination en milieu naturelle n'a été démontrée. Mais des incertitudes existent sur la présence de la souche d'ESB chez les petits ruminants, sur sa transmissibilité à l'homme, sur la distribution de l'agent pathogène (l'infectiosité paraît plus disséminée chez les ovins que chez les bovins et concernerait cette fois aussi la viande), sur les modes de propagation et de dissémination des souches dans et entre troupeaux (la dissémination pourrait être non seulement verticale mais aussi horizontale comme pour la tremblante). Ces incertitudes sont renforcées par le fait qu'il n'existe pas de méthode pour distinguer les souches de tremblante et la souche d'ESB : il est possible que des cas de tremblante cachent des formes ovines de la maladie de la vache folle. Les mesures de prévention contre la tremblante ont donc été renforcées et certaines parties des ovins interdites<sup>2</sup>.

L'Afssa avait prévu dès le mois de janvier 2000 de se prononcer sur la révision de la liste des MRS des ovins et des caprins<sup>3</sup>. En juillet 2000, a lieu une première alerte : Stanley Prusiner, prix Nobel de médecine pour ses travaux sur le prion, annonce qu'il aurait la preuve du passage naturel de l'ESB au mouton. Il s'agit d'une fausse alerte, rapidement démentie mais qui montre la fragilité du système sanitaire sur cette question. L'agence envoie une note à ses tutelles pour mettre en évidence les incertitudes scientifiques et l'insuffisance des moyens réglementaires pour maîtriser le risque<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La décision pose aussi des problèmes au ministère de l'environnement pour l'élimination d'un volume plus important de déchets alors que les capacités d'incinération sont saturées. Le ministère de l'industrie refuse quant à lui l'incinération des déchets dans les centrales d'EDF.

<sup>2</sup> Suivant un avis du Comité Dormont, la tremblante devient en 1996 une maladie à déclaration obligatoire et un réseau national d'épidémiologie est créé en 1997. Par ailleurs, sont ajoutés à la liste des MRS le crâne (cervelles et yeux), les amygdales et la moelle épinière des moutons âgés de plus de douze mois et la rate pour tous les animaux.

<sup>3</sup> Dans le cadre de la saisine du 2 novembre 1999 sur la réévaluation du dispositif français de prévention du risque RSB, le CIESST rend public en janvier 2000 10 thèmes d'examen prioritaire.

<sup>4</sup> Note de l'Afssa du 28 juillet 2000 « Enjeux liés à l'éventualité de la présence de l'agent de l'ESB chez les ovins ». Cette note fuit dans la presse. A la suite de cette note, est mis en place un groupe de travail pour examiner les forces et les faiblesses du réseau d'épidémiologie de la tremblante chez le mouton.

Puis l'Afssa décide de s'autosaisir sur la réévaluation de la liste des MRS des petits ruminants. Elle demande un avis au Comité Dormont. Ce dernier constate que l'ESB n'a pas été mise en évidence chez le mouton mais que la réglementation est basée sur la prise en compte d'un risque hypothétique d'ESB ovine pour prévenir une hypothétique contamination de l'homme. Il propose deux options selon que les administrations se considèrent toujours en situation de tremblante classique avec un risque hypothétique d'ESB ovine (dans ce cas, le comité propose un renforcement de la liste des MRS avec entre autres l'exclusion des intestins pour tous les animaux), ou en situation d'ESB ovine avérée (ce qui suppose l'abattage de tous les troupeaux atteints, puisque la viande serait aussi contaminée). Mais le comité précise que « ne disposant pas des éléments nécessaires pour évaluer le risque de circulation de souches d'ESB chez le mouton, il ne peut pas prendre de position scientifiquement étayée (...) sur l'opportunité d'anticiper la mise en place de mesures de précaution ». Le Comité Dormont trace donc une frontière nette entre son évaluation scientifique et l'évaluation de l'acceptabilité du risque, et ne se prononce pas sur la nécessité d'anticiper sur la découverte de la présence d'ESB dans le cheptel ovin.

L'Afssa, sur la base de cet avis, va plus loin et choisit l'option de ne pas attendre d'avoir la certitude de la présence de l'ESB ovine pour prendre de nouvelles mesures<sup>1</sup>. Par précaution, elle recommande d'anticiper sur cette découverte et de mettre en place de nouvelles protections, dans la mesure où pour elle il existe des « éléments de plausibilité » de la réalité de la présence de l'ESB chez les ovins ou les caprins. L'agence inscrit ce choix dans la logique de précaution qui l'a déjà conduite à recommander les mêmes mesures pour les bovins. Elle recommande donc que soient mises en place les mesures proposées dans la première option du comité Dormont, en particulier le retrait de la consommation des intestins de tous les petits ruminants. Cette mesure est justifiée par la précocité de l'infectiosité des intestins, deux ou trois mois seulement après l'exposition. Ces recommandations contrastent avec celles rendues par le CSD quelques jours plus tôt, qui ne recommande pas de prendre de nouvelles mesures tant qu'il n'y a de preuve de la présence d'ESB dans le cheptel ovin<sup>2</sup>. La France se trouve donc dans une situation potentiellement identique à celle de l'embargo sur la viande bovine britannique, où l'Afssa et le CSD avaient une évaluation différente de la situation.

L'avis paraît le 14 février et les ministres concernés trouvent le jour même un accord de principe. Le 15 février, au terme d'une réunion interministérielle, le gouvernement déclare suivre l'avis de l'agence et interdire de la consommation humaine la cervelle, les yeux, les amygdales, la moelle épinière des animaux de plus de 6 mois et l'ensemble des viscères thoraciques et abdominales des ovins et caprins de tout âge<sup>3</sup>.

Mais le 18 février, jour de l'inauguration du Salon de l'Agriculture, le président de la République Jacques Chirac s'en prend violemment à l'Afssa : il qualifie son avis d' « irresponsable » et d' « incitation à la panique tout à fait regrettable. »

« "Il y a longtemps que l'on prend toutes les précautions nécessaires pour le mouton. On n'a aucun élément de preuve nouvelle de quoi que ce soit", s'est indigné Jacques Chirac, au cours d'un échange avec le ministre de l'Agriculture Jean Glavany et Luc Guyau, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, sur le stand de la FNSEA. "Cette annonce à la veille du salon est une preuve au moins de bêtise et de mauvais goût", a ajouté le chef de l'Etat, en dénonçant "une incitation à la panique qui est tout à fait regrettable". » (Dépêche AFP)

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 14 février 2001 sur l'actualisation de la liste des MRS chez les ovins et caprins.

<sup>2</sup> Avis du CSD du 8 février 2001. Le CSD ne conseille pas d'ajouter les intestins à la liste des MRS mais appelle à une évaluation de risque rapide sur ce sujet.

<sup>3</sup> « Le gouvernement prend de nouvelles mesures préventives contre le mouton », *Le Monde*, 16 février 2001.

« "Des scientifiques nous disent: nous n'avons aucune preuve de quoi ce soit, mais on ne sait jamais, il pourrait y avoir un danger. Naturellement ! Moi, quand je sors de chez moi, je peux aussi être renversé par une voiture ou un autobus. Il y a toujours un danger potentiel !", a-t-il ajouté. Et d'appeler les responsables scientifiques à "parler quand ils auront quelque chose à dire", pour ne pas risquer d'alimenter des psychoses inutiles. "Ces gens-là feraient mieux, avant de parler, de commencer à s'assurer que ce qu'ils vont dire correspond à une réalité, sinon c'est de l'incitation à la panique". » (*Le Nouvel Observateur*)

Quatre mois après sa déclaration solennelle pour demander l'interdiction des farines animales au nom du principe de précaution et sans attendre l'avis de l'Afssa (voir ce cas plus loin), le président remet donc en question le fond de l'avis (l'attitude de précaution préconisée) et l'action du directeur de l'agence (le fait que l'avis ait été rendu à la veille du salon de l'agriculture). La réaction du président, sur le stand de la FNSEA s'explique sans doute par une stratégie politique pour regagner la confiance des éleveurs ébranlée par l'affaire des farines animales. Martin Hirsch se défend d'avoir voulu susciter la panique à la veille du Salon de l'agriculture :

« Nous ne souhaitons en rien nuire à cette manifestation et aux professionnels de l'élevage et nous n'avons fait que suivre la chronologie qui vaut pour tous nos avis. Depuis la création de l'agence, nous rendons, à la demande du gouvernement, environ deux avis par mois concernant la lutte contre l'épidémie d'ESB et les précautions qui s'imposent en matière alimentaire. Nous ne pouvons bien évidemment pas calculer le moment de leur publication en fonction de telle ou telle manifestation. Et en l'espèce on aurait pu nous reprocher d'avoir tenu cet avis secret à cause du Salon de l'agriculture ». (*Le Monde*, 20 février 2001)

Le débat prend un tour politique. Le gouvernement défend l'agence :

« L'Afssa est une agence indépendante, qui rend ses avis quand bon lui semble. Le législateur français a souhaité une agence indépendante. Il faut que l'on vive sereinement cette indépendance. On ne peut pas avoir le bénéfice de cette indépendance et aucun de ses inconvénients. Alors, si le président de la République veut dire, ou a voulu dire qu'on se serait bien passé de cet avis, très sincèrement, moi aussi. Maintenant, l'agence est indépendante, et cet avis, il faut faire avec. (...) Comme les scientifiques disent qu'il n'y a pas urgence, le gouvernement étudie tranquillement et sereinement cet avis avec nos collaborateurs de manière interministérielle. Nous allons interroger ces scientifiques pour avoir des éclaircissements sur tel ou tel point, interroger la filière ovine pour savoir les conséquences de telle ou telle éventuelle décision, et puis nous prendrons notre décision tranquillement dans les jours ou les semaines qui viennent. » (*Le Monde*, 20 février 2001)

Questionné sur le pouvoir des agences, qui « priveraient l'Etat d'une partie de son pouvoir », B. Kouchner répond qu'elles sont indispensables pour alerter publiquement à temps mais qu'« il faut peut-être réfléchir à une meilleure communication de ces agences »<sup>1</sup>. En visite au salon de l'agriculture, Lionel Jospin rend hommage à l'Afssa pour la qualité du travail effectué : « elle est dans son rôle en maintenant une veille scientifique active sur les maladies à prion et en assurant la transparence de ses avis ». Mais le premier ministre ne se prononce pas sur un éventuel renforcement des mesures. En réalité le gouvernement, partagé entre l'injonction du Président à ne pas prendre de nouvelles mesures et les recommandations de l'Afssa, maintient un *statu quo* en renvoyant sa décision après une éventuelle décision communautaire (un conseil agricole doit avoir lieu quelques semaines plus tard).

En juillet 2001, la DGAI propose pourtant de nouvelles mesures, qui correspondent à celles préconisées par l'Afssa dans son avis de février, sauf en ce qui concerne les intestins. Elle veut d'abord vérifier, à la demande de la Chambre syndicale de la boyauderie française, s'il est techniquement possible d'éliminer les plaques de Peyer, ces parties infectieuses des intestins (par la technique de délimonage, déjà tentée sur les intestins de bovins). L'Afssa prévient que les résultats de ces études ne seront pas disponibles avant plusieurs mois et demande qu'en attendant, l'administration envisage des moyens pour informer le

<sup>1</sup> « Trois questions à B. Kouchner », *Le Monde*, 20 février 2001.

consommateur des produits qui contiennent des intestins de petits ruminants<sup>1</sup>. Une semaine plus tard, le gouvernement annonce ces mesures « dans un souci d'extrême précaution ».

Pendant l'été, une nouvelle alerte provient de Grande-Bretagne. Au début du mois d'août 2001, les responsables de la Food Standards Agency annoncent les résultats préliminaires d'une étude laissant craindre que le prion ait contaminé le cheptel ovin de façon naturelle. Ces résultats seront démentis en septembre mais l'Afssa décide alors, par autosaisine, de procéder à une analyse d'ensemble des enjeux sanitaires liés à la présence des ESST chez les petits ruminants.

En novembre 2001, elle rend son avis sur la technique de délimonage : comme pour les bovins, celle-ci n'est pas totalement efficace et conduit donc l'agence à maintenir ses recommandations. Malgré cela, le gouvernement ne suit pas l'avis. Il attend d'avoir un avis du CNA qu'il a saisi en septembre 2001. Le Conseil rend son avis en janvier 2002<sup>2</sup>. Pour la première fois, il a procédé à une analyse formalisée et chiffrée des conséquences économiques et sociales des mesures proposées par l'agence. Il met en évidence les problèmes que poserait la mise en œuvre des recommandations de l'Afssa si elles restaient des mesures unilatérales car 60% des ovins consommés sont importés et qu'il existe des lacunes dans l'identification et la traçabilité des animaux. Une mesure d'interdiction des intestins conduirait à ne pouvoir utiliser que des boyaux venant de pays indemnes d'ESB, ce qui ne représente que 20% des boyaux disponibles au niveau mondial. Par ailleurs, l'interdiction de tous les intestins entraînerait un préjudice économique faible mais concentré sur un petit nombre d'opérateurs avec la disparition de nombreux produits traditionnels. Il existe aussi des difficultés juridiques : les mesures de prévention ont été harmonisées au niveau européen par un règlement, qui ne permet pas de prendre de mesure nationale unilatérale. Certains membres du CNA estiment que c'est l'avis du CSD (un nouvel avis est attendu pour mars 2002) qui devrait établir s'il est nécessaire de prendre une nouvelle mesure de précaution, qui serait communautaire. Même les associations de consommateurs se montrent favorables à des mesures de précaution proportionnées, au rapport coût/efficacité optimal.

L'avis du CNA conforte le ministère de l'Agriculture dans sa position de *statu quo*, malgré les oppositions du ministère de la Santé :

« J'étais au cabinet. Ça a été une saga. On a refusé de le faire. Il y a eu des conflits, des réunions au ministère de la Santé... il y a eu en février 2001 la sortie de l'avis avant le salon de l'agriculture... c'est une des raisons pour lesquelles on a saisi le CNA sur un avis cadre petits ruminants en espérant avoir du CNA un avis mesuré sur l'opportunité d'interdire les intestins des ovins...

On avait eu des discussions avec la DGAL et la DPEI, on avait une expertise socio-économique à la louche : les conséquences économiques étaient catastrophiques. La mesure avait un effet aléatoire au niveau national parce que le marché des boyaux est international (ils partent en Chine ou au Maroc et reviennent sur le territoire français donc les boyaux interdits en France seraient revenus par d'autres pays) ; et, 1<sup>er</sup> élément en réalité, il y avait la potentialité du risque : autant pour les bovins, c'était une réalité ; autant pour les ovins, on ne savait pas... ça aurait été juste un filtre supplémentaire pour être plus détendus. La position du ministre était faite il était contre, il nous avait entendu. » (Direction DGAI)

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 18 juillet 2001 concernant un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 17 mars 1992 relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire les abattoirs d'animaux de boucherie pour la production et la mise sur le marché de viande fraîches et déterminant les conditions de l'inspection sanitaire de ces établissements.

<sup>2</sup> Avis du CNA n°33 du 10 janvier 2002 sur les conséquences socio-économiques du renforcement des mesures de précaution face au risque d'ESST chez le mouton.



En février, l'agence rend son avis cadre sur les ESST des petits ruminants, fondé sur un rapport conséquent du CES ESST<sup>1</sup>. Pour le CES, il n'existe pas d'éléments scientifiques nouveaux ne permettant ni d'établir la réalité du passage d'une souche d'ESB aux petits ruminants, ni d'en infirmer l'existence. Mais ce risque est plausible et facilement anticipable. Le CES propose une échelle d'options de gestion selon le degré de précaution jugé nécessaire par les pouvoirs publics. Il renvoie à l'Afssa ou aux autorités politiques le soin de déterminer ce niveau, ce qui dépend de critères de décision « politiques » (niveau de risque d'exposition des consommateurs ; niveau de garantie individuelle de salubrité des produits ; niveau d'anticipation des mesures visant à préserver les filières animales en cas de situation d'urgence ultérieure). L'agence se base sur cet avis pour recommander que soit prise en compte l'éventualité de la présence de l'ESB chez les petits ruminants. Mais elle renvoie aux autorités politiques le soin de fixer la stratégie et le niveau de risque choisi, compte tenu des options proposées par l'agence<sup>2</sup>.

En mars 2002, le gouvernement annonce un plan de lutte contre la tremblante destiné aussi à prévenir le risque d'ESB chez les petits ruminants. Le ministère de l'Agriculture met en place un programme de 100 000 tests de dépistage de manière aléatoire. Il instaure également un génotypage pour sélectionner des animaux génétiquement résistants à la maladie. Il annonce le retrait de la moelle épinière des animaux de plus de 6 mois (et non 12 mois comme dans les autres pays de l'Union européenne). Mais cette mesure a déjà été reportée le 4 janvier 2002 au 1<sup>er</sup> juillet, et le 27 juin, une demande est faite d'un nouveau report de 6 mois. L'Afssa prend acte de ce report, sans le valider, rappelant qu'il n'est pas conforme à ses recommandations<sup>3</sup>. Rien dans ces mesures n'est prévu pour les intestins. En septembre 2002, un avis du CSD indique qu'il n'existe pas de preuve supplémentaire de la présence de l'ESB chez les petits ruminants dans les conditions naturelles et qu'il s'agit toujours d'une hypothèse « possible ». Si cette hypothèse devenait « probable », le retrait des intestins pourrait être envisagé.

En décembre 2002, la DGAI cède sur la moelle épinière : un arrêté exclut la consommation de la moelle épinière des ovins de plus de 12kg (mesure plus restrictive que celle proposée par l'Afssa). Il faudra attendre septembre 2003 pour que la DGAI propose l'ajout à la liste des MRS l'iléon des ovins et caprins, mais seulement pour se conformer à une décision communautaire. L'Afssa valide cette mesure tout en rappelant qu'elle conseille depuis février 2001 le retrait de l'intégralité de l'intestin de la chaîne alimentaire. Cette mesure ne sera jamais prise<sup>4</sup>.

Les autorités politiques et administratives, avec en tête le ministère de l'Agriculture et la DGAI, refusent donc de suivre la recommandation d'inclure dans la liste des MRS les intestins de tous les petits ruminants. Pour cela, elles utilisent plusieurs moyens : repousser la décision en demandant l'évaluation des techniques de délimonage, en appeler à l'expertise européenne (puisque le CSD n'a jamais conseillé une telle mesure) et faire appel au CNA

---

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 18 février 2002 sur l'analyse des risques liés aux ESST dans les filières petits ruminants, les forces et les faiblesses du dispositif actuel et les possibilités d'évolution.

<sup>2</sup> L'agence formulera à plusieurs reprises par la suite cette demande, renvoyant au politique la responsabilité de choisir le niveau de risque acceptable et une stratégie de maîtrise des risques.

<sup>3</sup> Avis de l'Afssa du 27 juin 2002 concernant deux projets d'arrêtés relatifs à la mise en place du retrait de la moelle épinière de petits ruminants.

<sup>4</sup> Dans ses avis ultérieurs en 2005 ou 2006 concernant la lutte des ESST des petits ruminants, l'agence continuera d'appeler au retrait de l'ensemble des intestins. Par exemple, avis de l'Afssa du 25 mars 2005 liés aux encéphalopathies spongiformes transmissibles dans les filières petits ruminants, les forces et faiblesses du dispositif actuel et les possibilités d'évolution. Actualisation en mars 2005 de l'avis de décembre 2001.

pour mettre en avant les difficultés techniques et les conséquences économiques d'une telle mesure. Au final, la DGAI parvient à trouver une solution : c'est elle qui propose le retrait de l'iléon à la Commission européenne, mesure qui n'a aucun impact économique :

« On n'en était pas sorti car l'Afssa nous l'a répété 10 fois de retirer les intestins des ovins... Mais on a trouvé une porte de sortie, une demi-mesure, au niveau communautaire : le retrait de l'iléon. C'est nous qui l'avons demandé, on avait des bons relais français à la Commission européenne. Mais ça c'est un faux nez, l'iléon est de toute façon pas utilisé par les industriels. On a fait de l'affichage, il n'y avait pas de bénéfices pour le consommateur, ça ne changeait rien. On a attendu jusqu'à ce que cette décision soit prise au niveau communautaire. On a transmis à la Commission européenne qui a examiné ça. D'ailleurs la Commission a pris une décision de gestion pure, elle a pris les devants sur l'iléon, elle n'a pas demandé d'avis scientifique au CSD. Les Britanniques voulaient aussi interdire tout l'intestin. Donc la Commission européenne a pris sur elle d'interdire l'iléon. » (Direction DGAI)

Pour la DGAI et le ministère de l'Agriculture, l'interdiction des intestins était une mesure disproportionnée par rapport à un risque qui reste hypothétique. Ses conséquences économiques voire politiques (situation d'infraction à la réglementation européenne) étaient trop importantes. Par ailleurs, à la différence de la décision d'interdire les intestins de bovins, qui avait été prise dans un climat de suspicion croissante sur la viande de bœuf, le contexte ne pousse pas les autorités politiques à prendre une telle mesure :

« Il n'y a vraiment que de rares cas où l'avis de l'agence n'a pas été suivi. Comme les intestins de moutons. L'Afssa a écrit 10 fois qu'il fallait retirer les intestins d'ovins ; mais déjà on n'était pas dans le domaine de l'ESB mais de la tremblante, et c'était une mesure très en amont par rapport à la santé publique. C'était une mesure disproportionnée par rapport au risque. Elle était difficile à mettre en œuvre avec des conséquences économiques et politiques. On s'est limité à l'iléon. On a retardé jusqu'à ce que la décision soit prise au niveau communautaire.

Q. Mais pourquoi n'avez-vous pas justifié votre décision ?

On l'a justifiée, on a eu des réunions interministérielles ; et puis il n'y avait pas de crise, on n'a pas eu vraiment à se justifier ! » (Direction DGAI)

Comment la décision (ou plutôt ici la non-décision) a-t-elle été prise au niveau interministériel ? Le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Santé ont en réalité négocié sur deux mesures : le ministère de l'Agriculture a accepté de procéder au retrait de la moelle épinière des jeunes ovins (en acceptant une mesure non-conforme au cadre réglementaire européen), mais a en échange obtenu du ministère de la Santé qu'aucune mesure ne soit prise concernant les intestins. Mais malgré les éléments apportés par l'avis du CNA, cet arbitrage sur les intestins reste implicite et ne fait l'objet d'aucune communication de la part du gouvernement :

« Q. Comment s'est passé l'arbitrage ?

Disons qu'il y a eu absence de décision. Moi je plaçais pour que le ministre s'explique, je disais qu'on avait tort de ne rien dire, alors qu'il faut expliquer. Je n'ai pas réussi. On avait un avis. Il fallait décider de ne pas agir et d'expliquer publiquement pourquoi. Il n'y a rien de pire que de ne rien dire. Après, des années plus tard, si des juges s'intéressent à ce cas, ça aurait été mieux de dire : voilà l'avis des scientifiques, on a fait une analyse socio-économique, les bénéfices ne l'emportent pas, donc le gouvernement a choisi de ne pas prendre cette décision. On n'a pas réussi et on sera en tort si après on découvre des problèmes d'ESB chez le mouton. Il y a des craintes, un manque de courage, la peur des relais médiatiques... Finalement ça a été une non-décision. Une décision pas assumée. » (Direction DGAI)

Les avis rendus par l'agence sur les intestins d'ovins sont des exemples où l'agence n'a pas été suivie par le gouvernement. Une décision non-conforme aux avis de l'agence reste pourtant difficile à assumer et à justifier publiquement. Tout se passe comme si les intérêts socio-économiques voire politiques ou diplomatiques, pourtant légitimes, étaient impossibles à énoncer publiquement. Cela montre là encore le défaut de procéduralisation de la gestion des risques et d'une étape d'expertise socio-économique réalisée de façon transparente et

bénéficiant de la même légitimité que l'avis scientifique, à partir de laquelle les pouvoirs publics pourraient justifier leurs décisions.

### **3. La décision « sans » l'expertise**

Il existe enfin, parmi les situations qu'a connues l'Afssa pendant ses premières années d'existence, un dernier type d'articulation entre l'expertise et la décision : celui où la décision se fait « sans » expertise. Nous distinguerons deux sous-types :

- Dans le premier, la décision se fait « sans » expertise non pas parce que le décideur ne peut pas s'appuyer sur un avis de l'Afssa. Un avis est bien rendu. Mais l'Afssa se retire volontairement du champ de la décision et de la gestion des risques. Elle choisit de se contenter d'une estimation du risque et laisse aux gestionnaires le soin d'évaluer l'acceptabilité de ce risque et d'en tirer les conclusions. La décision se fait « sans » l'expertise au sens où la décision est prise « sans » que l'Afssa, de manière volontaire, n'ait évalué l'acceptabilité du risque ou énoncé de recommandation.
- Dans le second cas, la décision est réellement prise sans expertise : le décideur, au nom du principe de précaution, refuse d'attendre les résultats de l'expertise scientifique et prend des mesures conservatoires.

#### **a. Lorsque l'expertise se retire de la décision**

Dans certaines circonstances, l'Afssa se retire de la décision au sens où elle adopte une stricte position d'évaluateur de risque, refuse de faire des recommandations ou d'évaluer l'acceptabilité du risque et laisse volontairement le décideur prendre ses responsabilités. C'est le cas du deuxième avis rendu par l'agence le 6 décembre 1999 dans le cadre de la crise de l'embargo sur la viande britannique.

#### **Le deuxième avis sur l'embargo contre la viande bovine anglaise**

Un premier avis a contraint le gouvernement à refuser de lever l'embargo, décision contestée par la Commission européenne et la Grande-Bretagne. Quelques jours plus tard, un avis du Comité scientifique directeur européen contredit l'avis de l'agence. La France et la Grande-Bretagne se mettent d'accord sur un « compromis scientifique et politique » qui doit permettre de sortir de la crise. Alors que les experts du Comité Dormont sont mobilisés par l'agence, celle-ci est mise sous pression par le gouvernement : le ministre de l'Agriculture Jean Glavany annonce dans la presse que même si les nouvelles propositions faites par la Grande-Bretagne semblent « claires et suffisantes », la question de la levée de l'embargo appartiendrait en dernier ressort à l'Afssa<sup>1</sup>. Alors que J. Chirac et Lionel Jospin rencontrent Tony Blair et affichent la bonne entente entre les deux pays, laissant entendre que le gouvernement attend un avis positif sur le protocole, J. Glavany réinstaure la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques : « l'évaluation des risques appartient aux scientifiques mais la gestion du risque revient au gouvernement »<sup>2</sup>. Les frontières sont établies laissant la possibilité au gouvernement de s'écarter de l'avis de l'agence. Celui-ci n'est pas aussi définitif que le premier qui donnait un « avis défavorable » : tout en notant les avancées du protocole,

<sup>1</sup> « Vache folle : pour M. Glavany, les propositions de Londres semblent « suffisantes » », *Le Monde*, 20 novembre 1999. Dans son livre paru en 2002, Martin Hirsch raconte les pressions exercées par le gouvernement sur l'agence pour qu'elle accepte le protocole et permette de lever l'embargo qui mine les relations franco-britanniques et place la France en infraction de la réglementation européenne.

<sup>2</sup> « La gestion du risque revient au gouvernement », *Le Monde*, 7 décembre 1999.

l'agence souligne que les mesures proposées ne sont utiles qu'à moyen terme et ne permettent pas de diminuer le risque immédiat pour le consommateur. De même les nouvelles mesures proposées en matière de traçabilité des animaux et des viandes et d'étiquetage « remplissent les objectifs poursuivis » et permettraient de mieux « maîtriser les risques » en cas de levée de l'embargo. L'agence conclut en laissant au décideur la responsabilité de la décision en demandant au gouvernement de prendre en compte :

« Les éléments de risque, plausibles mais non quantifiables à l'heure actuelle, liés à l'absence de certitudes d'une part sur la distribution de l'infectiosité de l'ESB dans l'organisme au cours du temps chez les bovins et d'autre part sur l'ensemble des modes de transmission de l'agent infectieux chez les animaux; le fait que les mesures de renforcement des contrôles et du suivi du dispositif, de nature à garantir le respect effectif des dispositions prises, n'ont pas, cependant, d'impact direct et immédiat sur ces éléments de risque ; la nécessité de prévoir une réversibilité des mesures prises, afin de faire cesser immédiatement une éventuelle exposition des consommateurs à un risque qui se confirmerait ultérieurement. »<sup>1</sup>

Martin Hirsch choisit donc dans ce cas de ne pas se prononcer sur l'acceptabilité des risques et de laisser la responsabilité de la décision au gouvernement en lui fournissant les éléments qui doivent être pris en considération dans la décision. En réalité, la situation politique ne lui permet pas d'aller au-delà. Le directeur de l'agence décrit la difficulté à laquelle il a été confronté :

« Soit on maintenait l'avis défavorable, mais cette fois l'agence donnait l'impression et de s'entêter dans la supposée erreur et d'infliger une sorte de camouflet au gouvernement en lui renvoyant sa copie. Soit on levait les réserves, mais l'agence s'exposait alors à ne pas jouer son rôle d'analyse. Il était impossible de dire que l'agence était désormais favorable à la levée de l'embargo et de dire que la situation avait évolué depuis l'avis précédent. En effet, l'accord conclu avec les Britanniques n'apportait pas de garanties supplémentaires » (Hirsch, 2002, p. 76)

Le gouvernement est donc mis au pied du mur. La décision est bien une décision politique, prise après de longues tractations entre directions générales et ministères. Les membres du gouvernement s'opposent : alors que la ministre des affaires sociales Martine Aubry rejette la levée de l'embargo, Claude Allègre souhaite que le gouvernement suive l'avis du CSD de Bruxelles<sup>2</sup>. L'opposition de droite appelle au maintien de l'embargo au nom des impératifs de santé publique. Finalement le 8 décembre le gouvernement annonce qu'il maintient l'embargo en légitimant sa décision par les incertitudes scientifiques mentionnées dans l'avis de l'agence. Si la décision est finalement conforme à l'avis, le gouvernement a mesuré toutes les conséquences politiques, économiques et sanitaires et a finalement décidé de donner la priorité à la santé publique et à la sécurité des consommateurs.

C'est la même position de retrait qui est à nouveau adoptée par l'agence dans le cas d'un avis sur les animaux accidentés. Alors que dans un premier temps, en octobre 2003, l'agence a décidé de contraindre fortement la décision en déconseillant la réintroduction de ces animaux dans la chaîne alimentaire (nous avons étudié ce cas plus haut), l'agence réexamine la situation épidémiologique et émet un nouvel avis en juin 2004 qui constate que même si le risque relatif de faux négatif au test d'ESB présenté par les animaux accidentés est toujours deux fois plus important que celui des animaux sains, le risque absolu diminue. Sans que les données épidémiologiques aient changé entre les deux avis, l'agence se positionne cette fois en retrait. Dans son avis, l'agence laisse le gouvernement prendre ses responsabilités :

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 6 décembre 1999 en réponse à la saisine du 23 novembre 1999, relative aux conditions dans lesquelles pourrait être autorisée l'importation par la France de viandes et de denrées provenant de bovins élevés et abattus au Royaume-Uni.

<sup>2</sup> « Lionel Jospin a calé la décision avec Jacques Chirac », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

« Il appartient aux autorités de santé de déterminer s'il faut raisonner en risque absolu ou en risque relatif, ou à partir de quel risque absolu le principe de précaution cesse d'être proportionné »<sup>1</sup>.

La DGAI saisira l'opportunité donnée par l'agence pour interpréter le risque de manière absolue et considérer qu'il est devenu acceptable : elle propose un arrêté qui est validé par l'Afssa :

« Compte tenu de l'actualisation des données épidémiologiques présentées ci-dessus et de l'évolution favorable de l'épizootie, l'Afssa considère que le risque lié à l'introduction dans la chaîne alimentaire des bovins abattus d'urgence âgés de plus de 24 mois est réduit de manière significative. En conséquence, l'Afssa émet un avis favorable au projet d'arrêté qui lui a été soumis. »<sup>2</sup>

Ces cas montrent un retrait volontaire de l'agence en deçà de l'évaluation de l'acceptabilité du risque, de manière à laisser au politique l'entière responsabilité de cette évaluation et de la décision.

### **b. Lorsque la décision s'affranchit de l'expertise**

Dans quelques cas, le décideur s'affranchit de l'expertise : il prend des mesures sans attendre un avis de l'agence. C'est ce qui est arrivé sur la question de la généralisation de l'interdiction des farines de viande et d'os (FVO) à l'ensemble des espèces.

### **Faut-il interdire totalement les farines animales ?**

Les FVO sont interdites dans l'alimentation des ruminants en France depuis 1990. En 1996, leur sécurité est renforcée : il est interdit d'incorporer dans les farines animales des produits considérés comme impropres à la consommation humaine (MRS, cadavres d'animaux et saisies d'abattoirs). A partir de 1998, les farines doivent subir un traitement thermique (133°C, 3 Bars, 20 minutes). Mais la question de l'opportunité de généraliser cette interdiction à l'ensemble des espèces (y compris porcs et volailles) se pose à la fin des années 1990.

En janvier 1998, le ministre de la santé Bernard Kouchner (qui a alors pour directeur de cabinet Martin Hirsch) se déclare favorable à l'interdiction complète des farines animales, car elles pourraient expliquer la survenance de cas d'animaux infectés par l'ESB dits NAIF (c'est-à-dire nés après l'interdiction des farines pour les bovins en 1990). Mais il se heurte à cette époque à l'opposition du ministère de l'Agriculture Le Pinsec qui conteste le fondement scientifique de cette mesure et met en avant ses difficultés techniques. La position du ministère (et du nouveau ministre J. Glavany) semble évoluer en juin 1999 quand le gouvernement présente au niveau européen un mémorandum sur l'alimentation animale qui propose l'interdiction des farines. Mais au fond l'administration du ministère de l'Agriculture est toujours réticente<sup>3</sup>. En février 2000, J. Glavany déclare que la mesure est à l'étude mais souligne qu'elle nécessiterait de compenser l'emploi de farines par l'utilisation de soja transgénique et créerait des problèmes environnementaux<sup>4</sup>. La mesure n'est pas demandée

<sup>1</sup> Avis de l'Afssa du 30 juin 2004 sur le suivi de l'épizootie d'ESB.

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa du 24 février 2005 sur un projet d'arrêté de la DGAI proposé par saisine du 29 novembre 2004 pour réintroduire les bovins accidentés de plus de 24 mois.

<sup>3</sup> Un rapport du corps d'inspection du ministère, le COPERCI, déconseille au ministre d'interdire les farines animales à cause des difficultés techniques et économiques que cela entraînerait. Voir Bizet J., rapport n°321 de la commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs, Sénat, 2001.

<sup>4</sup> « Vache folle : le dépistage des bovins devrait commencer fin mars », *Le Monde*, 15 février 2000. En octobre 2000, dans un entretien au Progrès, il ajoute les risques environnementaux de l'incinération des farines et la fermeture de plusieurs établissements avec le chômage de milliers de salariés.

non plus par l'Afssa. Dans son rapport « Alimentation animale et sécurité sanitaire des aliments », publié en juillet 2000, l'agence ne propose pas l'interdiction de toutes les farines, mais le renforcement de la sélection de leurs matières premières, de leurs procédures de fabrication et du contrôle de leurs circuits de distribution.

La question rebondit à l'automne 2000 avec la multiplication des annonces de cas d'ESB dans le cheptel, avec la mise en place depuis le mois de juin d'une campagne de dépistage sur 40 000 bovins « à risque » (trouvés morts ou accidentés de plus de 24 mois). Plusieurs de ces cas sont NAIF et des rapports d'enquête font état de risques de contamination croisée de l'alimentation des différentes filières. Les annonces de cas d'ESB laissent à penser que de nombreux animaux contaminés mais ne présentant pas de signes cliniques sont entrés dans la chaîne alimentaire. Début octobre, le gouvernement annonce à l'Afssa qu'elle sera saisie sur les farines en indiquant qu'une recommandation rapide pour les interdire serait la bienvenue (Hirsch, 2002). Les événements s'emballent lorsque le 20 octobre, les médias répandent des rumeurs de la découverte de viande bovine infectée dans les rayons d'un supermarché Carrefour<sup>1</sup>. Pendant tout un week-end, la presse se déchaîne en laissant croire que de la viande contaminée est commercialisée, et la panique s'accroît avec la décision de Carrefour de retirer une tonne de viande (Wolfer, 2004). Au même moment, le quotidien *Libération* met en cause les services des fraudes qui toléreraient la présence de 0,3% de FVO dans l'alimentation des bovins. En réalité ce chiffre est une marge d'incertitude des méthodes d'analyse des farines. Ainsi la crise trouve-t-elle facilement une explication : la présence de FVO et les contaminations croisées, et une solution : l'interdiction totale des farines animales pour toutes les filières.

Pour répondre à l'émoi suscité, le gouvernement décide d'élargir les mesures de prévention en renforçant le programme de tests sur la viande destinée à l'alimentation à l'entrée des abattoirs et en interdisant les graisses d'origine bovine dans l'alimentation des ruminants. Le 25 octobre, J. Chirac se prononce en Conseil des ministres pour l'interdiction sans retard de l'usage des farines et pour le dépistage systématique de l'ESB chez les bovins. Le 31 octobre, l'Afssa est saisie pour faire une évaluation des risques sanitaires liés au maintien de l'utilisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons (farines et graisses d'origine animale). Et dans un entretien au *Monde*, Martin Hirsch déclare que l'agence rendra son avis dans un délai de 3 à 4 mois, le temps d'évaluer l'impact sanitaire d'une telle mesure : « le gouvernement n'attend pas de l'Afssa que celle-ci lui fasse part d'intuitions, de sentiments ou de bonnes intentions, mais qu'elle lui fournisse une analyse de risque »<sup>2</sup>. L'Afssa résiste aux pressions du gouvernement.

Le gouvernement est à ce moment là partagé : en réunion des ministres, le 2 novembre, les ministres écologistes demandent un moratoire immédiat sur les FVO, le ministre de l'Economie Laurent Fabius fait une intervention solennelle pour demander l'application du principe de précaution tandis que le ministre chargé de la Consommation François Patriat déclare que « le stockage, le traitement, l'élimination des farines animales ont un coût économique, sociale voire humain et un vrai coût environnemental ». Le gouvernement, même s'il semble favorable au principe de l'interdiction, choisit d'attendre l'avis de l'Afssa, et de renforcer les contrôles sur les contaminations croisées, le temps de trouver les solutions techniques à la destruction des farines et de prendre en compte ses conséquences

---

<sup>1</sup> Cette information est fautive car l'animal infecté a été détecté à l'abattoir et n'est pas entré dans la chaîne alimentaire. Seuls les animaux du même troupeau ont été introduits dans la chaîne alors qu'ils auraient dû être abattus. (Wolfer, 2004).

<sup>2</sup> *Le Monde* du 31 octobre 2000.

environnementales. Le 3 novembre, la panique s'accroît lorsque des cantines scolaires décident de retirer la viande de bœuf de leur menu et que des chaînes de restauration suppriment la côte de bœuf de leur carte. Le 6 novembre, une émission de M6 qui présente le calvaire d'une victime de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et les fraudes d'un négociant de farines animales suscite une grande émotion.

Le lendemain, dans une allocution radiotélévisée solennelle en direct à midi de l'Elysée, J. Chirac demande l'interdiction sans retard des farines animales, malgré la saisine de l'Afssa :

« La gravité des développements récents de la crise de la vache folle m'amène à intervenir de nouveau pour rappeler les principes qui doivent guider notre action, les objectifs que nous devons nous fixer et les mesures qui doivent être prises.

Les principes sont clairs. Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. Aucune autre considération ne saurait inspirer l'action des pouvoirs publics. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leur alimentation et de celle de leurs enfants doit être rétablie. L'avenir lui-même de la filière bovine est entièrement subordonné à la réponse qui sera apportée à cet impératif majeur de santé publique. Aucune objection économique, aucune contrainte technique ne peuvent être retenues qui seraient contraires à cet impératif. Tout doit donc être mis en oeuvre pour parvenir à une sécurité maximale.

Les objectifs, je les ai indiqués il y a maintenant 15 jours. Nous devons sans retard interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie, afin de limiter, autant qu'il est techniquement possible, les risques de contamination.

Chacun sait que cela n'ira pas sans difficultés, pour des résultats qui ne peuvent être immédiats. Le risque zéro ne peut être garanti. Si l'on ne peut atteindre une sécurité absolue, il faut à tout le moins rechercher un risque absolument minimum.

S'agissant des farines animales, une expertise a été demandée, à juste titre, à l'Agence de sécurité alimentaire. J'estime pour ma part que, sans attendre les résultats de cette expertise, il faut suspendre l'utilisation de ces farines dans tous les élevages en attendant de prendre une décision définitive, au vu des dires d'experts. »<sup>1</sup>

Le président de la République cherche à prendre de court Lionel Jospin et à apparaître comme le seul défenseur de la santé publique et du principe de précaution au détriment du gouvernement. Ce « coup politique » trouve un écho favorable dans l'opinion. Dans son éditorial, *Le Monde* critique la gestion de la crise par le gouvernement, toujours soupçonné de préférer défendre les intérêts agricoles plutôt que la santé publique :

« L'épidémie a jusqu'à présent été gérée par les pouvoirs publics comme un problème d'agriculture plus que comme un problème de santé publique. On entend presque exclusivement la voix de Jean Glavany, ministre de l'Agriculture et guère celle de Dominique Gillot secrétaire d'Etat à la Santé. (...) Pour apaiser ces peurs, il est indispensable que des mesures rapides soient prises. Parmi celles-ci, l'interdiction totale des farines animales est urgente. On sait que l'Afssa a demandé un délai de trois ou quatre mois avant de donner son avis sur ce point. On sait aussi que cette décision poserait des problèmes de stockage et de recyclage des déchets utilisés dans ces farines. Mais il est des circonstances où il faut savoir bousculer les experts. (...) Car ce qui est en jeu, c'est l'affirmation d'une véritable politique de santé publique, plutôt que la gestion précautionneuse d'intérêts particuliers. » (*Le Monde* du 8 novembre 2000)

L'intervention de J. Chirac ajoute à la crise, encore amplifiée par la proposition de Luc Guyau d'abattre tous les bovins nés avant juillet 1996, jetant le soupçon sur toute la filière. Les communes sont de plus en plus nombreuses à retirer la viande de bœuf des menus des cantines. Le gouvernement est coincé : le moratoire proposé par les Verts apparaît comme la solution pour répondre aux attentes de la population, sans céder totalement à la pression du chef de l'Etat. L'interdiction sera éventuellement confirmée après l'avis de l'Afssa.

---

<sup>1</sup> Début de la déclaration de M. Jacques Chirac, président de la République, à propos de la crise de la vache folle, Palais de l'Elysée, le mardi 7 novembre 2000.

De son côté l'Afssa ne conseille pas l'interdiction immédiate des farines et tend même à relativiser l'intérêt d'une telle mesure. Dans un avis sollicité en urgence par le gouvernement pour répondre à la crise et rendu le 13 novembre, l'agence propose plusieurs mesures susceptibles de renforcer la sécurité des produits d'origine bovine<sup>1</sup>. Pour l'agence, l'interdiction des FVO permettrait d'éviter les contaminations croisées mais n'aurait pas d'impact immédiat sur la sécurité du consommateur, compte tenu des délais d'incubation de la maladie. D'autres mesures sont à court terme plus efficaces.

Finalement, le 14 novembre, Lionel Jospin rend publique la décision de "suspension temporaire et générale" des FVO mais ne suit pas l'avis de J. Chirac sur le dépistage systématique (des tests sur des bovins entrant dans la chaîne alimentaire seront seulement pratiqués de façon aléatoire). Cette décision est étendue à l'ensemble de l'Union européenne le 29 novembre après la découverte de cas d'ESB en Allemagne et en Espagne et des doutes sur l'efficacité des contrôles.

Ce cas est donc un exemple – rare dans l'histoire de l'Afssa – où la décision politique est prise sans avis de l'agence. La décision est le résultat de luttes politiques entre le président et le gouvernement qui alimentent la crise, l'Afssa ayant dans cette lutte cherché à préserver son autonomie scientifique et politique. La décision prise vise à répondre à l'émotion de l'opinion par une mesure forte, mais qui ne reçoit pas le soutien de l'agence. Avant que la crise ne devienne politique, l'Afssa refuse de céder aux pressions du gouvernement pour conseiller rapidement d'interdire les FVO. Et alors que la crise est en cours, elle refuse de faire du retrait des FVO la solution et renvoie à un avis qu'elle remettra trois mois plus tard. Martin Hirsch justifiera plus tard l'attitude de l'agence par la nécessité de maintenir son autonomie et de garantir sa crédibilité scientifique et par sa volonté de ne pas tomber dans un excès de précaution non justifié (Hirsch, 2002, p. 143-144). Le rapport que l'agence rendra quelques mois plus tard confirme pourtant *a posteriori* la pertinence de la suspension totale de l'utilisation des FVO dans l'alimentation animale en faisant des recommandations sur leur stockage et leur destruction<sup>2</sup>. Il insiste surtout sur la nécessité d'interdire l'usage des graisses animales recueillies après la fente de la colonne vertébrale qui expliqueraient, plus que les risques de contamination croisée, le développement des cas NAIF. L'avis de l'agence permet de confirmer les mesures prises et de faire des recommandations sur les conséquences de sa mise en œuvre.

Au terme de cette analyse de cas, nous pouvons donc distinguer trois grandes formes d'articulation entre l'Afssa et les décideurs :

- L'expertise absorbe la décision publique, soit parce que la décision est conforme à l'avis d'experts *a priori* (il y a alors délégation de la décision à l'expert) ou *a posteriori* ; soit parce que l'Afssa parvient à contraindre la décision en utilisant toutes ses prérogatives pour rendre une décision non-conforme quasi impossible.
- La décision ne suit pas les avis et recommandations de l'Afssa : soit parce que le décideur juge que l'avis de l'agence ne sécurise pas suffisamment la décision, soit

---

<sup>1</sup> Réponse en date du 13 novembre 2000 à la demande adressée à l'Afssa le 10 novembre 2000 concernant la sécurité des aliments d'origine bovine.

<sup>2</sup> Avis de l'Afssa en date du 7 avril 2001. Réponse à la saisine du 31 octobre 2000. « Les risques sanitaires liés aux différents usages des farines et graisses d'origine animale et aux conditions de leur traitement et de leur élimination ».



parce que le décideur considère que l'avis de l'agence est excessif et va trop loin dans la précaution.

- La décision se fait « sans » l'expertise : soit parce que l'Afssa se positionne volontairement en retrait et laisse la responsabilité de l'évaluation de l'acceptabilité du risque et de la détermination des mesures de gestion aux décideurs, soit parce que la décision est prise avant tout avis scientifique.

## **Conclusion du chapitre 7 : les facteurs explicatifs de l'articulation entre évaluateurs et gestionnaires**

Quels sont les éléments qui expliquent que l'on se trouve dans une configuration ou dans une autre ? Qu'est-ce qui explique le poids plus ou moins fort de l'expertise de l'Afssa sur la décision publique ? Il est possible de dégager plusieurs facteurs qui expliquent les modalités de l'articulation entre évaluation et gestion des risques.

En premier lieu, la nature du problème. La force de l'avis sur la décision dépend de la nature du problème mis en évidence par l'Afssa : s'agit-il d'un danger ou d'un risque ? S'agit-il d'un danger avéré ou hypothétique ? D'un risque évaluable ? D'une situation d'incertitude radicale ? L'agence parle-t-elle d'un risque possible, probable, plausible, certain ? L'avis de l'agence a d'autant plus de chance d'être suivi que le risque est qualifié par l'agence de possible voire de certain. Si l'agence parvient à contraindre la décision dans la crise de l'embargo sur la viande britannique, c'est que selon elle, il y a suffisamment d'éléments pour considérer que le risque sanitaire est possible. A l'inverse, si l'administration peut ne pas suivre l'avis de l'agence sur les intestins d'ovins c'est parce que le risque reste hypothétique et qu'une mesure nouvelle relèverait de la pure précaution.

En second lieu, l'articulation entre l'Afssa et le gestionnaire peut dépendre du type de saisine et de la question posée à l'agence. Certaines saisines de l'agence sont de nature technico-réglementaire et ne posent pas de problème sanitaire. Dans ces cas, l'avis de l'agence apparaît comme une étape obligée dans le processus réglementaire et ne suscite pas d'écart entre l'avis et la décision. Ainsi, si la saisine porte sur un produit ou un procédé, la décision est quasiment déléguée à l'agence. Dans d'autres cas, la saisine est de nature purement cognitive : elle demande aux experts d'apporter ou d'actualiser les connaissances scientifiques sur un sujet. Ce type de saisine ne suscite pas de problème entre l'évaluateur et le gestionnaire. Les cas de décalage entre l'avis et la décision ont surtout concerné les saisines sur l'évaluation de texte réglementaire, lorsque l'agence est consultée sur les mesures envisagées par les gestionnaires. On retrouve l'importance de la question posée aux experts, bien montrée par Setbon :

« Quand la question est de nature strictement cognitive, l'objectif fixé aux experts est de fournir aux gestionnaires des connaissances actualisées sur le phénomène à l'origine du problème. Dans un tel cas, les réponses apportées laisseront aux gestionnaires une assez grande latitude quant au choix d'action. En revanche, lorsque la décision inclut une demande sur la pertinence d'une mesure de gestion envisagée, l'objectif est d'en fonder scientifiquement la validité en matière de sécurité sanitaire, voire d'en proposer de concurrentes. Dans ce cas de figure, la latitude des gestionnaires se limite le plus souvent soit à suivre les recommandations des experts, soit à s'y opposer. » (Setbon, 2004, p. 144)

Une saisine portant sur des mesures de gestion engage les experts à se prononcer au-delà de la séparation entre évaluation et gestion des risques. En réalité elle nie la séparation en incitant l'agence à se prononcer sur l'acceptabilité des mesures envisagées. Dès le départ, elle donne à l'agence la possibilité de peser de façon importante sur la décision : « cette situation de départ, qui met les experts en position de juger du bien-fondé de la mesure en cause, laisse entendre que la connaissance scientifique (sa collection, son agencement, son interprétation) représente le critère déterminant du choix de la mesure » (Setbon, 2004, p. 157). L'avis de

l'agence a dans ce cas de fortes chances d'exercer une pression importante sur les administrations de tutelle. Cette importance de la question posée est d'ailleurs de mieux en mieux identifiée par les administrations qui ont modifié leur manière de formuler les saisines – en se limitant à des questions cognitives - pour se donner une plus grande marge de manœuvre par rapport aux avis.

Cela amène à identifier un autre facteur pouvant expliquer l'articulation entre l'Afssa et le décideur. L'agence évalue-t-elle l'acceptabilité du risque ? Ou laisse-t-elle le gestionnaire faire cette évaluation ? Setbon a montré comment les experts, aussi bien que les gestionnaires pouvaient utiliser des « référentiels » (comme le rapport bénéfices/risques, le rapport coût/efficacité, l'évaluation des risques relatifs, le principe de précaution...) pour évaluer (au sens propre du terme, c'est-à-dire donner une valeur au risque), c'est-à-dire définir son acceptabilité. Il s'agit d'une zone grise entre évaluation et gestion des risques, qui caractérise le passage de l'estimation du risque à une évaluation de ce dernier, c'est-à-dire à un jugement sur le caractère acceptable du risque. Tantôt c'est l'agence qui opère cette définition de l'acceptabilité des risques au nom de critères uniquement sanitaires (en utilisant le référentiel du principe de précaution, par exemple lors du premier avis sur l'embargo sur la viande bovine anglaise en 1999), tantôt l'agence se contente d'une estimation de risque et laisse l'administration se prononcer sur l'acceptabilité sociale du risque (comme dans les cas du deuxième avis sur l'embargo ou de l'avis sur les animaux accidentés). Dans ce dernier cas, l'agence se positionne volontairement en retrait de la décision, en ne produisant qu'une estimation du risque et en laissant aux gestionnaires le soin de l'interpréter, d'en définir l'acceptabilité au nom de différents critères.

Un quatrième facteur est la présence d'enjeux économiques, sociaux ou politiques importants, qui peuvent accompagner un problème et sur lesquels se positionnent différents acteurs aux intérêts souvent divergents. L'agence est supposée ne pas tenir compte de ces enjeux dans ses avis et recommandations, en ne se prononçant que sur la dimension sanitaire du problème. Lorsque les enjeux sanitaires et les intérêts socio-économiques ou politiques vont dans le même sens, l'avis et la décision ont de fortes chances de converger. Si le gouvernement a décidé de suivre l'avis de l'Afssa sur l'embargo, c'est non seulement parce que le risque était qualifié comme possible mais aussi parce que les intérêts économiques allaient dans le même sens : le maintien de l'embargo permettait de conserver la confiance des consommateurs dans la viande bovine française et de maintenir des prix élevés sur le marché français. Les intérêts politiques allaient dans le même sens : la décision permettait de montrer aux électeurs que le gouvernement suivait une politique de précaution, plus protectrice que les politiques menées en Grande-Bretagne ou au niveau communautaire (et le risque politique de sanction de la part des autorités communautaires paraît plus faible que les gains politiques à suivre l'avis de l'agence nationale). A l'inverse, l'articulation entre l'agence et le gestionnaire devient problématique lorsque les recommandations sanitaires vont à l'encontre d'intérêts économiques ou politiques. Le décideur doit alors comparer les enjeux sanitaires (en tenant de la nature du problème et de la qualification du risque) et les autres enjeux. Le gestionnaire critique l'excès de précaution de l'Afssa lorsque l'application de l'avis entraîne des conséquences économiques et sociales importantes ou pose des problèmes diplomatiques ou politiques. Si le gouvernement s'est opposé à l'interdiction des intestins d'ovins, c'est que les arguments sanitaires et les évaluations de risque ne faisaient pas le poids par rapport aux enjeux économiques (pour les boyaudiers, l'industrie charcutière...) et politiques (le gouvernement ne veut pas se mettre à nouveau en position d'infraction à la réglementation européenne). La mobilisation des parties intéressées (acteurs socio-économiques, associations

de consommateurs, organisations professionnelles...) joue aussi un rôle important : lorsque les acteurs se mobilisent pour que le gouvernement suive l'avis de l'agence, comme dans le cas de l'embargo, la décision peut difficilement être contraire à l'avis. De même, lorsque l'administration parvient, à travers la consultation du CNA, à fédérer les oppositions contre un passage immédiat à un abattage sélectif, cela lui redonne une marge de manœuvre pour ne pas suivre l'avis de l'agence et réduire le risque politique à ne pas suivre l'avis de l'Afssa. Lorsque les industries de la boyauderie se mobilisent pour s'opposer à l'interdiction des intestins en proposant des solutions techniques (le délimonage), cela permet aux administrations d'ajourner la prise de décision.

Un autre facteur est le contexte dans lequel a lieu le processus de décision. L'existence d'une situation de crise, qui peut être caractérisée par plusieurs éléments : « l'expression publique et médiatisée d'une inquiétude collective sous forme de controverse ; l'existence de victimes identifiées ou potentielles évoquées en relation avec une source (ou une cause) ; la situation créée interpellant les pouvoirs publics ; le besoin reconnu d'une réponse rapide » (*ibid.*, p. 158). Une telle situation offre une ressource supplémentaire à l'agence pour donner du poids à ses avis, en dramatisant leur expression publique et imposer ses recommandations. Par ailleurs, le décideur politique est amené à chercher une légitimité dans le recours à la science. Fonder ses décisions sur une expertise collégiale et indépendante paraît la meilleure solution pour montrer l'action des pouvoirs publics pour gérer la crise (par exemple pendant la crise de la vache folle de la fin de l'année 2000, où le gouvernement décide finalement de suivre la recommandation de l'Afssa d'interdire les intestins de bovins) ou pour sortir d'une crise (comme lors des crises de la dioxine, du Coca-Cola...). Cela permet au décideur de réduire à la fois les risques objectifs et, à travers le recours à des mesures sanitaires, les risques perçus. En outre, dans ce type de décision, suivre l'avis de l'Afssa est ainsi un moyen de limiter les risques politiques et de transférer le risque politique sur l'agence : l'autonomisation de l'expertise permet un transfert de la responsabilité de la décision (et donc du risque politique) de la sphère politico-administrative vers de nouvelles institutions situées aux marges de la décision et de la science (Borraz, 2008).

Le positionnement de la décision par rapport à l'expertise dépend enfin du rapport de force dans le jeu interministériel et du jeu politique. Nous avons vu comment dans certains cas l'avis de l'Afssa pouvait être relayé par le ministère de la Santé (appuyé dans certains cas par le ministère en charge de la Consommation) au niveau des arbitrages interministériels. La publicité de l'avis (et donc la mobilisation potentielle de l'opinion publique) et l'alliance implicite de l'Afssa et du ministère de la Santé ont contraint à plusieurs reprises les autres ministères à suivre l'avis de l'agence (cas des animaux accidentés). L'articulation de la décision par rapport à l'expertise dépend donc du poids politique de chaque ministère et de ressources dans le jeu interministériel. Elle dépend aussi du jeu politique entre le gouvernement et le Président de la République, en période de cohabitation. A deux reprises l'expertise de l'Afssa a été instrumentalisée par le Président, une fois pour appeler à une décision au nom du principe de précaution sans attendre les conclusions de l'agence (cas de l'interdiction des farines animales), la seconde fois pour s'opposer à des mesures de précaution proposées par l'agence (les intestins d'ovins). A chaque fois, ces interventions modifient le positionnement de la décision par rapport à l'expertise. Et à chaque fois, le motif de ces interventions relève du domaine de la compétition politique en situation de cohabitation. L'expertise de l'Afssa devient alors un instrument dans des luttes politiques, Jacques Chirac utilisant une situation sanitaire pour mettre en difficulté le Premier ministre et sa majorité, le forcer à prendre une décision ou à ne pas en prendre.

Ces différents facteurs interviennent plus ou moins dans chaque processus de décision. Ces éléments peuvent servir de ressources soit à l'agence pour donner un poids politique à ses avis scientifiques, soit aux gestionnaires pour se ménager une marge de manœuvre par rapport aux avis, voire pour contourner ces derniers. Certains se renforcent mutuellement, d'autres s'opposent, soit pour faire converger l'avis de l'Afssa et la décision, soit pour les faire diverger.

L'Afssa a d'autant plus de chances d'influencer la décision politique que :

- l'agence doit se prononcer sur une question de gestion, et pas seulement sur une question cognitive ;
- elle qualifie le risque sanitaire de possible et/ou d'élevé ou les incertitudes scientifiques sont suffisamment importantes si le risque n'est qu'hypothétique ;
- l'agence évalue le risque en se prononçant sur son acceptabilité ;
- les enjeux sanitaires et les enjeux économiques et politiques vont dans le même sens ;
- le contexte crée une situation où les risques politiques paraissent élevés aux gestionnaires ;
- l'avis peut servir de ressource dans le jeu interministériel ou dans le jeu politique à des acteurs qui suivent leur propre agenda.

Ces différentes formes d'articulation entre l'avis et la décision montrent que la régulation des risques reste un processus potentiellement conflictuel dans la mesure où les rôles de l'évaluateur et du gestionnaire ne sont pas stabilisés. L'agence et ses administrations de tutelle se livrent à des jeux et à des disputes autour de la définition de cette frontière, selon leurs intérêts, leurs ressources et le contexte du processus de décision. Ces *boundary disputes* montrent combien le système de régulation des risques alimentaires reste caractérisé par une profonde incertitude institutionnelle, sur laquelle nous allons revenir en conclusion de cette partie.



## **Conclusion de la partie 3 : L'incertitude institutionnelle de la régulation des risques alimentaires**

L'objectif de cette partie était d'étudier le processus d'institutionnalisation de l'agence dans le nouveau système de régulation des risques alimentaires et l'institutionnalisation de ce système lui-même, c'est-à-dire la construction de règles qui définissent l'identité et le rôle des acteurs et stabilisent leurs interactions. Cette approche institutionnelle devait nous permettre de comprendre quel pouvait être l'impact de l'agence sur la régulation des risques.

### ***L'institutionnalisation de l'Afssa***

Nous avons montré par quels processus l'Afssa s'est institutionnalisée dans le nouveau système d'acteurs de la régulation des risques alimentaires. Elle a créé et développé une organisation conçue comme un ensemble de moyens techniques et humains organisés de façon rationnelle pour atteindre un but déterminé. L'Afssa apparaît comme un organisme bureaucratique caractérisé par la croissance de ses moyens, la spécialisation des fonctions, le développement de règles et de procédures, la dépersonnalisation des relations, la centralisation de la ligne hiérarchique... Mais l'Afssa s'est aussi institutionnalisée parce qu'elle est devenue une *institution*, au sens où l'entend Selznick, c'est-à-dire non seulement un instrument technique construit pour réaliser certaines fins, mais un système humain et concret de coopération, structuré par et agissant sur son environnement, développant une identité propre. Dans ce processus, le rôle de Martin Hirsch a été déterminant, parce qu'il a insufflé à l'Afssa des valeurs et lui a donné son identité. Il fait de l'agence une institution à la fois scientifique et politique au service de la défense de la sécurité sanitaire. Il a conçu et développé une stratégie d'institutionnalisation qui visait à développer l'autonomie de l'Afssa et à la positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques de manière à transformer la régulation des risques dans le sens de la sécurité sanitaire. Sous sa direction, l'agence a cherché à développer un pouvoir d'influence tant sur les pratiques des acteurs économiques et les comportements des consommateurs que sur la gestion publique des risques alimentaires.

Cette stratégie repose sur deux piliers. Le premier, que nous avons analysé dans la seconde partie de cette thèse, est la construction d'un dispositif d'expertise capable d'assurer à l'agence son autorité scientifique, par une procéduralisation de l'évaluation des risques au nom de principes affichés d'excellence, d'indépendance, de transparence, etc. L'agence a construit une nouvelle capacité d'expertise qui lui permet d'asseoir sa crédibilité scientifique et qui lui permet de se faire reconnaître comme un acteur légitime de la régulation des risques.

Le second pilier est l'adoption d'un comportement politique qui consiste à refuser à n'être qu'un institut d'évaluation des risques, au service des gestionnaires et à agir comme un entrepreneur politique au service de la sécurité sanitaire, devant exercer une pression sur les pratiques, les comportements et les modes de régulation. Martin Hirsch conçoit finalement l'agence comme un groupe de pression devant agir dans un espace politique où les intérêts sont conflictuels et les rapports de force omniprésents :

« La sécurité sanitaire a fortement évolué au cours des dernières années. Elle continuera de le faire. Dans ce secteur, il n'y a pas d'acquis irréversible. Les certitudes peuvent être remises en cause par de

nouvelles données scientifiques. Les institutions peuvent être affaiblies par la routine. Il faut maintenir une pression permanente si l'on veut que la sécurité sanitaire soit assurée. Cette pression de sécurité, qui ne signifie pas 'délire sécuritaire', il faut qu'elle soit exercée par plusieurs acteurs dans le système et en dehors du système. Sans cette pression, on sait par expérience que ce sont les mauvais réflexes qui reviennent : ceux du très court terme et de la courte vue, ceux du 'pas vu pas pris'. Pour que la sécurité sanitaire soit assurée, il faut avoir le goût de l'anticipation, les idées claires sur les rapports de force contradictoires, une répartition sans ambiguïtés des rôles et des responsabilités, et des convictions.»<sup>1</sup>

Cette stratégie conduit l'agence à utiliser ses avis et recommandations pour influencer sur les décisions, allant parfois jusqu'à les contraindre. Forte des pouvoirs qui lui a attribués la loi, elle a volontairement poussé ses prérogatives au-delà de la seule estimation scientifique à laquelle ses tutelles voulaient l'assigner, pour évaluer l'acceptabilité des risques, faire des recommandations, se prononcer sur l'application des mesures de gestion, participer à la gestion des crises, participer à la mise sur l'agenda de nouveaux problèmes... Elle a cherché à modifier les pratiques des acteurs économiques, de manière indirecte à travers ses avis sur les dossiers industriels ou sur des éléments de *soft law* ou de manière plus directe, en les enrôlant dans des actions collectives ou en se positionnant dans l'espace public comme un contre-lobby.

L'agence a pu développer son pouvoir d'influence non seulement grâce à ses ressources scientifiques mais aussi parce qu'elle a transformé les relations entre administrations de gestion du risque. Devenue le point de passage obligé de toute nouvelle action de régulation, elle a réduit les asymétries d'information entre ses administrations de tutelle et a permis au ministère de la Santé, avec lequel elle a développé une relation d'alliance, d'affirmer sa place par rapport aux deux autres ministères, traditionnels propriétaires de la gestion des risques. L'institutionnalisation de l'Afssa a redistribué les cartes et modifié le jeu interministériel : de cette façon elle a contesté la propriété des ministères de l'Agriculture et de la Consommation et de leurs administrations sur la régulation des risques. Par ailleurs, l'agence a pu profiter du manque de ressources de la part de ses administrations de tutelle pour contester ses avis : le processus de gestion des risques n'a pas été structuré de manière à permettre de relativiser les avis sanitaires avec d'autres considérations disposant de la même légitimité. Ces caractéristiques institutionnelles ont renforcé le pouvoir de l'agence.

L'Afssa a ainsi acquis un rôle prépondérant dans la régulation des risques alimentaires. L'autonomisation d'un espace politique de l'expertise, la publicisation d'avis émis par une institution qui peut se prévaloir de l'autorité scientifique et qui peut se présenter dans l'espace public comme le défenseur de l'intérêt général en se prévalant d'être le gardien des intérêts de la santé publique, lui ont donné un poids déterminant dans les décisions.

### ***L'incertitude institutionnelle du système de régulation des risques***

Pourtant, cette stratégie d'institutionnalisation s'est faite sous contraintes et s'est heurtée à des résistances. D'une part, l'agence reste sous la dépendance de ses tutelles ministérielles, tant sur le plan financier que sur le plan informationnel. D'autre part, la stratégie de l'Afssa la place potentiellement sous le feu des critiques, tant de la part des pouvoirs publics, que des acteurs socio-économiques. L'absence de réforme du processus décisionnel alimente les critiques contre les avis d'experts lorsque ceux-ci apparaissent comme sources de contraintes administratives et politiques ou de coûts socio-économiques. Les propriétaires de la gestion des risques - et parmi eux en tout premier lieu le ministère de l'Agriculture sur qui l'agence exerce la pression la plus forte - contestent alors la stratégie de l'agence et cherchent à la restreindre à de strictes missions d'évaluation voire d'estimation des risques. De même, les

---

<sup>1</sup> Préface de Martin Hirsch dans (Lahellec, 2005), p.3.

acteurs socio-économiques demandent un respect plus grand de la part de l'agence de la séparation entre évaluation et gestion des risques et une politique de communication plus mesurée. Les tensions et les conflits se développent ainsi dans cette zone grise à l'interface entre l'expertise et la gestion des risques.

Ainsi si l'Afssa s'est institutionnalisée, le système de régulation des risques alimentaires ne l'est pas. Si l'on reprend l'analyse de Stone Sweet, Fligstein et Sandholtz (2001), un espace social est institutionnalisé lorsqu'il existe un système partagé de règles et de procédures qui définissent l'identité des acteurs, leur rôle et leurs interactions. Or l'ambiguïté fondamentale qui existait dans le design institutionnel de l'agence, du fait des compromis auxquels sa création a donné lieu, persiste. Évaluateurs et gestionnaires ne sont pas parvenus à s'accorder sur la définition de la frontière entre évaluateurs et gestionnaires, à stabiliser leurs identités et leurs rôles et se livrent à un jeu pour toujours redessiner la frontière de leurs territoires (*boundary dispute*). Tantôt l'agence pousse ses prérogatives le plus loin possible pour contraindre le gestionnaire, tantôt elle laisse ce dernier prendre la responsabilité de l'évaluation de l'acceptabilité du risque et des mesures à prendre. De même, tantôt le gestionnaire laisse l'agence endosser la responsabilité du choix, allant parfois jusqu'à lui déléguer la décision, tantôt il refuse de suivre l'Afssa et affirme son autorité politique en rappelant la nécessité pour l'agence de respecter le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques.

La création de l'Afssa a même contribué à renforcer l'incertitude institutionnelle du système de régulation (Borraz et Besançon, 2009) : la séparation entre évaluation et gestion des risques a contribué à la fragmentation des institutions chargée de produire et de faire appliquer des règles, à la complexification des circuits de décision, à des défauts de communication des informations, à la multiplication des conflits de territoire entre les acteurs du système et entre les différents niveaux de régulation. L'incertitude institutionnelle rend difficile la coordination des acteurs, l'anticipation de leurs actions et la stabilisation de leurs interactions. Elle contribue à l'incertitude plus globale de la régulation des risques, à côté de l'incertitude scientifique (liée à la nature du risque, aux limites de la connaissance scientifique) et de l'incertitude normative liée à la difficulté de gérer les risques dans le sens de l'intérêt général, de concilier les intérêts divergents, de déterminer la répartition des coûts et des bénéfices des mesures prises par les pouvoirs publics (Rothstein, 2009).

L'incertitude institutionnelle du système de régulation des risques provient ainsi de l'impossible institutionnalisation de la séparation entre évaluation et gestion des risques, qui fait l'objet d'interprétations divergentes et de conflits politiques, selon les valeurs et les intérêts portés par chaque acteur. Ces tensions se sont clairement exprimées lors des évaluations de l'application de la loi de 1998 menées en 2004 : le ministère de l'Agriculture a cherché à modifier la loi pour réduire les pouvoirs de l'agence et l'agence a défendu ses prérogatives<sup>1</sup>. Pourtant, les missions d'évaluation n'ont pas conduit à une modification de la loi. Elles ont confirmé le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques mais n'ont pas remis en cause les prérogatives de l'agence à l'interface entre les deux domaines. Elles ont appelé les administrations à remplir leurs obligations envers l'agence (en particulier dans la transmission des données) tout en demandant à l'Afssa de revoir sa politique de communication de manière à laisser une marge de manœuvre plus importante au décideur. La gestion des risques n'a pas non plus été fondamentalement transformée : l'expertise socio-économique ou les procédures de délibération qui auraient pu la rendre plus ouverte et

---

<sup>1</sup> Voir les rapports (IGAS-COPERCI, 2004) et (Saunier, 2004) et les réponses de l'Afssa.



transparente n'ont pas été organisées. L'incertitude institutionnelle du système de régulation a perduré.

### ***La fragilité institutionnelle du pouvoir de l'Afssa***

Ces développements soulignent la fragilité du pouvoir de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires. Certes l'agence a acquis un pouvoir d'influence mais ce dernier est précaire et incertain, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le pouvoir de l'agence dépend fortement de la personnalité de son directeur général. L'Afssa a pu faire sa place dans le système de régulation des risques grâce au leadership de Martin Hirsch qui a affirmé son autonomie par rapport à des tutelles politico-administratives et a développé une politique offensive de contestation de la propriété des risques alimentaires, en particulier envers le ministère de l'Agriculture. Mais un autre directeur peut très bien concevoir une politique différente, plus en retrait, positionnant l'Afssa comme un outil de production d'expertise scientifique au service des administrations de gestion, confirmées dans leur rôle de propriétaires.

En second lieu, le processus de bureaucratisation de l'agence, que nous avons décrit dans la seconde partie de ce travail, diminue sa capacité d'action politique. Il conduit en effet à réduire toutes les zones d'incertitude qui donnaient au directeur général la marge de manœuvre nécessaire pour développer sa stratégie. Ces mécanismes de renforcement bureaucratique ont des sources à la fois endogènes (du fait des processus d'assurance-qualité et de normalisation) et exogènes (du fait de pressions venant des experts ou des administrations de tutelle). En particulier, les administrations poussent au développement des procédures de manière à limiter les zones d'ombre, à mieux séparer l'estimation de risque et son évaluation, à réduire le rôle du directeur général dans l'élaboration des avis, à mieux définir les conditions de création et de composition des groupes de travail, à revoir les modalités de communication des avis, etc. Si la DGAI et la DGCCRF demandent à l'agence de mieux séparer l'avis du CES et l'avis de l'Afssa, contestent les avis lorsqu'ils interprètent l'acceptabilité du risque ou définissent des options de gestion ou demandent que les avis ne soient pas rendus publics avant que les administrations n'en aient pris connaissance, c'est pour mieux réduire la marge de manœuvre politique de l'agence. De même, les pressions internes de la direction qualité, des secrétaires scientifiques ou des experts, par exemple pour limiter les expériences de groupes de travail ouverts aux acteurs socio-économiques (comme celui du sel) parce qu'elles sortent des cadres de l'expertise purifiée et procéduralisée, limitent la capacité de l'agence à s'autonomiser de ses tutelles ministérielles pour développer des relations directes avec les acteurs socio-économiques. Ces pressions conduisent à contrôler de manière toujours plus étroite les relations de l'agence avec les acteurs socio-économiques. Il existe ainsi une contradiction entre la bureaucratisation de l'Afssa, qui se fait dans un but de purification scientifique, et sa capacité d'action politique : d'un côté la bureaucratisation de l'expertise conforte l'autorité scientifique de l'agence et son image d'indépendance et d'impartialité ; de l'autre, en réduisant les zones grises qui permettaient à Martin Hirsch de « faire des coups », elle sape les fondements de son pouvoir politique.

En troisième lieu, le pouvoir de l'agence est confronté au renforcement du ministère de l'Agriculture qui, au milieu des années 2000, affirme sa volonté de prendre le pilotage du système de régulation des risques. Ayant renforcé ses capacités techniques, par l'autonomisation et le renforcement des services vétérinaires (tant au niveau central que déconcentré), il cherche à prendre la direction d'une politique de l'alimentation articulée autour des notions de sécurité, de diversité et de qualité. Au niveau local, il affirme sa

prééminence dans la gestion interministérielle, en pilotant la plupart des pôles de compétence ou de missions inter-services de sécurité des aliments (MISSA)<sup>1</sup>. Au niveau central, le ministère de l'Agriculture affirme son contrôle sur l'ensemble de la filière alimentaire. Il essaie de reprendre la main dans les domaines où le ministère de la Santé avait étendu ses prérogatives. Ainsi dans le domaine de la nutrition, la DGAI s'implique davantage dans le pilotage du PNNS et revendique la position d'interface avec les acteurs économiques, producteurs et distributeurs de l'agroalimentaire. En 2005, suite aux travaux de l'Afssa sur les glucides, elle prend le pilotage d'un groupe de travail du PNNS réunissant administrations et acteurs publics et privés et visant, en concertation avec les filières agroalimentaires, à mettre en application les objectifs définis par l'Afssa et le PNNS. Le but est d'obtenir des acteurs économiques des chartes d'engagement volontaire. La DGAI mène ainsi dans le domaine des glucides un travail équivalent à celui de l'Afssa dans le domaine du sel. Elle revendique, au détriment de l'agence et du ministère de la Santé, le rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les acteurs privés<sup>2</sup>. A partir de 2005, le ministère de l'Agriculture est également très actif pour mettre en application la nouvelle législation européenne en matière d'hygiène alimentaire<sup>3</sup>. Les contrôles officiels doivent être harmonisés à l'échelle nationale et décidés dans le cadre d'un plan national pluriannuel unique en liaison avec les autres administrations<sup>4</sup>. Au niveau budgétaire, la mise en place de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 conduit à d'après négociations entre les ministères sur le découpage des programmes (Bezes, 2008). La subvention publique au budget de l'agence relève de la mission interministérielle « sécurité sanitaire » comprenant deux programmes, « Veille et sécurité sanitaires » piloté par le ministère de la Santé et le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » piloté par le ministère de l'Agriculture. Mais c'est le deuxième programme qui apporte la plus grande partie de la subvention : ainsi en 2006, 87% du financement de l'Etat à l'Afssa est piloté par le ministère de l'Agriculture, le reste dépendant du programme piloté par le ministère de la Santé. Il faut par ailleurs noter que la DGCCRF ne contribue plus depuis 2007 au financement de l'Afssa (source : projets de loi de finances 2007 et 2008). Cette situation renforce ainsi le poids relatif du ministère de l'Agriculture, déjà prédominant<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces MISSA, créées par la circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat, ont pour but de favoriser la coordination dans la gestion des crises, le déroulement des inspections et la communication en matière d'alimentation, sous la responsabilité du Préfet.

<sup>2</sup> En 2006, le premier ministre confie au député Yannick Favennec une mission ayant pour but de faire des propositions pour améliorer la qualité nutritionnelle des produits agricoles. « Filières de production et qualité nutritionnelle des aliments », mission parlementaire du député de la Mayenne Yannick Favennec auprès du ministre de l'Agriculture, février-août 2006. Le rapport affirme que la politique nutritionnelle est un élément de la politique de l'alimentation et accuse le PNNS de marginaliser les acteurs agricoles et agroalimentaires. Il propose le renforcement du pilotage par le ministère de l'Agriculture sur les actions du PNNS qui portent sur l'offre alimentaire. Le PNNS 2 (2006-2010) confirme le rôle du ministère de l'Agriculture pour inciter les filières à développer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire et, conformément aux préconisations du rapport Favennec, crée un comité interministériel de la politique nutritionnelle française qui décide des orientations stratégiques de la politique nutritionnelle du gouvernement.

<sup>3</sup> Le « paquet hygiène » est un ensemble de 6 règlements communautaires, mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 qui fixent des obligations de résultat aux professionnels (agriculteurs, transformateurs et distributeurs), et réorganisent les contrôles officiels.

<sup>4</sup> Un protocole de coopération est signé entre les 3 administrations et définit les compétences de chacune dans les différents domaines de la chaîne alimentaire. Protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, appliqué à l'hygiène alimentaire, signé le 29 décembre 2006, entre la DGAI, la DGCCRF et la DGS.

<sup>5</sup> En 2009, la mission « Sécurité sanitaire » a même été supprimée, les parlementaires constatant l'insuffisante concertation entre les responsables des deux programmes (DGAI et DGS). Le programme « Sécurité et qualité

Ainsi tant au niveau central que local, les prérogatives du ministère de l'Agriculture sur la politique de sécurité alimentaire sont affirmées et ce dernier apparaît comme le porte-parole d'une politique globale de l'alimentation<sup>1</sup>. Après avoir entraîné une réforme du recours à l'expertise scientifique, les crises de sécurité alimentaire comme la stratégie de l'Afssa ont donc poussé le ministère de l'Agriculture à une réorganisation de ses services et à l'affirmation de ses capacités de pilotage sur l'ensemble du système de régulation des risques alimentaires.

Enfin, le pouvoir de l'Afssa pourrait être remis en question par le processus d'intégration européenne en matière de sécurité des aliments et la montée en puissance de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA). Le règlement européen, voté en 2002 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, est une loi générale alimentaire directement contraignante dans tous les Etats membres<sup>2</sup> (Vos, 2009). Il définit les principes généraux de la régulation des risques pour toutes les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. La régulation est fondée sur l'analyse de risque, le renforcement de la responsabilité des acteurs privés et des procédures de traçabilité et de normalisation, l'utilisation du principe de précaution en cas d'incertitudes scientifiques... Ce nouveau cadre communautaire exerce une pression sur le régime national de régulation des risques et pourrait transformer les relations au sein du système d'acteurs et la place de l'Afssa dans ce dernier. D'une part, il encourage à l'élaboration d'un dispositif de gestion unifié et à la constitution d'un pilote unique en matière de sécurité des aliments<sup>3</sup>. D'autre part, il pose la question de la place de l'expertise nationale par rapport à l'expertise européenne.

Avant même la création de l'AESA, le renforcement du niveau de régulation communautaire n'a pas manqué de créer des tensions avec le niveau national. Le conflit entre la France, la Grande-Bretagne et la Commission européenne sur la levée de l'embargo frappant la viande bovine britannique (entre 1999 et 2002) illustre les divergences entre les principes d'évaluation affichés par les instances scientifiques françaises et communautaires et partant entre la gestion des risques des pouvoirs publics français (fondée alors sur la plus grande précaution) et celle défendue par les instances communautaires. A de nombreuses reprises dans le domaine de l'ESB (à propos du retrait des MRS, du dépistage obligatoire des bovins, de l'assouplissement des mesures d'embargo), les autorités françaises ont utilisé l'avis de l'Afssa pour fonder leur position au niveau communautaire et défendre des mesures contestées par la Commission européenne. L'agence française s'est montrée plus précautionneuse que les instances européennes, ce qui a conduit à l'adoption de mesures nationales, contestées par les acteurs économiques français, ou à terme, à l'adoption au niveau communautaire, de mesures identiques aux mesures de précaution françaises.

---

sanitaires de l'alimentation » a donc été intégré à la mission « Agriculture, pêche, alimentaire, forêt et affaires rurales » et le programme « Veille et sécurité sanitaires » à la mission « Santé ».

<sup>1</sup> Pour aller dans le même sens, le Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire, largement majoritaire à la DGAI et les DDSV, a proposé la refonte de l'organisation administrative de la sécurité alimentaire autour des services du ministère de l'Agriculture (qui reprendraient les missions de sécurité alimentaire de la DGCCRF).

<sup>2</sup> Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. En 2004, un ensemble de règlements a également été voté pour harmoniser les règles d'hygiène et les procédures de contrôle des Etats-membres.

<sup>3</sup> Un avis du CNA va de ce sens : Avis du CNA n°28 sur la préparation de l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil qui concernent les entreprises.

La mise en application du règlement européen et la montée en charge de l'AESA depuis 2003 n'ont pas réduit les risques de divergence entre les deux niveaux de régulation. L'AESA présente une grande similitude avec l'Afssa tant dans ses missions, ses principes que dans sa structure institutionnelle. L'agence européenne n'a pas été conçue comme une autorité scientifique surplombant les agences nationales (Alemanno, 2007). Même si, d'après le *Livre blanc* de la Commission, l'agence doit devenir la « référence scientifique pour l'ensemble de l'Union, ses avis ne s'imposent ni aux autorités communautaires, ni aux Etats membres et elle doit agir en collaboration étroite avec les agences nationales. Les Etats ont souhaité maintenir leur capacité d'expertise nationale, adaptée aux spécificités de chaque Etat, de manière à répondre à des besoins locaux, gérer des crises spécifiques et préserver leur pouvoir au niveau intergouvernemental.

Pourtant, malgré les dispositions du règlement européen prévoyant une coopération renforcée (par l'intermédiaire d'un forum consultatif des agences nationales et de mécanismes de résolution des divergences scientifiques), la montée en charge de l'AESA s'est traduite davantage par une volonté d'autonomisation que par une volonté de collaboration avec les agences nationales. Ce d'autant plus que certains règlements européens où la législation est harmonisée, par exemple pour des produits nécessitant une autorisation de mise sur le marché (comme les additifs ou les OGM) ne prévoient que la consultation de l'AESA, les agences nationales étant marginalisées dans le processus d'évaluation (Shaffer et Pollack, 2009)<sup>1</sup>. En outre, l'AESA a constitué une force d'expertise propre en créant des comités scientifiques externes composés de scientifiques recrutés dans les Etats-membres, concurrençant ainsi les agences nationales.

Cette situation fragilise la capacité d'action de l'Afssa qui s'est à plusieurs reprises inquiétée du manque de concertation de l'AESA sur son programme de travail, sur les méthodes d'évaluation des risques ou sur certaines saisines<sup>2</sup>. Par exemple, en juillet 2003, les deux agences ont été saisies par les industriels d'un risque de contamination dans des petits pots pour bébés par des semicarbazides, substance cancérigène. L'AESA a émis un avis sans tenir compte des travaux de l'Afssa et celle-ci a contesté un avis fondé sur des données insuffisantes. De plus, les risques de divergence entre les agences existent : par exemple, l'Afssa a maintenu un avis divergent à celui de l'AESA sur la levée de l'embargo frappant la viande bovine portugaise, obligeant les autorités françaises à se placer en situation d'infraction à la réglementation européenne<sup>3</sup>.

Depuis 2006, l'AESA semble avoir changé de stratégie et vouloir développer ses collaborations avec les agences nationales. Des relations formelles se sont développées au sein du forum consultatif, l'AESA consultant les agences sur son programme de travail. L'agence européenne a également cherché à développer un réseau de coopération scientifique avec les agences nationales, de manière à harmoniser progressivement les méthodologies de collecte et d'analyse de données et les méthodes d'évaluation de risques, par exemple dans le domaine des OGM afin de réduire les divergences entre ses avis et les avis des agences nationales. Ces évolutions ont des répercussions ambiguës sur l'Afssa, qui nécessiteraient de plus amples recherches. D'un côté, l'europeanisation progressive via l'échange de données,

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une différence forte avec la régulation européenne des médicaments, dont les procédures centralisées et décentralisées donnent un rôle plus important aux agences nationales (Hauray, 2006).

<sup>2</sup> Compte-rendu du conseil d'administration de l'Afssa du 27 novembre 2003. Voir aussi le rapport IGAS-COPERCI, *L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire*, décembre 2004.

<sup>3</sup> Avis de l'Afssa du 24 février 2005 sur des projets d'arrêtés concernant la levée de l'embargo sur la viande bovine et les bovins vivants originaires du Portugal.

l'harmonisation des procédures et la prévention des divergences scientifiques, peut entraîner une centralisation progressive de l'évaluation des risques et réduire le poids de l'Afssa. Les analystes constatent que les avis de l'AESA exercent un pouvoir normatif important tant auprès de la Commission que des Etats-membres (Alemanno, 2007). D'un autre côté, le renforcement de la coopération entre agences nationales et communautaire peut assurer un rôle important de l'Afssa sur le plan national : c'est l'Afssa qui représente la France au sein du forum consultatif et en 2007, l'agence a été désignée « point focal » de l'AESA en France, c'est-à-dire interface de l'AESA avec tous les acteurs nationaux de la régulation des risques alimentaires. En outre, les situations de divergence sur des avis peuvent toujours se produire, comme sur des dossiers d'OGM pour lesquels l'AESA choisit de consulter les agences nationales, en plus de sa propre expertise (Levidow et Carr, 2007).

La réforme des institutions communautaires remet donc en question la place acquise par l'Afssa, tant vis-à-vis de l'AESA avec laquelle elle se trouve dorénavant plus ou moins en concurrence, que vis-à-vis des administrations gestionnaires qui peuvent trouver dans l'émergence de l'expertise communautaire la ressource leur permettant de réduire la portée des avis de l'agence. La montée en puissance de l'AESA depuis le milieu des années 2000 modifie donc le jeu à l'intérieur du système national de la régulation des risques et est susceptible de multiplier les concurrences et les conflits. Elle est ainsi source d'un surcroît d'incertitude institutionnelle sur la place de l'Afssa.

Finalement, au milieu des années 2000, le système de régulation des risques alimentaires est profondément instable et conflictuel. Les réformes entreprises après la crise de la vache folle ont même amplifié l'incertitude institutionnelle de ce système. La création de l'Afssa et sa stratégie offensive pour faire sa place dans le système d'acteurs ont certes renforcé le poids de la science dans la régulation des risques, ont donné plus de légitimité à la décision politique et ont été utilisés pour regagner la confiance du public dans la capacité de l'Etat à assurer la protection contre les risques alimentaires. L'agence utilise un pouvoir d'influence certain sur les gestionnaires de risque et les acteurs socio-économiques. Mais les réformes n'ont pas réduit l'incertitude institutionnelle, et même à certains égards l'ont accrue. Le système de régulation reste fragmenté, divisé entre plusieurs institutions revendiquant la propriété de la régulation des risques. L'Afssa revendique une action à l'articulation entre évaluation et gestion des risques. L'expertise de l'agence a permis au ministère de la Santé de renforcer sa légitimité. Mais les propriétaires historiques de la gestion des risques, et plus particulièrement le ministère de l'Agriculture, ont réagi à ces transformations en renforçant leurs ressources, en affichant leur volonté de pilotage du système et en cherchant à restreindre les compétences de l'Afssa. L'incertitude institutionnelle de ce système devient le terrain de luttes entre l'Afssa et ses tutelles sur les frontières à établir entre évaluation et gestion des risques et les évolutions au niveau communautaire accroissent encore l'incertitude institutionnelle sur le rôle et le pouvoir de l'Afssa.

# Conclusion générale



Dans cette conclusion générale, nous reviendrons sur les problématiques d'ensemble que nous avons posées en introduction et nous exposerons les résultats de notre recherche. Nous avons analysé le processus d'institutionnalisation de l'Afssa dans le nouveau régime de sécurité sanitaire des aliments comme celui d'une organisation-frontière : nous allons revenir sur les mécanismes, les effets et les contradictions de ce processus. En adoptant une entrée par l'organisation et le fonctionnement du système d'acteurs en charge de la régulation des risques, nous pouvons mieux qualifier le changement de ce régime : il s'agit d'évaluer l'impact de la création de l'Afssa et de son institutionnalisation sur la régulation des risques alimentaires pendant la période 1999-2005. Pour terminer, nous ferons des hypothèses sur l'évolution du régime de régulation depuis 2005, à la lumière des résultats obtenus par notre recherche.

## **L'institutionnalisation de l'Afssa comme organisation - frontière**

En introduction de ce travail, nous avons qualifié l'Afssa d'organisation-frontière : placée à l'interface de la science et du politique, l'agence apparaît comme une organisation hybride. L'Afssa s'est institutionnalisée à la fois comme un organisme scientifique et comme un acteur politique. Pour des raisons de clarté, nous avons analysé ces processus dans deux parties distinctes de la thèse. Il s'agit maintenant de relier ces processus en montrant leur complémentarité mais aussi les tensions et les contradictions qu'ils créent.

En tant qu'organisation-frontière, l'Afssa est prise entre deux contraintes. La première est d'asseoir son autorité scientifique et d'acquérir sa légitimité qui passe par la crédibilité de ses avis. Cette contrainte s'est traduite par un processus de construction de ce que nous avons appelé une bureaucratie scientifique et technique, qui permet à l'Afssa de produire de la « bonne science » (*sound science*) et lui donne une légitimité rationnelle-légale, fondée sur sa compétence. La seconde est d'acquérir du pouvoir dans le nouveau régime de régulation des risques, de manière à transformer la gestion publique, les pratiques des acteurs économiques et les comportements des consommateurs. Cette contrainte s'est traduite par l'institutionnalisation de l'Afssa comme un acteur politique au service de la défense des principes de la sécurité sanitaire, porteur d'une forme de rationalité en valeur.

### ***La bureaucratisation de l'expertise***

Nous avons montré comment l'Afssa avait pris les traits d'une bureaucratie scientifique et technique : un organisme concentrant des moyens humains, organisationnels et financiers importants, structuré comme un ensemble de fonctions spécialisées, hiérarchisées et centralisées, capable de mobiliser et de gérer un réseau de plus de 300 scientifiques externes, disposant de capacités d'expertise et de recherche propres. Ce nouvel organisme, réorganisé de manière à assurer la production d'une quantité importante d'avis, a également été fortement procéduralisé, en s'inspirant des transformations alors en cours au niveau européen et de l'expérience française des agences de sécurité sanitaire. Les activités d'assurance-qualité et de normalisation ont conduit à l'accroissement régulier des procédures définissant les identités, les rôles, les modes de fonctionnement, les interactions. Cette forte bureaucratisation se traduit par une dépersonnalisation de l'expertise, une professionnalisation du travail des experts, une volonté de purifier l'évaluation des risques de toute interférence et un contrôle renforcé des relations de l'agence avec son environnement (acteurs administratifs et économiques en particulier).



Bien qu'externalisée en dehors des administrations, l'expertise se développe donc au sein d'un nouvel organisme bureaucratique situé à leur périphérie. Elle tire désormais sa légitimité non seulement de la nature des savoirs ou de l'autorité des experts mais aussi du respect d'un ensemble de règles et de procédures formelles et impersonnelles qui doivent permettre de produire une connaissance objective pour l'action.

Nous avons cependant mis en évidence les limites de ce processus en montrant le maintien de fortes différences entre comités d'experts et de mode de fonctionnement informels et l'incapacité des procédures à purifier l'expertise. Par ailleurs, le fonctionnement concret de ce dispositif bureaucratifié crée des zones d'incertitude autour desquelles se développent les relations de pouvoir, les tensions et les conflits entre acteurs. Ces zones se situent à l'articulation entre les comités d'experts et l'Afssa où l'enjeu est le degré d'autonomie laissé aux comités par rapport à l'agence et le pouvoir de la structure propre à l'Afssa (DERNS mais aussi direction générale) dans la production des avis. Elles existent également à l'interface entre l'Afssa et son environnement où la participation des administrations et des acteurs socio-économiques à l'expertise suscite des tensions. Le dispositif d'expertise est alors l'objet de pressions, tant endogènes (du fait des activités d'assurance-qualité et de normalisation) qu'exogènes (de la part des experts ou des acteurs de l'environnement) qui conduisent à construire de nouvelles procédures et à renforcer le caractère bureaucratique de l'agence.

### ***L'institutionnalisation de l'Afssa comme acteur politique***

Mais l'Afssa n'a pas seulement pris les traits d'une bureaucratie scientifique. Elle s'est également institutionnalisée comme un acteur politique au sein du régime de régulation des risques. Nous avons montré comment le directeur de l'agence, Martin Hirsch, a joué un rôle déterminant pour insuffler des valeurs à l'agence, structurer son organisation et faire de l'Afssa un entrepreneur politique au service de la défense de la sécurité sanitaire. Il a pour cela développé une stratégie visant à affirmer l'autonomie de l'agence par rapport à ses tutelles, à la positionner à l'articulation entre l'évaluation et la gestion des risques (brouillant ainsi les frontières) et à maximiser son pouvoir d'influence auprès des acteurs politico-administratifs et des acteurs socio-économiques. Pour cela, la direction a utilisé les ressources politiques que lui donne la loi (évaluation obligatoire de toutes les mesures de gestion et de leur application, pouvoir d'auto-saisine et de recommandation, mission d'information...), a utilisé les crises comme des opportunités pour affirmer ses prérogatives, a développé une politique de communication pour publiciser le plus fortement possible les avis et le travail de l'agence et a utilisé un répertoire d'action large (groupes de travail, lobbying, prises de position publique...) pour transformer la régulation des risques.

Nous avons montré comment l'Afssa a acquis un véritable pouvoir d'influence dans le nouveau régime de régulation. Il repose sur quatre éléments : son autorité scientifique et sa stratégie politique, la modification des relations interministérielles que l'agence a entraîné, un processus de décision qui donne un poids décisif à l'avis scientifique, le contexte de l'action de l'agence pendant cette période où les risques politiques sont élevés pour les gestionnaires du risque. Pourtant, plusieurs éléments contraignent l'agence dans son action politique : sa situation de dépendance, en particulier financière par rapport aux administrations, la capacité de résistance de ces dernières lorsque l'Afssa exerce une trop forte pression, la nécessité pour l'Afssa de se prémunir contre ses propres risques politiques et le processus de bureaucratification de l'agence qui, paradoxalement peut réduire sa capacité d'action politique.

## ***L'incertitude institutionnelle du nouveau régime de régulation***

Car ces deux formes d'institutionnalisation de l'Afssa sont liées mais en même temps potentiellement contradictoires.

Elles sont liées dans la mesure où l'autorité scientifique est indispensable pour assurer à l'agence son pouvoir d'influence : la procéduralisation du dispositif d'expertise apparaît comme une ressource politique que l'agence peut utiliser pour affirmer sa légitimité auprès des acteurs politico-administratifs et des acteurs socio-économiques. Le renforcement de la qualité scientifique, la volonté de purifier l'expertise et l'affichage des principes censés garantir la production d'avis fondés sur la « bonne science » lui sont nécessaires pour être acceptée comme un acteur à part entière de la régulation des risques et pour pouvoir agir en tant qu'acteur politique.

Mais en même temps, dimensions scientifique et politique peuvent être contradictoires. Adopter un comportement politique peut être risqué pour la crédibilité et la légitimité de l'agence : comme nous l'avons bien vu en analysant les cas du sel, des glucides ou de plusieurs cas en matière d'ESST, lorsque l'agence sort d'une position strictement scientifique, se prononce sur l'acceptabilité du risque et fait des recommandations de gestion, s'engage dans des relations directes avec les acteurs socio-économiques ou prend des positions publiques dans des débats politiques, elle risque d'être contestée au nom du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques. Ses administrations de tutelle ou les acteurs économiques que ses avis dérangent (la DGAI, les syndicats d'éleveurs, le Comité des salines de France, l'Association nationale des industries alimentaires...) considèrent que l'agence sort de son rôle et réclament qu'elle revienne à des positions plus « scientifiques ». L'action politique de l'agence dans le sens de la sécurité sanitaire, la pression qu'elle exerce sur les administrations ou les acteurs économiques suscitent en retour des résistances et fragilisent sa légitimité. Dans la mise en œuvre de sa stratégie, l'agence doit tenir compte de ce risque politique: elle ne peut affirmer son pouvoir politique au risque de perdre sa légitimité qui repose avant tout sur son caractère scientifique.

Ces résistances se traduisent par des luttes définitionnelles et des conflits de frontière (*boundary disputes*) autour du principe de séparation entre évaluation et gestion des risques. Si l'Afssa s'est institutionnalisée, le régime de sécurité sanitaire, supposé être fondé sur cette règle constitutive, ne l'est pas. Si l'on considère qu'un espace social est institutionnalisé lorsqu'il existe un système partagé de règles et de procédures qui définissent l'identité des acteurs, leur rôle et leurs interactions, force est de reconnaître que l'espace de la régulation des risques alimentaires qui se met en place au début des années 2000 est caractérisé par une incertitude institutionnelle autour de la définition de cette règle et des rôles qui l'accompagnent. Ce principe est interprété et instrumentalisé selon les représentations et les intérêts de chaque acteur et selon le contexte dans lequel il est mobilisé. Tantôt l'Afssa l'utilise pour affirmer son autonomie par rapport aux administrations (en les excluant des comités d'experts ou en affirmant son devoir de transparence dans la publication des avis avant la décision), tantôt elle considère que son action ne relève pas de la seule évaluation de risque mais qu'elle a aussi des fonctions à l'articulation avec la gestion. Tantôt ses avis peuvent s'engager dans la définition de l'acceptabilité du risque et contraindre fortement le gestionnaire, tantôt elle peut décider de se limiter à la seule estimation de risque et appeler le gestionnaire à assumer la responsabilité de définir le niveau de risque acceptable et de choisir les options de gestion en conséquence. Les gestionnaires, en particulier le ministère de l'Agriculture pour qui les avis de l'agence représentent potentiellement une contrainte forte, tantôt peuvent accepter les avis de l'Afssa s'ils n'entraînent pas de problème de mise en

œuvre ou de conséquences trop fortes sur les acteurs socio-économiques, tantôt contestent l'action de l'agence lorsqu'elle sort du seul rôle d'estimation du risque et propose des mesures de gestion qui les gênent.

Une des formes que prend la résistance des administrations ou des acteurs socio-économiques au pouvoir d'influence de l'agence est un appel à la procéduralisation afin de mieux tracer la frontière entre évaluateurs et gestionnaires. D'où les demandes pour que l'avis de l'Afssa ne diffère pas de l'avis des CES, que le directeur général n'évalue pas l'acceptabilité du risque, que les conditions de création de groupe de travail soient codifiées, que l'avis de l'agence ne soit pas publié avant que les gestionnaires n'en soient informés, que la communication de l'agence soit plus discrète, etc. Ces pressions visent à réduire les zones d'incertitude maîtrisées par la direction de l'agence et à limiter la marge de manœuvre politique qu'elle utilise pour développer sa stratégie. Dès lors, on peut penser que le mouvement de bureaucratisation de l'expertise entre en contradiction avec la dimension politique de l'agence : en établissant des frontières plus visibles entre estimation, évaluation et gestion des risques, la procéduralisation de l'expertise limite la capacité de l'agence à agir politiquement. Alors que le pouvoir de l'agence vient de sa volonté d'autonomie, la bureaucratisation intègre davantage l'Afssa au sein de l'administration. Alors qu'une des missions affirmées par Martin Hirsch était d'enrôler les acteurs économiques et les engager dans des actions concertées (par des groupes de travail comme celui du sel), elle conduit à contrôler toujours davantage les relations de l'agence avec les acteurs socio-économiques. Elle tend à faire de l'agence non plus un acteur politique de la régulation des risques mais un organisme scientifique au service de ses tutelles. Le mouvement de bureaucratisation de l'expertise, tout en garantissant l'autorité scientifique de l'agence, limite sa capacité d'action politique.

## **L'Afssa et le changement de la régulation des risques alimentaires**

Pour analyser les transformations de la régulation des risques alimentaires, nous avons pris le parti d'« entrer par l'organisation » et d'étudier l'institutionnalisation de l'Afssa et d'un nouveau régime de régulation, en replaçant ce processus dans son historicité. Le changement existe certes dans sa dimension symbolique : en étudiant les activités de rhétorique, de « propagation de la foi » et de mise en scène de la réforme, Alam a bien montré « comment le changement était donné à voir dans un « secteur » d'action publique donné et contribuait ce faisant à faire exister ce dernier en en rehaussant la légitimité administrative » (Alam, 2007, p. 576). Mais le changement n'est pas que symbolique. Il faut aller plus loin et montrer précisément quels sont les éléments de continuité et les éléments de changement. En partant de la grille proposée par Hassenteufel (2008), nous pouvons maintenant qualifier le changement de l'action publique qu'a entraîné la création de l'agence : quelles sont les dimensions du changement ? Quelles sont les variables explicatives du changement ? Quelles en sont les temporalités ? Quelle en est l'intensité ?

### ***Les dimensions du changement***

En quelques années, le régime de régulation des risques alimentaires s'est incontestablement transformé. Le changement touche les quatre dimensions envisagées par Hassenteufel. L'élément le plus évident est la création d'un nouvel acteur, l'Afssa, qui vient perturber les relations de pouvoir qui consacraient jusque là le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Economie et des finances, via les services vétérinaires et les agents de la répression des fraudes, comme les propriétaires des risques alimentaires. La création de l'Afssa permet aux acteurs de la santé de revendiquer un rôle de premier plan dans la régulation des risques alimentaires.

La seconde dimension est celle du cadre d'interaction, c'est-à-dire des règles de jeu institutionnelles. Celles-ci sont également transformées par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 qui, loin de faire de l'Afssa un simple évaluateur de risque à la disposition de l'administration (comme pouvaient l'être les anciens comités d'expert) donne à l'agence un rôle décisif dans le processus décisionnel : d'une part en obligeant les gestionnaires du risque à consulter l'Afssa pour toute mesure de gestion (ce qui donne à l'agence une sorte de droit de veto, même s'il n'est que consultatif) ; d'autre part en rendant obligatoire la publicité des avis de l'agence, créant ainsi un espace politique autonomisé pour l'expertise. De plus, l'Afssa permet de réduire les asymétries d'information entre les ministères et de donner à l'administration de la Santé des ressources pour s'investir dans la régulation des risques.

La troisième dimension est celle de l'orientation de l'action publique (dimension cognitive) : en matière de risque alimentaire, celle-ci a incontestablement changé. La dimension sanitaire de l'alimentation a été mise en avant, les dispositifs législatifs et réglementaires ont renforcé les mesures de sécurité et de contrôle et les administrations ont été réformées de façon à renforcer le volet sanitaire de leur action. De nouveaux principes d'action comme le principe de précaution, ont été affirmés par les pouvoirs publics. L'Afssa a elle-même orienté son action vers la défense de la sécurité sanitaire et a exercé son pouvoir d'influence de manière à orienter l'action publique vers des objectifs sanitaires.

Enfin, la dernière dimension est celle des instruments. Compte tenu de la modification du cadre procédural et du changement de l'équilibre des pouvoirs dans le régime de régulation, les avis de l'Afssa ont pris une importance considérable dans la régulation des risques. Le poids de l'expertise dans l'action publique s'est considérablement renforcé. En outre, l'Afssa a renforcé l'usage d'instruments comme les lignes directrices de composition des dossiers soumis aux industriels, des guides de bonnes pratiques et des procédures d'HACCP, participant par là au développement d'une forme de *soft law* et de nouveaux modes d'articulation entre acteurs publics et privés. Elle a également participé à la création de nouveaux instruments comme le système d'assurance-qualité en expertise et la norme AFNOR de qualité en expertise. Ces instruments servent à garantir la qualité procédurale de ses avis et à renforcer leur légitimité (et partant celle de l'action publique).

Ainsi tant au niveau de la configuration du système d'acteurs, de son orientation cognitive, des règles du jeu procédural que de ses instruments (ces différentes dimensions étant en interaction), l'institutionnalisation de l'Afssa a entraîné un changement important de l'action publique en matière de sécurité des aliments.

### ***Les variables explicatives du changement***

Nous pouvons dégager les facteurs explicatifs de ce changement. Hassenteufel propose de distinguer quatre éléments dans le changement de l'action publique contemporaine : l'affirmation d'acteurs porteurs de changement ; l'existence de processus d'apprentissage ; un contexte favorable ; les effets de dynamiques transnationales. L'analyse tient également compte des obstacles au changement, verrous à la fois cognitifs, institutionnels et politiques qui réduisent l'espace des possibles.

Nous pouvons combiner ces facteurs pour expliquer le processus de changement de la régulation des risques alimentaires. Il faut insister d'abord sur la variable liée au contexte. Le changement est permis par une crise profonde du régime antérieur de régulation des risques alimentaires : la crise de l'ESB remet en question les orientations du régime, la légitimité des acteurs, la qualité des instruments de l'action publique (en l'occurrence de l'expertise et des

contrôles) et la définition même du problème des risques alimentaires tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Nous avons cependant montré comment cette crise s'inscrivait, en les révélant, dans des transformations de plus long terme : c'est l'intérêt d'avoir adopté une perspective historique long terme que d'avoir montré comment, dès les années 1980, le régime de régulation des risques alimentaires institué depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle et consolidé dans ses orientations et ses modes de fonctionnement dans la période 1950-1980, était l'objet de pressions au changement. Tout d'abord une fragmentation politico-administrative croissante par l'autonomisation du Service de la répression des fraudes au sein du ministère de l'Economie et des Finances et l'institutionnalisation d'une politique de la Consommation ainsi que le développement des compétences du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire : la propriété que le ministère de l'Agriculture s'était constituée sur les risques alimentaires est contestée et la fragmentation institutionnelle est source de tensions et de conflits sur la définition à donner aux risques, sur les modalités de leur prise en charge, sur les territoires administratifs, etc. Cette fragmentation, également visible au niveau communautaire, accroît l'éclatement originel qui fait, qu'en France, l'aliment ne fait pas l'objet d'une politique spécifique. En second lieu, le régime de régulation est fragilisé par le développement international des échanges, la construction du marché unique et la complexité croissante des circuits de production et de distribution : ces changements favorisent la propagation des risques, créent des controverses à la fois économiques et sanitaires (bœuf aux hormones) et entraînent le développement d'une régulation multi-niveaux (OMC-Codex, niveau communautaire, niveau national) qui oblige l'Etat à repenser ses modes d'action. Les pouvoirs publics doivent également se repositionner par rapport aux acteurs privés : une troisième tendance de long terme est la délégation croissante de la régulation des risques aux acteurs privés par la mise en place, dans le cadre de la Nouvelle approche, de dispositifs d'auto-contrôle, d'assurance-qualité et de normalisation. Enfin, le régime de régulation est fragilisé par la montée des inquiétudes alimentaires liée au développement de nouveaux risques et à une alimentation de plus en plus industrialisée. Ces quatre facteurs constituent autant de tendances de long terme qui ont fragilisé le régime de régulation des risques et ont préparé le terrain à la crise.

Nous avons montré comment la crise de l'ESB a créé une situation de déssectorisation qui a permis à un groupe d'acteurs de l'administration de la Santé, constitué comme une élite programmatique de la sécurité sanitaire, de contester la propriété des risques alimentaires, de redéfinir le risque en problème de sécurité sanitaire et de proposer une solution institutionnelle de sortie de crise visant à intégrer la régulation des risques dans le cadre cognitif et normatif de la sécurité sanitaire. Cette coalition trouve des alliés au sein du gouvernement mais aussi du Parlement, qui joue un rôle décisif pour la mise à l'agenda décisionnel de la création d'une agence et pour renforcer la légitimité du ministère de la Santé et étendre son programme à d'autres champs (alimentation, environnement...). Cette offensive est cependant contrée par les propriétaires traditionnels du risque alimentaire qui importent, s'approprient et diffusent des principes normatifs et des solutions institutionnelles depuis le niveau global et le niveau communautaire (en particulier les principes d'une gestion intégrée de la chaîne alimentaire et de la séparation entre évaluation et gestion des risques). La DGAI et la DGCCRF instrumentalisent ces principes pour réduire les prérogatives de l'agence et protéger leurs pouvoirs. Ces phénomènes d'apprentissage leur permettent de concevoir un programme d'action publique alternatif, de mobiliser des alliés (acteurs socio-économiques), de réintégrer la création de l'Afssa dans le cadre institutionnel existant et de l'articuler aux modes de régulation multi-niveaux. Des processus de *path dependence* expliquent les obstacles au changement : le cadre institutionnel, produisant des coûts fixes

élevés, des inégalités dans la distribution des ressources et dans la configuration des relations de pouvoir, a verrouillé l'espace des possibles et a empêché un changement radical du régime de régulation. Au final, l'Afssa apparaît comme un hybride entre des principes d'action différents et le produit de compromis politiques.

Le changement est ainsi produit par l'interaction de variables liées au contexte, à l'action des acteurs, à des phénomènes d'apprentissage et de *path dependence* et à la traduction de principes et de modèles institutionnels transnationaux.

### **La temporalité du changement**

Il faut maintenant analyser la temporalité du changement : les transformations du régime de régulation des risques représentent-elles une rupture de l'action publique ou s'inscrivent-elles dans des processus d'évolution à plus long terme ? Le changement est-il brutal ou graduel ?

La prise en considération de l'évolution de la régulation des risques alimentaires sur un temps long conduit à relativiser la rupture produite par la crise de la vache folle. Les transformations du régime de régulation s'inscrivent dans les tendances de long terme tout en les précipitant. Elles conduisent à accroître la tendance à la privatisation de la gestion des risques et à l'intégration de l'action publique nationale dans un système de régulation multi-niveaux : le règlement européen de 2002 harmonise les modes de régulation entre Etats-membres et affirme la responsabilité première des acteurs économiques en encourageant le développement de dispositifs d'auto-contrôle, de traçabilité, de normalisation, etc. La séparation entre évaluation et gestion des risques, adoptée pour réformer le régime français, s'inscrit dans l'extension des modes de régulation transnationaux, également adoptés au niveau communautaire (autonomisation de l'expertise scientifique et renforcement du recours à l'évaluation des risques pour réguler les échanges, régler les différends commerciaux et harmoniser les produits). Par ailleurs, la création de l'Afssa ne réduit pas la fragmentation institutionnelle du régime de régulation des risques : en regroupant les comités existants, elle crée même une nouvelle institution qui peut accroître cette fragmentation, complexifier les circuits de décision et multiplier les occasions de divergence, de tensions et de conflits. En ce sens, les transformations du régime de régulation s'inscrivent dans les tendances longues du régime de régulation.

En revanche, le régime de régulation national est transformé dans ses différentes dimensions en une période relativement brève : la crise précipite les tendances longues et produit de nouvelles orientations, une nouvelle organisation, de nouvelles procédures de décision, etc. en quelques années. De plus, la prise en compte de la période d'institutionnalisation de l'Afssa permet de montrer que le changement n'est pas seulement symbolique : l'action de l'Afssa permet de modifier durablement l'action publique en matière de sécurité des aliments. Mais c'est déjà se prononcer sur la question de l'intensité du changement.

### **L'intensité du changement**

Quels sont les éléments de continuité et de changement dans le régime de régulation des risques alimentaires ? En répondant aux trois premières questions, nous avons déjà mis en évidence plusieurs éléments.

En premier lieu, la création et l'institutionnalisation de l'Afssa ont renforcé le rôle de la science et de l'expertise dans la régulation des risques. L'agence a permis de réorganiser et de renforcer les capacités d'évaluation des risques. Elle a permis à l'Etat de se doter d'une structure compétente, permettant d'afficher une expertise réalisée dans de meilleures

conditions d'indépendance (par rapport à l'administration et aux acteurs économiques) et de transparence (par la publication systématique des avis). L'avis de l'Afssa est devenu l'étape incontournable dans la prise de décision publique en matière de sécurité alimentaire. La place de la science dans la prise de décision a ainsi été fortement affirmée. En outre, l'action de l'agence a permis de réorienter dans la durée la régulation des risques vers la sécurité sanitaire. Elle a permis de garantir la présence du ministère de la Santé dans le système de prise de décision et d'affirmer les exigences de sécurité alimentaire auprès des ministères de l'Agriculture et de la Consommation. Elle a également permis de renforcer les exigences de santé publique auprès des professions agricoles et des industries agroalimentaires.

En revanche, si l'évaluation des risques s'est autonomisée, les modalités de la gestion des risques n'ont pas été profondément transformées. La structure institutionnelle et les rapports de pouvoir existants ont verrouillé les choix possibles et ont contraint les changements : les administrations de l'Agriculture et de la Consommation sont parvenues à préserver leurs prérogatives dans la gestion des risques. La création de l'Afssa a certes conduit à développer l'interministérialité des décisions et des programmes de surveillance et de contrôle. Mais le dispositif reste fragmenté et potentiellement toujours conflictuel. Les administrations ont certes modifié leurs structures administratives et affirmé la priorité de la sécurité sanitaire dans les décisions. L'action de l'Afssa les a aussi parfois contraintes à prendre des décisions précautionneuses (souvent plus sécuritaires que les dispositions communautaires). Mais elles sont parvenues à limiter les prérogatives de l'agence (en matière d'évaluation de l'application des mesures de gestion en particulier) et à résister à la pression de certains de ses avis.

En outre, si le poids de l'expertise a été renforcé, la définition de l'acceptabilité du risque et l'évaluation des options de gestion restent accomplies par les services administratifs de manière informelle et opaque. Ces éléments, ajoutés à la bureaucratisation croissante de l'expertise de l'Afssa (et sa fermeture aux acteurs socio-économiques) conduisent à perpétuer un mode de décision technocratique. Certes l'autonomisation de l'expertise, par la publication des avis, ouvre un espace de débat public : les médias et/ou les acteurs socio-économiques peuvent se saisir des avis, exprimer et relayer leurs positions et participer à la construction de la décision dans l'espace public (Joly, 2009). Certes, à deux reprises, le gouvernement a pu mobiliser le CNA pour faire une évaluation socio-économique et organiser une délibération avec les parties prenantes à partir de l'avis de l'Afssa. Ces changements sont importants. Mais ils sont fragiles et précaires. Le premier dépend de la volonté politique de la direction de l'Afssa de publiciser ses avis et de le faire avant la décision, donc d'affirmer son autonomie par rapport à ses tutelles. Quant au rôle du CNA, il est ponctuel. Aucune procédure d'évaluation socio-économique ou de concertation organisée à partir des avis de l'agence n'a été institutionnalisée. Paradoxalement, cela donne encore plus d'influence à l'avis de l'Afssa, qui ne peut être relativisé par d'autres facteurs légitimes de façon formelle et transparente. Au final, la décision est donc principalement fondée sur l'avis scientifique, produit par une bureaucratie technique, qui prend d'autant plus de force qu'il est public et peut afficher la légitimité procédurale de son mode de production.

L'ouverture du processus de décision n'a pas été organisée et le processus de bureaucratisation de l'Afssa, l'intégrant davantage à l'administration, peut renforcer encore le caractère technocratique du style de décision. L'expertise de l'agence devient une expertise officielle et s'inscrit dans un modèle de décision toujours fondée sur une rationalité légale formelle (Lascoumes, 1999) et sur une relation de l'Etat au public prenant la forme de « l'instruction publique » (Callon, 1999). La gestion du risque repose toujours sur une double délégation : de la production de savoir aux experts scientifiques, de la prise de décision aux

représentants politiques (Callon *et al.*, 2001). On peut voir dans le maintien de ce mode de décision technocratique la force d'inertie des institutions. Finalement, la création de l'agence ne fait que renouveler les formes du modèle technocratique français, en lui donnant plus de légitimité :

« La création des agences vient consolider une approche de la décision qui tend à faire découler celle-ci d'une appréciation qui se veut rigoureuse et objective (autrement dit, dépolitisée) du problème. A contrario, l'absence d'organisation et de systématisation d'autres formes de concertation ou de consultation pour renouveler les processus décisionnels témoigne de ce que les appels répétés à l'ouverture de la décision, l'implication des parties intéressées ou la participation du public, n'ont pas abouti. La création d'agences d'expertise scientifique s'est par conséquent d'autant mieux inscrite dans le paysage institutionnel français qu'elle correspondait à un trait essentiel de ce dernier, à savoir la place accordée au savoir dans la prise de décision. Sans en modifier la nature, elle lui a apporté un regain de légitimité. » (Borraz, 2008, p. 233-234)

Le changement de la régulation des risques alimentaires, bien réel, s'inscrit donc dans un sentier de dépendance : il s'agit moins d'un « *path shifting change* » que d'un « *path dependent change* » (Palier et Bonoli, 1999), d'un point de bifurcation sur le sentier de dépendance que d'un changement de sentier. Certes, les objectifs de sécurité sanitaire ont été renforcés et les systèmes de représentation ont été renouvelés, un nouvel acteur ayant un réel pouvoir d'influence créé et des relations de pouvoir reconfigurées. Mais la réforme opérée s'inscrit dans un ensemble de transformations de plus long terme ; elle n'a pas remis en cause la structure institutionnelle du régime de régulation qui apparaît toujours fragmenté ; elle n'a pas changé le mode de décision qui reste technocratique. Le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, instrumentalisé par les administrations pour limiter le pouvoir de l'agence, tend à se durcir. Les évaluations ministérielles et parlementaires du système de sécurité sanitaire en 2004 ont validé sa pertinence : en critiquant le pilotage trop personnalisé de Martin Hirsch et sa politique de communication, en appelant au renforcement des caractéristiques scientifiques de l'agence, c'est la dimension politique de l'Afssa qu'elles ont contestée. De plus, la création de l'AESA selon le même principe de séparation institutionnelle entre évaluateurs et gestionnaires renforce, aux yeux des pouvoirs publics, la pertinence de ce modèle d'organisation.

Eléments de changement et éléments de continuité se mêlent. Les seconds pourraient cependant l'emporter, compte tenu d'un processus de normalisation sur lequel nous allons conclure cette thèse.

## **Un processus de normalisation ?**

Dans la dernière partie de cette thèse, nous avons montré quelles avaient été les conditions pour que l'Afssa acquière et exerce son pouvoir d'influence sur la régulation des risques. Rappelons-les brièvement : une autorité scientifique et une stratégie active de la part de la direction de l'agence pour affirmer son autonomie et brouiller les frontières entre évaluation et gestion des risques ; une modification des interactions et des relations de pouvoir interministérielles au sein du système de régulation ; un système de décision qui donne une importance décisive à l'expertise scientifique ; un contexte de crise et de sensibilité de l'opinion publique aux risques alimentaires et une situation où les risques politiques pour le gestionnaire sont élevés.



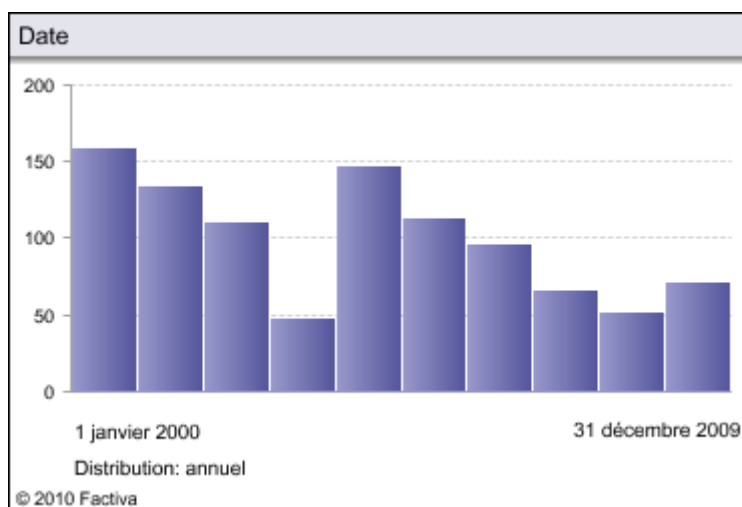
Il est possible de montrer comment, depuis le milieu des années 2000, ces conditions ont évolué et peuvent limiter l'influence de l'Afssa<sup>1</sup>. Le régime de régulation des risques alimentaires semble entrer, après une période de crise et de transformation, dans une période de normalisation, de stabilisation d'un nouvel équilibre et de repositionnement des frontières entre évaluateurs et gestionnaires.

### **Un contexte apaisé**

Le premier élément qui joue est le contexte dans lequel se déroule la régulation des risques. Les risques alimentaires semblent avoir quitté l'agenda médiatique et politique. La sécurisation de l'alimentation en matière d'ESB, le renforcement des mécanismes de surveillance, d'alerte et d'évaluation, la consolidation des dispositifs de gestion des risques et des crises tant au niveau des opérateurs privés que des acteurs publics, une sensibilité plus faible de l'opinion publique et des médias aux risques alimentaires (par rapport aux risques liés à l'environnement, au réchauffement climatique, etc.), l'absence de développement de crises aussi importantes que celle de l'ESB..., tous ces éléments contribuent à faire perdre aux risques alimentaires leur caractère politique : ils redeviennent principalement des problèmes techniques gérés techniquement (sauf les risques liés aux OGM toujours fortement politisés à la fois sur des aspects sanitaires et environnementaux). De plus, dans un contexte de crise économique, les préoccupations en matière de sécurité des aliments passent au second plan, derrière celles pour la sécurité alimentaire au sens quantitatif du terme et pour la dimension économique de l'alimentation. En outre, ces dernières années, ce sont les nouveaux risques, liés aux interactions entre l'environnement et la santé qui sont mis en avant et pris en charge à travers des actions comme le Grenelle de l'environnement. Dans ce contexte, certains risques alimentaires (pesticides, OGM) sont retraduits et pris en charge comme des problèmes de santé environnementale.

Ce contexte réduit la pression sur le gestionnaire et les risques politiques immédiats. Dans ce contexte, l'Afssa peut moins utiliser les ressources essentielles du contexte de crise latente et de la publicisation de ses avis pour faire pression sur les acteurs publics et privés. On peut noter que l'agence est par exemple moins citée dans la presse écrite :

**Nombre de mentions de l'Afssa dans trois quotidiens (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*) entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre 2009**



<sup>1</sup> Notre recherche ne porte que sur la période d'institutionnalisation de l'Afssa entre 1999 et 2005. Une analyse des évolutions de l'agence et de la régulation des risques après cette date nécessiterait des recherches. Nous nous limitons donc à faire des hypothèses.

Après deux pics lors de la crise de médiatisation lors de la crise de la vache folle en 2000 et des questions de nutrition en 2004, la médiatisation « grand public » de l'agence faiblit. Le contexte se normalise et l'Afssa peut moins tirer profit des crises et de l'attention médiatique et politique qui avait été portée sur les risques alimentaires à la fin des années 1990.

### ***Une agence plus scientifique, moins politique***

Nous avons montré dans ce travail comment la bureaucratisation de l'Afssa ainsi que la pression exercée par ses tutelles réduisaient sa marge de manœuvre politique. Elles conduisent à intégrer l'Afssa dans les circuits administratifs traditionnels, à limiter son autonomie et à marquer plus clairement les frontières entre évaluation et gestion des risques. Plusieurs éléments viennent renforcer cette tendance depuis 2005.

Tout d'abord le choix d'un nouveau directeur général, en remplacement de Martin Hirsch. Après plusieurs mois de difficiles négociations interministérielles (qui ont conduit Martin Hirsch à prolonger sa direction), c'est finalement Pascale Briand qui a été nommée à la tête de l'Afssa en juillet 2005.

#### **Pascale Briand**

Docteur en biochimie et docteur en médecine, chargée de recherche puis directrice de recherche INSERM où elle dirige un laboratoire de génétique, elle est chargée de mission au département biologie médecine santé du ministère de la Recherche (1994-1996) puis responsable de la mission Biotechnologie au Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (1996-1998). De 2000 à 2002, elle est directrice adjointe de l'École Normale Supérieure de la rue d'Ulm. En 2002, elle abandonne la recherche et entre au cabinet du ministre de la Santé Jean-François Mattei en tant que conseillère technique pour la recherche et la bioéthique. De 2003 à 2005, elle exerce les fonctions de Déléguée de la mission interministérielle pour la lutte contre le cancer, en charge de piloter le Plan Cancer 2003-2007, un des chantiers prioritaires de Jacques Chirac.

Elle a exercé plusieurs missions d'expertise : membre de la commission du Génie génétique (1991-2000), du conseil scientifique de l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida (1994-1998), de la Ligue nationale contre le cancer (1994-2000), du programme Génopôle et de l'Association pour la Recherche contre le Cancer où, jusqu'en 2002, elle a exercé les fonctions de Présidente de la commission régionale d'Ile de France. Au moment de sa nomination à l'Afssa, elle est présidente du comité *ad hoc* chargé d'étudier les demandes d'importation des cellules souches embryonnaires et membre du collège de la Haute autorité de Santé où elle préside la commission des recommandations et de l'amélioration des pratiques.

Médaille de bronze du CNRS, elle a reçu en 2000, le Grand prix de l'Académie de Médecine pour l'ensemble de ses travaux.

Engagée politiquement à droite, elle est élue conseillère régionale UMP des Pays de Loire en mars 2004.

Le profil de Pascale Briand diffère de celui de Martin Hirsch. Elle n'a pas la formation ni la carrière d'un haut fonctionnaire. Elle apparaît avant tout comme une scientifique, une chercheuse passée dans l'administration de la recherche et de la santé. Le choix de ce profil de direction peut s'interpréter comme la volonté des ministères de tutelle de l'agence d'affirmer le caractère scientifique de l'organisation-frontière en réduisant son pouvoir politique. Le style de leadership de Pascale Briand semble avoir été différent de celui de Martin Hirsch : son mandat a été caractérisé par le choix d'une stratégie fondée avant tout sur le renforcement des activités et des capacités scientifiques de l'agence, l'intégration de l'Afssa dans le système administratif, une politique de communication plus institutionnalisée et moins politique, le développement des relations avec les acteurs économiques, etc. Plusieurs indices montrent que l'Afssa se retire de son rôle politique :

- la poursuite de la procéduralisation de l'expertise et de sa purification : les avis de l'Afssa sont devenus des « objets plus scientifiques » (les caractéristiques scientifiques

des avis – quantification, références à la littérature scientifique – sont plus affirmées)<sup>1</sup> ;

- les avis de l’Afssa paraissent de moins en moins dissociés des avis des CES : la nouvelle directrice semble avoir pris pour politique de ne pas diverger des avis rendus par les comités d’experts<sup>2</sup>. La frontière entre l’évaluation et la gestion des risques, que Martin Hirsch avait volontairement brouillé, devient plus claire ;
- une faible médiatisation des avis de l’agence et l’absence de prises de position publiques de Pascale Briand<sup>3</sup> ;
- une intégration plus forte de l’Afssa aux administrations de gestion qui se traduit par un décalage croissant entre le moment où les avis sont émis et le moment où ils sont rendus publics, laissant aux gestionnaires la possibilité d’en prendre connaissance avant leur publication<sup>4</sup>.

Ces éléments traduisent la volonté de réduire le caractère politique de l’Afssa et de développer des relations plus harmonieuses avec ses administrations de tutelle. Même si l’orientation de l’action de l’agence est bien sûr toujours la protection de la sécurité sanitaire, si ses prérogatives ont été élargies à la santé végétale avec l’évaluation des produits phytopharmaceutiques avant leur mise sur le marché<sup>5</sup>, l’agence n’est plus conçue comme un contre-pouvoir devant « faire pression » sur les bureaux des administrations et les acteurs économiques. Organisation-frontière, l’Afssa est pensée avant tout comme un organisme scientifique à la disposition de ses ministères de tutelle, ce qui renforce encore le caractère technocratique de la décision (ce d’autant plus que les avis ne sont plus rendus publics dès leur signature).

---

<sup>1</sup> Les avis ont d’ailleurs perdu leurs « considérants » et se présentent sous la forme d’un texte plus scientifique que juridique.

<sup>2</sup> La plupart des avis de l’Afssa se termine par un rappel des conclusions de l’avis des CES, qui est reproduit *in extenso* dans l’avis de l’Afssa ou par la formule : « Tels sont les éléments que l’Afssa est en mesure de fournir actuellement... ».

<sup>3</sup> Le contrat d’objectifs et de moyens précise même que la communication de l’agence ne doit pas porter sur les mesures de gestion des risques. Le contraste de positionnement de l’Afssa a été flagrant lorsqu’en mars 2009, un amendement visant à interdire les publicités pour les produits sucrés ou gras avant et après les programmes télévisés destinés à la jeunesse a été discuté à l’Assemblée nationale, suite à un rapport de la députée UMP Valérie Boyer sur l’épidémie d’obésité en France. Alors que l’épidémie d’obésité continue de progresser, l’Afssa n’a pas pris la parole publiquement à ce sujet. L’amendement n’a pas été soutenu par la ministre de la Santé Roselyne Bachelot et a été rejeté, le gouvernement préférant utiliser une charte de bonne conduite signée avec les industriels agroalimentaires et les professionnels de l’audiovisuel.

<sup>4</sup> Par exemple, un rapport aux enjeux importants sur la mortalité des abeilles, terminé en novembre 2008, n’a été rendu public qu’en février 2009. Un avis sur l’OGM MON 810, pour lequel la France avait activé sa clause de sauvegarde, a été dévoilé par *Le Figaro* en février 2009 suscitant une polémique. Le quotidien a accusé l’Afssa d’avoir tenu cet avis secret : il avait été signé le 23 janvier 2009 mais n’était toujours pas rendu public un mois plus tard. *Le Figaro* émet l’hypothèse que l’Afssa, dont l’avis affirmait l’absence de risque pour la sécurité sanitaire du MON 810, attendait la tenue d’un Conseil européen des ministres de l’environnement devant examiner la validité de la clause de sauvegarde pour publier son avis (l’Afssa reconnaît elle-même que cet avis, signé le 23 janvier « avait suivi le circuit normal » et devait être rendu public le 20 février). Pascale Briand affirme ainsi dans la presse qu’il existe une durée normale de 15 jours ou un mois entre le moment où l’avis est rendu au gouvernement et celui où il est rendu public. Un tel délai n’existait pas du temps de Martin Hirsch, ce dernier prenant soin de ménager sa marge de manœuvre politique de publication des avis.

<sup>5</sup> La loi d’orientation agricole du 5 janvier 2006 a transféré à l’Afssa les compétences assurées par des comités d’experts rattachés au ministère de l’Agriculture. Une nouvelle direction de l’agence, la Direction du végétal et de l’environnement (DIVE) évalue les risques présentés par les produits phytopharmaceutiques pour la santé humaine et l’environnement ainsi que leurs bénéfices agronomiques. L’Afssa étend ainsi son domaine de compétence aux risques pour les écosystèmes. Selon le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, la décision d’AMM reste du ressort du ministère.

Par ailleurs, l'agence est davantage intégrée dans les circuits administratifs. En 2006, les administrations de tutelle sont parvenues à s'entendre sur un Contrat d'objectifs et de moyens, signé avec l'agence en avril 2007. Il définit 10 orientations stratégiques de l'Afssa élaborées en collaboration avec les administrations, cinquante objectifs et 10 indicateurs-clés. Il inscrit l'agence comme un opérateur dont la première fonction est pour l'Etat de « disposer d'un outil d'évaluation scientifique permettant de fournir, dans des délais opérationnels, des avis et des appuis scientifiques et techniques fiables »<sup>1</sup>.

Il encourage le développement des activités scientifiques de l'agence : missions d'appui scientifique et technique aux administrations, activités de veille et d'animation de réseaux de surveillance, activités de référence des laboratoires, développement de bases de données, réalisation d'enquêtes (enquête nationale de consommation alimentaire, étude de l'alimentation totale...), mise en place d'un observatoire de la qualité alimentaire (avec l'INRA et les acteurs économiques) et d'un observatoire de résidus des pesticides (avec l'Afsset), investissement dans le pilotage de la recherche, etc. L'agence doit développer des relations de collaboration avec les services administratifs (pour l'échange de données, l'élaboration des plans de surveillance et de contrôle et l'évaluation de leur efficacité, pour l'appui sur la préparation des positions françaises sur les projets de texte réglementaires ou normatifs européens...), les organismes scientifiques et les autres agences sanitaires, les acteurs socio-économiques... L'accent est mis sur la « fluidité » des échanges d'informations entre acteurs, la concertation et la bonne compréhension des attentes et des contraintes de chacun. Enfin, il reprend le discours de la nouvelle gestion publique (culture de l'efficience, de la performance, du résultat, de l'évaluation et du suivi des actions...) et s'accompagne d'un ensemble d'innovations managériales : plan stratégique d'établissement, programme pluriannuel d'activités, budget analytique (depuis 2006, la gestion de l'agence s'inscrit dans l'application de la LOLF), indicateurs de performance... L'agence dispose certes d'une plus grande autonomie budgétaire mais les obligations de l'Etat sont relativement peu précisées dans le contrat et ses moyens financiers et humains doivent rester constants, à missions identiques, pendant quatre ans. Le contrat positionne donc l'Afssa comme un établissement scientifique au service de ses tutelles et intégré à l'administration par de multiples procédures d'évaluation, de *reporting*, etc. Les relations entre l'agence et les administrations semblent s'être normalisées, au prix de l'abandon de l'action politique de l'agence.

Cette intégration est également visible au niveau du personnel de direction de l'Afssa : les agences sanitaires constituent de nouveaux lieux de pouvoir que peuvent investir les corps administratifs. Ainsi les inspecteurs de la santé publique vétérinaire ont investi l'Afssa : en novembre 2005, une inspectrice en chef de la santé publique vétérinaire, qui était sous-directrice de la recherche et des laboratoires d'analyse à la DGAI (et assurait à ce titre la tutelle administrative et scientifique de l'Afssa) a été nommée directrice générale adjointe. De plus, le poste de responsable de la Mission des affaires internationales (en relation avec l'AESA) et un nouveau poste de directeur scientifique ont également été confiés à des inspecteurs de la santé publique vétérinaire. Dans le sens inverse, Pascale Briand a été nommée directrice de la DGAI en juillet 2009. Ces trajectoires montrent l'imbrication forte entre le ministère de l'Agriculture et l'Afssa.

---

<sup>1</sup> Les termes utilisés d'« outil d'évaluation scientifique » peuvent symboliquement définir la nouvelle position de l'agence : un organisme scientifique qui sert d'outil aux gestionnaires du risque. Un document de synthèse présente par ailleurs « les dix orientations stratégiques d'une équipe de scientifiques dédiée à la sécurité sanitaire ».

## ***L'évolution du cadre institutionnel et politique***

Un troisième élément qui pourrait entraîner une normalisation de la place de l'agence dans le régime de sécurité sanitaire provient de la modification du cadre institutionnel et politique dans lequel elle évolue.

Nous avons montré comment, depuis le milieu des années 2000, s'affirmait le pilotage du ministère de l'Agriculture sur la sécurité des aliments intégrée dans une politique globale de l'alimentation. Cette tendance s'accroît avec l'affirmation des services vétérinaires dans le pilotage de la mise en œuvre du « paquet hygiène », un ensemble de règlements européens visant à harmoniser les dispositions en matière d'hygiène et applicables à toutes les denrées alimentaires et à tous les exploitants du secteur alimentaire<sup>1</sup>. Ils s'affirment également dans la mise en œuvre de ces règlements au niveau départemental en tant que principaux pilotes des structures interministérielles. Des protocoles de relation sont signés avec les autres départements administratifs pour clarifier les compétences sur la chaîne alimentaire et renforcer la coopération entre services, tant au niveau central que local<sup>2</sup>. Toutefois, la réforme des services de l'Etat aux niveaux départemental et régional entraîne un repositionnement des services : les Directions départementales des services vétérinaires disparaissent au profit de directions interministérielles (Directions départementales chargées de la cohésion sociale et de la protection des populations) auxquelles participent les agents de la concurrence, consommation et répression des fraudes. Au niveau régional, qui est renforcé, tous les services du ministère de l'Agriculture sont regroupés au sein de directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) : c'est à ce niveau qu'est mise en œuvre la politique de l'alimentation. Mais les fonctions de contrôle et les fonctions d'appui technique et économique du ministère ne sont plus séparées<sup>3</sup>.

Plus généralement, le ministère de l'Agriculture affiche sa volonté de prendre la tête d'une politique de l'alimentation, qui est définitivement formalisée dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010<sup>4</sup>. Celle-ci réforme le Code rural en définissant une politique publique de l'alimentation mise en œuvre à travers un programme triennal<sup>5</sup>. Ce

---

<sup>1</sup> Ces règlements de 2004, applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2006 fixent les règles d'hygiène des aliments pour animaux et des denrées alimentaires (recours aux procédures d'auto-contrôle HACCP, aux guides de bonnes pratiques d'hygiène, aux systèmes de traçabilité...) et les règles d'organisation des contrôles officiels (programmation des inspections selon les principes de l'analyse de risque, procéduralisation des inspections, mise sous assurance-qualité des services sanitaires...).

<sup>2</sup> Protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, appliqué à l'hygiène alimentaire. DGAI, DGCCRF, DGS. 29 décembre 2006. Dans le cadre de l'application du paquet hygiène, les trois services doivent élaborer et mettre en œuvre un Plan national de contrôles officiels pluri-annuel. Un bilan annuel des contrôles doit être envoyé à la Commission européenne.

<sup>3</sup> Le syndicat des inspecteurs de la santé publique vétérinaire s'inquiète de cette évolution et constate que sur une vingtaine de DRAAF, les inspecteurs de la santé publique vétérinaires n'ont obtenu la direction que de cinq.

<sup>4</sup> En 2007, le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche est désigné comme le concepteur et le pilote de la politique de l'alimentation. La DGAI est chargée de conduire une politique visant à une « alimentation saine, sûre, accessible, équilibrée et de qualité ». L'alimentation est conçue comme le nouvel axe autour duquel repenser et restructurer la politique agricole commune (Bruno Le Maire proposant de rebaptiser la PAC « politique alimentaire européenne »). Elle est envisagée dans tous ses aspects : sanitaires, qualitatifs, nutritionnels, sociaux, économiques, environnementaux, culturels...

<sup>5</sup> « La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé. » (Article 1 de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche). Le CNA se voit attribuer une nouvelle fonction dans la mesure où il doit contribuer à l'élaboration et au suivi du programme. Un observatoire de l'alimentation est chargé d'analyser les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaire.

dernier devra proposer des actions dans divers domaines : sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, loyauté des allégations commerciales et règles d'information du consommateur, qualité gustative et nutritionnelle des produits, éducation et information, développement durable, etc. Même si le plan sera élaboré de façon interministérielle et si des articulations sont prévues avec le PNNS, le ministère de l'Agriculture affirme sa volonté de piloter la politique de l'alimentation, y compris dans des domaines relevant du ministère de la Santé (nutrition avec le PNNS, éducation et prévention) ou de la DGCCRF (loyauté, information...) <sup>1</sup>. Cela confirme le processus d'apprentissage réalisé par le ministère pour intégrer les objectifs de sécurité sanitaire dans une politique alimentaire globale et élaborer un nouveau système de représentation, restructurer ses services et retrouver une légitimité entamée par les crises sanitaires. Il peut ainsi d'autant mieux positionner l'Afssa comme un outil scientifique au service de la mise en œuvre de cette politique.

Une telle évolution est facilitée par les transformations au niveau communautaire (avec l'affirmation du principe de séparation institutionnelle entre évaluation et gestion des risques) et la création de l'AESA. La position de l'Afssa paraît fragilisée par la montée en puissance de l'agence européenne, qui s'est clairement installée dans le paysage institutionnel en tant que concurrente des agences nationales. Depuis les réformes communautaires du milieu des années 2000, le régime national de régulation des risques alimentaires est totalement intégré au régime communautaire et la marge de manœuvre des autorités nationales est fortement réduite <sup>2</sup>. Cette nouvelle donne pourrait réduire encore l'impact potentiel de l'Afssa. Même si celle-ci a été choisie comme correspondante nationale de l'AESA, l'affirmation du niveau de régulation communautaire dans la régulation des risques alimentaires redistribue les ressources et reconfigure les relations de pouvoir entre évaluateurs (l'AESA et les agences nationales) et gestionnaires (Commission et Etats-membres) <sup>3</sup>.

Enfin, les politiques de réforme de l'Etat ont entraîné la réforme du dispositif de sécurité sanitaire. En 2008, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, le regroupement des agences sanitaires a été proposé <sup>4</sup>. Un amendement à la loi Hôpital, patients, santé, territoires du 21 juillet 2009 a autorisé le gouvernement à fusionner l'Afssa et l'Afsset par ordonnance. Ainsi, l'ordonnance du 7 janvier 2010 crée l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail dont les missions et les modalités de gouvernance sont précisées dans un décret du 28 juin 2010. La nouvelle agence, l'ANSES a vu le jour officiellement le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Ce nouvel établissement public de l'Etat, créé dans le Code de la santé publique et placé sous la tutelle de cinq ministres (en charge de l'Agriculture, de la Consommation, de

---

<sup>1</sup> Une première version de la loi donnait au ministère de l'Agriculture la co-tutelle de l'INPES (avec le ministère de la Santé) et au CNA (où sont représentés les acteurs économiques) le pouvoir de valider les campagnes de prévention de l'INPES. Ces dispositions ont été dénoncées par les associations de consommateurs comme l'UFC-Que Choisir (communiqué du 9 novembre 2009) et finalement abandonnées.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat a récemment condamné l'Etat à une amende de 10 millions d'Euros pour avoir interdit la commercialisation du thymus de bovin, ou riz de veau, entre le 10 novembre 2000 et le 1<sup>er</sup> octobre 2002. Il considère que la France aurait dû s'en tenir à la réglementation européenne alors que la décision française avait été prise par précaution à partir d'un avis de l'Afssa. Le Conseil a considéré que le ministère de l'Agriculture n'apportait pas d'éléments nouveaux par rapport à la décision communautaire. Une telle décision accroît la pression pour supprimer toutes les mesures nationales qui seraient en décalage par rapport aux mesures communautaires et risque de réduire la marge de manœuvre de l'Afssa.

<sup>3</sup> Une des raisons de la fusion de l'Afssa et de l'Afsset a été la constitution d'une agence de taille suffisante par rapport à l'AESA qui compte plus de 400 agents dédiés à des missions d'évaluation des risques sanitaires (l'AESA a rendu 1000 avis en 2009).

<sup>4</sup> Il avait déjà été proposé, sous de multiples formes, par plusieurs rapports administratifs (Girard *et al.*, 2006).

l'Environnement, de la Santé et du Travail), reprend les missions, les moyens et le personnel des deux agences. Il a pour mission première de mettre en œuvre « une expertise scientifique indépendante et pluraliste » et pour champ de compétence la santé au travail, la santé liée à l'environnement, la santé et le bien-être des animaux, la sécurité et la qualité nutritionnelle des aliments. L'ordonnance précise les missions de l'agence : évaluation des risques, appui scientifique et technique aux services administratifs, veille, vigilance, référence, définition, mise en œuvre et financement de programmes de recherche. Elle est chargée de créer un réseau d'organismes et de coordonner leurs travaux d'évaluation de risque (y compris d'organismes du domaine alimentaire comme les écoles vétérinaires ou l'INRA et les autres agences sanitaires), d'assurer des missions d'information et de formation et de « contribuer au débat public, qu'elle suscite et nourrit », de créer des bases de données et de gérer des systèmes de vigilance (dans le domaine des aliments nouveaux, des compléments alimentaires et des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière), de mettre en place des observatoires sur des produits et procédés, etc.

L'agence a des modalités de saisine élargies : outre qu'elle conserve un droit d'auto-saisine, elle peut être sollicitée par le gouvernement, les établissements publics de l'Etat et tous les organismes représentés à son conseil d'administration, c'est-à-dire des associations agréées (associations de défense des consommateurs ; associations de protection de l'environnement ; associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades ; associations d'aide aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles), les organisations professionnelles, les organisations interprofessionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés. Ces dispositions élargissent donc considérablement les modalités de saisine de l'agence et attribuent à tous les acteurs de la chaîne alimentaire un droit de saisine. Les avis de l'agence sont rendus publics.

Par ailleurs, l'ANSES a un droit d'accès à toutes les informations dont elle aurait besoin auprès de toute personne physique ou morale, a un pouvoir de recommandation de toute mesure destinée à protéger la santé publique. Elle est informée des programmes de surveillance et de contrôle sanitaires et accède aux résultats des inspections et contrôles ayant mis en évidence un risque entrant dans son champ de compétence. Les laboratoires de l'Etat dans le domaine de la sécurité des aliments sont mis à sa disposition. Par rapport aux prérogatives de l'Afssa, on peut noter que certaines fonctions à l'articulation entre évaluation et gestion des risques ont disparu : la nouvelle agence n'est plus obligatoirement consultée sur les textes législatifs et réglementaires relevant du Code rural (alors que cette consultation est toujours obligatoire pour les dispositions qui relèvent du Code de la consommation) et que l'agence ne contribue plus « à la bonne organisation, à la qualité et à l'indépendance des études et contrôles » des services de l'Etat.

L'Etat a maintenu un contrôle fort sur les instances de gouvernance de l'ANSES. Le conseil d'administration est composé, outre son président et les représentants du personnel, de cinq collègues (ce dispositif étant inspiré du Grenelle de l'environnement) : pouvoirs publics, partenaires sociaux, organisations professionnelles, ONG et associations, élus<sup>1</sup>. Ce mode de gouvernance semble innover et donner une place importante aux acteurs socio-économiques. Toutefois, l'Etat garde le contrôle du Conseil dans la mesure où ses 8 représentants détiennent

---

<sup>1</sup> Le conseil d'administration est plus précisément composé de : 8 représentants de l'Etat ; 7 représentations d'associations ; 6 représentants d'organisations professionnelles ; 3 représentants d'organisations interprofessionnelles d'employeurs et 5 d'organisations syndicales de salariés ; 2 élus désignés par l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France et 1 personnalité qualifiée ; 3 représentants du personnel.

plus de 50% des droits de vote. Par ailleurs, l'Etat contrôle la nomination du président du conseil d'administration et du directeur général qui garde les mêmes missions qu'à l'Afssa<sup>1</sup>. En revanche, le conseil scientifique n'est plus composé que de scientifiques, les représentants de l'Etat ne participant plus à ses délibérations.

L'Afsset avait développé un dispositif d'expertise similaire à celui de l'Afssa, fondé sur des comités d'experts spécialisés, des procédures d'assurance-qualité et la norme de qualité en expertise. L'ANSES reprend ce dispositif et y ajoute un comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt : composé de 5 à 8 membres extérieurs à l'agence (magistrats, juristes, philosophes et sociologues), il pourra être saisi par un membre du conseil d'administration, du conseil scientifique, des comités d'experts spécialisés, ou encore par le directeur général ou un des agents de l'agence pour « prendre en charge la complexité de certaines situations particulières et évaluer les choix faisant l'objet de contestations ou de doutes »<sup>2</sup>. Ce comité indépendant, apparaît donc un outil de contrôle de l'indépendance des travaux de l'agence, mobilisable par les acteurs socio-économiques. Compte tenu de ses nouvelles modalités de saisine, de la composition de son conseil d'administration et du contexte dans lequel elle va évoluer (en particulier la structuration plus forte des groupes d'intérêts dans le domaine de la santé environnementale et de la santé au travail que dans le domaine de la sécurité des aliments), l'ANSES pourrait être davantage ouverte sur son environnement que l'Afssa. L'expérience de l'Afsset dans les interactions avec la société civile pourrait bénéficier au nouvel établissement<sup>3</sup>. Le directeur de l'agence, Marc Mortureux, auparavant directeur de l'Afssa (depuis juillet 2009), affirme sa volonté d'ouverture<sup>4</sup>.

La fusion entre l'Afssa et l'Afsset ouvre donc une nouvelle ère pour la régulation des risques alimentaires. Elle produit un dispositif original : une agence compétente sur trois domaines, qui sera en lien avec trois agences communautaires différentes (l'Autorité européenne de la sécurité alimentaire, l'Agence européenne pour l'environnement et l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail). Elle disposera de ressources humaines et financières et d'une capacité de production de connaissances importantes, tant par rapport aux départements ministériels que par rapport à d'autres agences européennes. Comment fonctionnera le dispositif d'expertise de l'ANSES ? Quel sera le positionnement de cette agence placée sous la tutelle de cinq ministres ? Quels seront ses pouvoirs ? Quelles interactions développera l'agence avec son environnement ? La fusion de l'Afssa avec l'Afsset permettra-t-elle un nouveau positionnement de l'agence, après un processus de normalisation qui a conduit à dépolitiser l'action de l'Afssa ? Une ouverture de l'expertise et la construction d'un processus

---

<sup>1</sup> Ces dispositions ont été critiquées par plusieurs syndicats de salariés et associations environnementales lors du processus de concertation sur le projet de fusion. Craignant une marginalisation des thématiques de santé environnementale et de santé au travail, elles ont mis en doute l'indépendance de l'agence par rapport à l'Etat et en particulier au ministère de l'Agriculture (compte tenu des échanges de personnels entre l'Afssa et la DGAI et de l'implication du ministère de l'Agriculture dans l'Observatoire des résidus de pesticides).

<sup>2</sup> Site Internet ANSES.

<sup>3</sup> L'Afsset a développé une expertise socio-économique (par exemple dans le cadre de l'évaluation des substances chimiques) et s'est montrée plus ouverte aux apports des sciences économiques et sociales. En 2008, dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, elle a signé avec l'INERIS et l'IRSN, une charte de l'ouverture à la société où elle s'engageait à ouvrir davantage les processus d'expertise à la société, à animer des démarches participatives d'évaluation, etc.

<sup>4</sup> Quatre comités d'orientation thématiques constitués des parties prenantes et placés auprès du conseil d'administration participeront à la réflexion sur le programme de travail et au suivi des travaux de l'agence. Une expertise en sciences humaines et sociales sera également assurée au sein de l'agence. « ANSES : "La gouvernance sera très ouverte à la société civile" » Interview de Marc Mortureux. *Le journal de l'environnement*. 7 juillet 2010.



décisionnel moins technocratique ? Autant de questions à poser à cette nouvelle organisation-frontière.

# Bibliographie



**Alam, T.** (2003). Crises, acteurs politiques et changement institutionnel, un nouveau système de gestion des risques alimentaires en Grande-Bretagne ? *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n°2, p. 207-218.

**Alam, T.** (2007). *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*. Thèse pour le doctorat en science politique, Lille, Université de Lille 2.

**Alam, T. et J. Godard** (2007). Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation. *Politix*, vol. 3, n°79, p. 77-100.

**Alemanno, A.** (2007). L'Autorité européenne de sécurité des aliments souffle ses cinq premières bougies. Un bilan d'activité. *Revue du droit de l'Union européenne*, n°3, p. 585-631.

**Allaire, G.** (1995). Le modèle de développement agricole des années 60 confronté aux logiques marchandes. In: G. Allaire et R. Boyer, *La grande transformation de l'agriculture*. Paris, INRA - Economica, p. 345-377.

**Allaire, G. et R. Boyer** (1995). Régulations et conventions dans l'agriculture et les IAA. In: G. Allaire et R. Boyer, *La grande transformation de l'agriculture*. Paris, INRA - Economica, p. 9-29.

**Angot, J.-L.** (1999). Le *Codex Alimentarius* dans le nouveau contexte international. *Revue française des affaires sociales*, n°1, p. 53-61.

**Ansell, C. et D. Vogel**, Eds. (2006), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

**Apfelbaum, M.** (1998). Nitrates dans l'eau de boisson. In: M. Apfelbaum, *Risques et peurs alimentaires*. Paris, Odile Jacob, p. 16-22.

**Apfelbaum, M.**, Ed. (1998), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob.

**Arborio, A.-M. et P. Fournier** (2005). *L'observation directe*. Paris, Armand Colin.

**Audroing, J.-F.** (1995). *Les industries agro-alimentaires*. Paris, Economica.

**Balme, R. et S. Brouard** (2005). Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 33-50.

**Barbier, M. et C. Granjou** (2005). Quand l'expertise scientifique construit la précaution : le cas des maladies à prions. *Droit et société*, n°60, p. 331-352.

**Barbot, J.** (2002). *Les Malades en mouvements. La médecine et la science à l'épreuve du sida*. Paris, Balland.

**Barthe, Y. et C. Gilbert** (2005). Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude. In: L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert et P. Warin, *Le recours aux experts. Raisons et usages*

*politiques*. Grenoble, PUG, p. 43-62.

**Baumgartner, F. et B. Jones** (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

**Beck, U.** (1986). *Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

**Benamouzig, D. et J. Besançon** (2005). Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du travail*, vol. 47, n°3, p. 301-322.

**Benamouzig, D. et O. Borraz** (2007). *Food and Pharmaceutical Agencies in Europe. Between Bureaucracy and Democracy*. Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme - Alpes.

**Bergeron, H., Y. Surel et J. Valluy** (1998). L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? *Politix*, vol. 11, n°41, p. 195-223.

**Besançon, J.** (2004a). La crise Coca-Cola. Crise alimentaire et principe de précaution. In: J. Besançon, O. Borraz et C. Grandclément-Chaffy, *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*. Paris, L'Harmattan, p. 17-138.

**Besançon, J.** (2004b). *Les agences de sécurité sanitaire en France. Revue de littérature commentée*. Grenoble, CNRS. Cahiers du GIS Risques et Situations de crise n°2.

**Besançon, J.** (2004c). *Evaluation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Etude auprès des publics et des personnels de l'Agence. Mars-avril 2003.*, Paris, CSO- Afssa.

**Besançon, J.** (2005). L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : rationalisation de l'expertise et régulation des risques. In: C. Lahellec, *Risques et crises alimentaires*. Paris, Lavoisier, p. 81-108.

**Besançon, J., O. Borraz et C. Grandclément-Chaffy** (2004). *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*. Paris, L'Harmattan.

**Beurdeley, L.** (2002). La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : un concept en gestation. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, vol. 455, n°2, p. 89-103.

**Bezes, P.** (2005a). L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France. In: F. Lacasse et P.-E. Verrier, *30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*. Paris, Dunod, p. 9-40.

**Bezes, P.** (2005b). Le modèle de "l'Etat-Stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, vol. 47, p. 431-450.

**Blanc-Bonnet, P.** (1969). *La réforme des services extérieurs du ministère de l'Agriculture*. Paris, Cujas.

**Blanquet, M.** (1998). Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle". *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°420, p. 457-470.

**Blin, O.** (1999). La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce : le contentieux des hormones. *Revue trimestrielle de droit européen*, n°1, p. 43-57.

**Blumann, C.** (1996). *Politique agricole commune : droit communautaire agricole et agro-alimentaire*. Paris, Litec.

**Blumann, C. et V. Adam** (1997). La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle". *Revue trimestrielle de Droit européen*, vol. 33, n°2, p. 239-293.

**Bongrand, P. et P. Laborier** (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 73-111.

**Bonnaud, L. et J. Coppalle** (2008). La production de la sécurité sanitaire au quotidien : l'inspection des services vétérinaires en abattoir. *Sociologie du Travail*, vol. 50 n°1, p. 15-30.

**Borraz, O.** (2003). Le leadership institutionnel. In: A. Smith et C. Sorbets, *Le leadership politique et le territoire*. Rennes, PUR, p. 125-143.

**Borraz, O.** (2008). *Les politiques du risque*. Paris, Presses de Sciences Po.

**Borraz, O.** (2009b). Le cadrage par les risques sanitaires. Le cas des antennes relais de téléphone mobile. In: C. Gilbert et E. Henry, *Comment se construisent les problèmes publics*. Paris, La Découverte, p. 91-111.

**Borraz, O. et J. Besançon** (2009). Uncertainties in regulating food safety in France. In: M. Everson et E. Vos, *Uncertain Risks Regulated*. Routledge-Cavendish.

**Borraz, O. et E. Friedberg** (2003). *Accompagnement du processus d'auto-évaluation de l'Afssa. Note de synthèse.*, Paris, CSO.

**Bourdelaïs, P.** (2001). Les logiques du développement de l'hygiène publique. In: P. Bourdelaïs, *Les Hygiénistes. Enjeux, modèles et pratiques*. Paris, Belin, p. 540.

**Bouron, H.** (1991). Les origines de la protection des végétaux. *Phytoma*, n°hors série. Cinquantenaire de la protection des végétaux, p. 6-10.

**Braud, P.** (2004). *Sociologie politique*. Paris, L.G.D.J.

**Briatte, F.** (2010). A Case of Weak Architecture: The French Ministry of Health. *Social Policy & Administration*, vol. 44, n°2, p. 155-171.

**Bricq, N.** (2007). *Les agences de sécurité sanitaire : de la réactivité à la stratégie. Rapport d'information n°355*. Paris, Sénat. Commission des Finances.

**Brouard, S.** (2004). Principal/Agent. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 339-346.

**Buffaut, P.** (1986). *Evolution de la pensée sanitaire sur 100 ans dans le domaine de l'eau au travers des règles d'hygiène*. DEA Techniques et gestion de l'environnement, Paris, Université Paris Val-de-Marne - Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 51 pages.

- Buton, F.** (2006). De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire. *Genèses*, vol. 12, n°65, p. 71-91.
- Callon, M.** (1998). Des différentes formes de démocratie technique. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n°9, p. 63-72.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe** (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Callon, M. et V. Rabeharisoa** (1999). *Le pouvoir des malades. L'Association française contre les myopathies et la Recherche*. Paris, Presses de l'Ecole des mines.
- Callon, M. et A. Rip** (1992). Humains, non-humains, morale d'une coexistence. In: J. Theys et B. Kalaora, *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Autrement, p. 140-156.
- Callon, M. et A. Rip** (1992). Humains, non-humains, morale d'une coexistence. In: J. Theys et B. Kalaora, *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Autrement, p. 140-156.
- Campinos-Dubernet, M. et C. Marquette** (1998). Les normes d'assurance qualité ISO 9000. Prescription accrue ou opération de dévoilement des savoirs de l'entreprise ? *Cereq Bref*, n°140.
- Campinos-Dubernet, M. et C. Marquette** (1999). Une rationalisation sans norme organisationnelle : la certification ISO 9000. *Sciences de la société*, n°46, p. 83-101.
- Canu, R. et F. Cochoy** (2004). La loi de 1905 sur la répression des fraudes. Un levier décisif pour l'engagement politique des questions de consommation. *Sciences de la société*, n°62, p. 69-92.
- Carvais, R.** (1986). La maladie, la loi et les moeurs. In: C. Salomon-Bayet, *Pasteur et la révolution pasteurienne*. Paris, Payot, p. 279-330.
- Cépède, M. et G. Weill** (1965). *L'agriculture*. Paris, Presses universitaires de France.
- Chambolle, M.** (1995). L'Observatoire des Consommations Alimentaires : objectifs, méthodes et réalisations. *Lettre Scientifique IFN*, n°34.
- Chateauraynaud, F. et D. Torny** (1999). *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris, EHESS.
- Chatriot, A.** (2004). Qui défend le consommateur ? Associations, institutions et politiques publiques en France (1972-2003). In: A. Chatriot, M.-E. Chessel et M. Hilton, *Au nom du consommateur. Consommation et Politique en Europe et aux Etats-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, La Découverte.
- Clergeau, C.** (2000). *Le processus de création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*. Paris, ENSA Rennes - Laboratoire d'Economie, IEP de Paris - CEVIPOF.
- Clergeau, C.** (2003). Vers une exception alimentaire ? La sécurité des aliments entre globalisation et crises politiques. *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°2, p. 103-118.

**Clergeau, C.** (2005). European food safety policies : between a single market and a political crisis. In: M. Steffen, *Health governance in Europe. Issues, challenges and theories*. London, Routledge, p. 113-133.

**Cochoy, F.** (2002). Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. *Sociologie du travail*, vol. 44, p. 357-380.

**Cochoy, F. et G. De Terssac** (1999). Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective. *Sciences de la société*, n°46, p. 3-18.

**Cochoy, F. et G. De Terssac** (2000). Au-delà de la traçabilité : la mappabilité. Deux notions connexes mais distinctes pour penser les normes de management. In: E. Serverin et A. Berthoud, *La production des normes entre Etat et Société civile*. Paris, L'Harmattant, p. 239-249.

**Cochoy, F., J.-P. Garel et G. de Terssac** (1998). Comment l'écrit travaille l'organisation : le cas des normes ISO 9000. *Revue française de sociologie*, vol. 39, n°4, p. 673-699.

**Coleman, W. D. et C. Chiasson** (2002). State power, transformative capacity and adapting to globalization : an analysis of French agricultural policy, 1960-2000. *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°2, p. 168-185.

**Commaille, J.** (1999). La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance. In: J. Commaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ.

**Cour des Comptes** (2002). *Rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Chapitre 10 : les conditions de financement des agences sanitaires*. Paris.

**Courtine, R.** (1969). *L'assassin est à votre table. Les conseils d'un gastronome sur les aliments chimiques qui vous tuent*. Paris, La table ronde.

**Courtine, R. et G. De Terssac** (1999). Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective. *Sciences de la société*, n°46, p. 3-18.

**CRESAL [Centre de recherches et d'études sociologiques appliquées de la Loire]** (1985). *Situations d'expertise et socialisation des savoirs. Actes de la table-ronde organisée à Sainte-Étienne, les 14 et 15 mars 1985*. Saint-Etienne, CRESAL.

**Crozier, M.** (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris Seuil.

**Crozier, M. et E. Friedberg** (1977,1981). *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.

**Dab, W.** (1997). Crise de santé publique et crise de la santé publique. *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, p. 193-200.

**De Grove-Valdeyron, N.** (1996). Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de la "vache folle". *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°403, p. 759-767.

**de Singly, F.** (2005). *Le questionnaire*. Paris, Armand Colin.

**Delmas, C.** (2001). Pour une définition non positiviste de l'expertise (note de travail). In: D.



Damamme et T. Ribemont, *Cahiers politiques. Expertise et engagement politique*. Paris, L'Harmattan.

**Demortain, D.** (2007). European Agencies. In: D. Benamouzig et O. Borraz, *Food and Pharmaceutical Agencies in Europe. Between Bureaucracy and Democracy*. Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, p. 15-100.

**Demortain, D.** (2007). Standardising Through Concepts: Scientific Experts and the International Development of HACCP Food Safety Standard. *CARR Discussion paper*, n°45.

**Demortain, D.** (2009). Standards of Scientific Advice. Risk Analysis and the Formation of the European Food Safety Authority. In: J. Lentsch et P. Weingart, *Scientific Advice to Policy Making. International Comparison*. Opladen & Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers, p. 141-159.

**Demortain, D.** (2010). The Many Meanings of 'Standard': the Politics of the International Standard for Food Risk Analysis. *CARR Discussion paper*, n°58.

**Deneux, M., J. Bizet et B. Dussaut** (1999). *Un nouvel ordre alimentaire ? Le secteur agro-alimentaire à l'aube du 21ème siècle. Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur l'avenir du secteur agro-alimentaire*. Paris, Sénat, 83 pages.

**Desenclos, J.-C.** (1996). Bilan de l'investigation de 5 épidémies communautaires de salmonellose, France 1993-1994. *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n°9.

**Dezalay, Y.** (2004). Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, p. 5-35.

**DiMaggio, P. et W. Powell** (1991). Introduction. In: W. Powell et P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University of Chicago Press.

**DiMaggio, P. et W. Powell** (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: W. Powell et P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Fields*. Chicago, The University of Chicago Press, p. 63-82.

**Direction générale de la santé** (1985). Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France. *Cahiers d'hygiène publique*, n°85/23bis.

**Dobry, M.** (1986). *Sociologie des crises politiques*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

**Dolowitz, D. et D. Marsh** (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, vol. 44, n°2, p. 343-357.

**Doussin, J.-P.** (2000). L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, état des lieux 5 ans après les accords de Marrakech. *Bulletin d'information et de documentation de la DGCCRF*, n°4, p. 63-80.

**Doussin, J.-P.** (2005). La loi du 1er août 1905 et l'évolution internationale du droit dans le

commerce alimentaire. *Option Qualité*, n°243, p. 27-33.

**Drucker, J.** (1997). Le réseau national de santé publique. *Gestions hospitalières*, n°366, p. 338-340.

**Drucker, J.** (2002). *Les détectives de la santé. Virus, bactéries, toxiques : enquêtes sur les nouveaux risques*. Paris, NiL.

**Duclos, D.** (1991). *L'homme face au risque technique*. Paris, L'Harmattan.

**Duclos, D.** (1992). La science absorbée par la commande administrative. In: J. Theys et B. Kalaora, *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Autrement, p. 170-187.

**ENA** (1994). *Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveaux démantèlement de l'Etat. séminaire: "le travail gouvernemental", groupe n°1*. Paris, La documentation française.

**ENA** (1998). *Sécurité sanitaire des produits alimentaires. séminaire d'administration comparée: "la sécurité sanitaire", Groupe 2*. Paris, 50p. pages.

**ENA** (2003). *Les agences nationales de santé. Séminaire d'administration comparée: "Les politiques de santé", Groupe 7.*, Paris, 52 pages.

**Estades, J. et E. Rémy** (2001). Spécialistes et "profanes" en situation d'expertise. *Risques*, n°47, p. 105-109.

**Estades, J. et E. Rémy** (2003). *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*. Paris, L'Harmattan.

**Etiemble, J.** (2001). L'expertise collective : la réponse de l'Inserm au besoin d'aide à la décision. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 9, n°4, p. 54-61.

**Everson, M. et E. Vos**, Eds. (2009), *Uncertain Risks Regulated*, New York, Routledge-Cavendish.

**Fabiani, J.-L. et J. Theys** (1987). *La société vulnérable*. Paris, ENS.

**FAO - OMS** (1999). *Comprendre le Codex Alimentarius*. FAO et OMS.

**Ferrières, M.** (2002). *Histoire des peurs alimentaires. Du Moyen Age à l'aube du XXème siècle*. Paris, Le Seuil.

**Fischler, C.** (1990). *L'Homnivore*. Paris, Odile Jacob.

**Fontaine, J. et P. Hassenteufel** (2002). Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique. In: J. Fontaine et P. Hassenteufel, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes, PUR, p. 9-29.

**Fouilleux, E.** (2000). Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC. *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 277-305.

**Fourche, R.** (2004). *Contribution à l'histoire de la protection phytosanitaire dans*

*l'agriculture française, 1880-1970*. Thèse pour le doctorat d'histoire contemporaine, Lyon, Université Lumière-Lyon 2, 520 pages.

**Fraenkel, B.** (1995). La traçabilité, une fonction caractéristique des écrits de travail. *Connexions*, n°65, p. 63-75.

**Friedberg, E.** (1997 (1993)). Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée. In, Paris, Seuil.

**Friedberg, E.** (1998). En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux. *Revue française de science politique*, vol. 48, n°3-4, p. 507-513.

**Fujimura, J.** (1992). Crafting Science: Standardized packages, boundary objects, and "translation". In: A. Pickering, *Science as culture and practice*. Chicago, University of Chicago Press, p. 168-211.

**Gallon, G. A.** (1974). *Le Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité des origines à nos jours, 1907-1973*. Paris, Société d'édition et de diffusion des publications de l'alimentation.

**Garraud, P.** (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.

**Genieys, W.** (2005). La constitution d'une élite du Welfare dans la France des années 1990. *Sociologie du travail*, vol. 47, n°2, p. 205-222.

**Genieys, W. et P. Hassenteufel** (2009). *Sociologie des élites et de l'action publique. La méthode programmatique*. Communication au 10ème congrès de l'AFSP, Grenoble.

**Geoffrion, R.** (1991). Les premiers pas de la protection des végétaux : beaucoup de difficultés à surmonter ! *Phytoma*, n°n° hors série. Cinquantenaire de la protection des végétaux, p. 10-11.

**Geslain-Lanéelle, C.** (2002). La réception de l'expertise par le ministère de l'Agriculture : la prise de décision. *Revue française d'administration publique*, n°103, p. 427-430.

**Gieryn, T.** (1983). Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. *American Sociological Review*, vol. 48, n°6, p. 781-795.

**Gilbert, C.** (1992). *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et Politique*. Paris, L'Harmattan.

**Gilbert, C.** (1999). Risques sanitaires et sciences humaines et sociales : quelques pistes de recherche. *Revue française des affaires sociales*, n°1.

**Gilbert, C.** (2002). Un tournant dans l'analyse des risques et des crises ? In: C. Gilbert, *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*. Paris, L'Harmattan, p. 7-38.

**Gilbert, C.** (2005a). L'analyse des crises : entre normalisation et évitement. In: O. Borraz, C. Gilbert et P.-B. Joly, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*. Cahiers du

*GIS Risques Collectifs et Situations de Crise n°3*. Grenoble, CNRS-Maison des sciences de l'Homme-Alpes, p. 175-223.

**Gilbert, C.** (2005b). Comment la recherche en sciences humaines et sociales peut-elle analyser les risques alimentaires ? In: C. Lahellec, *Risques et crises alimentaires*. Paris, Lavoisier, p. 41-55.

**Gilbert, C. et I. Bourdeaux** (1997). Quelques apports des sciences humaines et sociales à l'analyse des dynamiques de crise. *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, p. 209-220.

**Gilbert, C. et E. Henry** (2009a). *Au-delà de la mise sur agenda. Les processus de définition des problèmes : enjeux-clés pour l'analyse de l'action publique*. Communication au 10<sup>ème</sup> congrès de l'AFSP, Grenoble.

**Gilbert, C. et E. Henry** (2009b). Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes. In: C. Gilbert et E. Henry, *Comment se construisent les problèmes publics*. Paris, La Découverte, p. 9-33.

**Gimbert, V.** (2006). *L'Etat sanitaire en question. Les administrations publiques à l'épreuve des risques*. Thèse de sociologie, Cachan, Ecole normale supérieure.

**Girard, J.-F.** (1997). Politique de santé et santé publique : la place de la sécurité sanitaire. *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, p. 19-22.

**Girard, J.-F.** (1998). *Quand la santé devient publique*. Paris, Hachette Littératures.

**Girard, J.-F.** (2001). Genèse des agences sanitaires. *Actualité et dossier en santé publique*, n°37, p. 18-21.

**Girard, J.-F., F. Lalande, L.-R. Salmi, S. Le Bouler et L. Delannoy** (2006). *Rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France*. Paris, La documentation française.

**Godard, O.**, Ed. (1997), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, MSH-INRA.

**Godard, O.** (2001a). "Embargo or not embargo ?". *La Recherche*, n°339, spécial "Le risque alimentaire", p. 50-55.

**Godard, O.** (2001b). Risque théorique et risque réel. *La Recherche*, n°339, p. 86.

**Godard, O.** (2002). Leçons tirées du maintien de l'embargo sur le boeuf britannique en 1999. *Revue d'administration publique*, n°103, p. 411-422.

**Godard, O.** (2003). Comment organiser l'expertise scientifique sous l'égide du principe de précaution ? *Cahiers du laboratoire d'économétrie de l'Ecole Polytechnique*, n°24.

**Godard, O., C. Henry, P. Lagadec et E. Michel-Kerjan** (2002). *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Paris, Gallimard Folio.

**Gomez, C.** (1997). Contribution pour un historique des services vétérinaires. *Bulletin du Conseil Général Vétérinaire*, n°16, p. 111-179.

- Grandclément-Chaffy, C.** (2004). La crise Listeria. A qui appartient la sécurité alimentaire ? In: J. Besançon, O. Borraz et C. Grandclément-Chaffy, *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*. Paris, L'Harmattan, p. 139-251.
- Granjou, C.** (2003). L'expertise scientifique à destination politique. *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CXIV, p. 175-183.
- Granjou, C.** (2004a). L'objectivité scientifique au service de la précaution. L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France. In: S. Jacob et J.-L. Genard, *Expertise et action publique*. Bruxelles, Université de Bruxelles, p. 43-51.
- Granjou, C.** (2004b). Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires. *Sociologie du Travail*, vol. 46, n°3, p. 329-345.
- Guilhemsans, M.-F. et F. Lalande** (1998). Sécurité, qualité, traçabilité : trois concepts souvent confondus mais distincts. In: M. Apfelbaum, *Risques et peurs alimentaires*. Paris, Odile Jacob, p. 247-258.
- Gusfield, J. R.** (1981). *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Gusfield, J. R.** (2009). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Guston, D.** (1999). Stabilizing the boundary between US politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. *Social Studies of Science*, vol. 29, n°1, p. 87-112.
- Guston, D.** (2000). *Between Politics and Science: Assuring the integrity and productivity of research*. New York, Cambridge University Press.
- Guston, D.** (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. *Science, Technology, & Human Values*, vol. 26, n°4, p. 399-408.
- Habermas, J.** (1968). *Technik und Wissenschaft as Ideologie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Hall, P.** (1993). Policy Paradigms, Social Learnings, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, p. 275-298.
- Hall, P. et R. Taylor** (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, p. 469-496.
- Hankin, R.** (1996). Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. The case of Food and Pharmaceuticals. *EUI Working Papers*, n°96/7.
- Hassenteufel, P.** (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Hathaway, S. C.** (1993). Risk assessment procedures used by the Codex Alimentarius Commission and its advisory bodies. *Food control*, vol. 4, n°4, p. 189-201.

**Haut Comité de la santé publique** (1996). *Rapport du Haut Comité de la santé publique sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles humaines et animales*. Paris.

**Hermitte, M.-A.** (1997). L'expertise scientifique à finalité politique, réflexion sur l'organisation et la responsabilité des experts. *Justices*, n°8, p. 79-103.

**Hermitte, M.-A.** (1998). *Pour une agence de l'expertise scientifique*. La Recherche.

**Hermitte, M.-A. et D. Dormont** (2000). Propositions pour le principe de précaution à la lumière de la crise de la vache folle. In: P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*. Paris, Odile Jacob, La Documentation Française, p. 341-386.

**Hilgartner, S.** (2000). *Science on Stage. Expert Advice as Public Drama*. Stanford, Stanford University Press.

**Hirsch, M.** (2001). L'expertise scientifique indépendante dans un établissement public : l'exemple de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. In, *Rapport public 2001 du Conseil d'Etat*. Paris, La Documentation française, p. 427-442.

**Hirsch, M.** (2002). *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : faut-il craindre la transparence?* Paris, Albin Michel.

**Hirsch, M., P. Duneton, P. Baralon et F. Noiville** (1996). *L'affolante histoire de la vache folle*. Paris, Balland.

**Hood, C., H. Rothstein et R. Baldwin** (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford, Oxford University Press.

**Hubscher, R.** (1999). *Les maîtres des bêtes : les vétérinaires dans la société française, XVIII-XXe siècles*. Paris, Fayard.

**Huriet, C.** (1997). *Renforcer la sécurité sanitaire en France : rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires sociales à la suite de la mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, n°196*. Paris, Sénat.

**Huriet, C.** (1997). *Renforcer la sécurité sanitaire en France. Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires sociales à la suite de la mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, n°196*. Paris, Sénat.

**Inspection générale des affaires sociales et Comité permanent de coordination des inspections** (2004). *Rapport d'audit de l'Afssa*. Paris.

**Isnard, H. et R. Pomarède** (2001). Les relations entre les agences et l'administration. *Actualité et dossier en santé publique*, n°37, p. 30-32.

**Jasanoff, S.** (1987). Contested Boundaries in Policy-Relevant Science. *Social Studies of Science*, vol. 17, n°2, p. 195-230.

**Jasanoff, S.** (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Ma, Harvard University Press.

- Jasanoff, S.** (1992). Science, Politics, and the Renegotiation of Expertise at EPA. *Osiris*, vol. 7, n°Science after '40, p. 194-217.
- Joerges, C. et J. Neyer** (1997). Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuff Sector. *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°4, p. 609-625.
- Joly, P.-B.** (1999). Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique ? *Revue française des affaires sociales*, n°1.
- Joly, P.-B.** (2001). Les OGM entre la science et le public ? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques. *Economie rurale*, n°266, p. 11-29.
- Joly, P.-B.** (2005). La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué. In: o. Borraz, C. Gilbert et P.-B. Joly, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*. Grenoble, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise n°3, p. 117-174.
- Joly, P.-B.** (2007). Scientific Expertise in Public Arenas: Lessons from the French Experience. *Journal of Risk Research*, vol. 10, n°7, p. 905-924.
- Joly, P.-B.** (2009). Beyond the French 'Technocratic Regime' ? Transformations of the Use of Scientific Expertise for Public Decisions. In: J. Lentsch et P. Weingart, *Scientific Advice to Policy Making. International Comparison*. Oplanden & Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers, p. 117-140.
- Joly, P.-B. et R. Barbier** (2001). Que faire des désaccords entre comités d'experts ? Les leçons de la guerre du boeuf. *Risques*, n°47, p. 87-94.
- Joly, P.-B., M.-A. Hermitte et C. Marris** (2003). A la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 11, n°1, p. 3-15.
- Joly, P.-B. et C. Marris** (2002). La trajectoire d'un problème public : une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis. In: C. Gilbert, *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*. Paris, L'Harmattan, p. 41-63.
- Kapferer, J.-N.** (1987). *Rumeurs : le plus vieux média du monde*. Paris, Seuil.
- Kappocia, G. et D. Kelemen** (2007). The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, vol. 59, n°3, p. 341-369.
- Keeler, J. T. S.** (1987). *The Politics of Neocorporatism in France. Farmers, the State and Agricultural Policy-Making in the Fifth Republic*. New York- Oxford, Oxford University Press.
- Kelemen, D.** (2002). The politics of 'Eurocratic' structure and the new European agencies. *West European Politics*, vol. 25, n°4, p. 93-118.
- Kourilsky, P. et G. Viney** (2000). *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*. Paris, Odile Jacob.

- Laborier, P. et D. Trom** (2003). *Historicités de l'action publique*. Paris, PUF.
- Lagadec, P.** (1981). *La civilisation du risque : catastrophes technologiques et responsabilité sociale*. Paris, Seuil.
- Lagadec, P.** (2001). *Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'Enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996*. Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes.
- Lahellec, C.** (2005). *Risques et crises alimentaires*. Paris, Lavoisier.
- Lalande, F.** (1997). Sécurité et veille sanitaires : concepts, historique, évolution des structures et des doctrines. *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, p. 31-38.
- Laroche, H.** (2005). La canicule de l'été 2003 : enquête sur les rapports d'enuquête. *Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise*, n°4, p. 201-272.
- Laroche, H.** (2009). La crise, les rapports et les problèmes. In: C. Gilbert et E. Henry, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*. Paris, La Découverte, p. 73-89.
- Lascoumes, P.** (1999). Productivité des controverses et renouveau de l'expertise. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°38.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès** (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Lascoumes, P. et D. Lorrain** (2007). Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique. *Sociologie du travail*, vol. 49, p. 1-9.
- Laurens, S.** (2007). "Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent ?" Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants". *Genèses*, n°69, p. 112-127.
- Laurent, D.** (1993). Réformer l'administration de la santé. *Revue de Droit Sanitaire et Social*, vol. 29, n°1, p. 14-21.
- Lavaur, E. d.** (1988). L'évaluation de la toxicité des produits phytosanitaires. *Phytoma*, n°400, p. 44-48.
- Lefebvre, E.** (2006). Les "autres" métiers de la santé. Les énarques. *Sève. Les tribunes de la santé*, n°10, p. 87-94.
- Lemieux, C. et Y. Barthe** (1998). Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions. *Politix*, n°44, p. 7-28.
- Leroy, M.** (1994). L'organisation du contrôle fiscal. Une forme "originale" de bureaucratie. *Revue française de science politique*, vol. 44, n°5, p. 811-835.
- Leseur, R.** (1998). Fromage et listériose humaine. La crise des années 1986-1987. In: M. Apfelbaum, *Risques et peurs alimentaires*. Paris, Odile Jacob, p. 33-43.
- Levidow, L. et S. Carr** (2007). Europeanising advisory expertise: The role of 'independent,



objective and transparent' scientific advice in agri-biotech regulation. *Environment and Planning C: Government and Politics*, vol. 25, n°6, p. 880-895.

**Lindblom, C.** (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, p. 79-88.

**Lorvellec, L.** (1997). L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la vache folle. *Revue de droit rural*, n°252, p. 214-225.

**Loyat, J. et Y. Petit** (2002). *La politique agricole commune, PAC : un enjeu de société*. Paris, La documentation française.

**Majone, G.** (1996). *La Communauté européenne : un Etat régulateur*. Paris, Montchrestien.

**Majone, G.** (1997). The New European Agencies: regulation by information. *JEPP*, vol. 4 JEPP 2, n°2, p. 262-275.

**Majone, G.** (2002). Functional Interests: European Agencies. In: J. Peterson et S. M., *The Institutions of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 299-325.

**Malassis, L.** (1997). Les trois âges de l'alimentaire. In: J. Marseille, *Les industries agro-alimentaires en France. Histoire et Performances*. Paris, Le Monde Editions.

**Mallard, A.** (2000). L'écriture des normes. *Réseaux*, n°102, p. 38-61.

**March, J. et J. Olsen** (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.

**Marrot, B.** (1995). *L'administration de la santé en France*. Paris, L'Harmattan.

**Mattei, J.-F.** (1997). *De la " vache folle " à la " vache émissaire ", rapport d'information n°329 de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB*. Paris, Assemblée nationale.

**May, P.** (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, p. 331-354.

**McGarity, T.** (1979). Substantive and Procedural Discretion in Administrative Resolution of Science Policy Questions: Regulating Carcinogens in EPA and OSHA. *Georgia Law Review*, vol. 67, p. 729-809.

**Medina Ortega, M.** (1997). *Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences communautaires et nationales*. Parlement européen, 51 pages.

**Miller, C.** (2000). *Boundary Organizations: Strategies for Linking Knowledge to Action*. Draft based on the Dec. 9 workshop on boundary organizations in environmental policy and science, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge.

**Ministère de l'Agriculture** (1981). *Cent ans de ministère de l'Agriculture*. Paris, Ministère de l'Agriculture.

- Moati, P.** (2001). *L'avenir de la grande distribution*. Paris, Odile Jacob.
- Morel, A.** (1997). La gestion des risques sanitaires : vers une administration de la santé renouée. *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, p. 39-47.
- Morelle, A.** (1996). *La défaite de la santé publique*. Paris, Flammarion.
- Muller, P.** (1984). *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Paris, Editions ouvrières.
- Muller, P.** (1987). Un métier né de la crise : exploitant rural. *Sociologie du Travail*, vol. 29, n°4, p. 459-474.
- Muller, P.** (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 155-187.
- Muller, S.** (2004). Les abattoirs sous haute surveillance. Politiques et normalisation sanitaires à Saint-Maixent-l'École, du XIXe au milieu du XXe siècle. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51, n°3, p. 104-120.
- Murard, L. et P. Zylberman** (1996). *Le ministère de l'hygiène : création et action*. Paris, CERMES. Convention MIRE-INSERM, 199 pages.
- Murard, L. et P. Zylberman** (1996). *L'Hygiène dans la République : La Santé publique en France, ou, l'utopie contrariée : 1870-1918*. Paris, Fayard.
- Musselin, C.** (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 51-71.
- Mutschler, J.-M.** (1988). L'opinion publique : désormais une composante de la protection des plantes. *Phytoma*, n°400, p. 62-65.
- Nairaux, D. et O. Prunaux** (2003). La rénovation du dispositif français d'analyse des risques alimentaires. *Revue scientifique et technique de l'Office International des Epizooties*, vol. 22, n°2, p. 433-447.
- National Research Council** (1983). *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. Washington D.C., National Academy Press.
- National Research Council** (1989). *Improving Risk Communication*. Washington, D.C., National Academy Press.
- National Research Council** (1994). *Science and Judgment in Risk Assessment*. Washington, D.C., National Academy Press.
- Nay, O. et A. Smith** (2002). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris, Economica.
- Nefussi, J.** (1989). *Les industries agro-alimentaires*. Paris, Presses universitaires de France.
- Nelkin, D. et M. Pollack** (1981). *The Atom Besieged*. Cambridge, MIT Press.

**Noiville, C.** (2003b). *Du bon gouvernement des risques*. Paris, PUF.

**Noiville, C. et N. de Sadeleer** (2001). La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres. Le droit entre enjeux scientifiques et politiques. *Revue du droit de l'Union européenne*, n°2, p. 389-449.

**Noiville, F.** (2003a). Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un "droit à la différence alimentaire" dans le commerce international. *Sociologie du Travail*, vol. 45, n°1, p. 63-76.

**North, D.** (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Palier, B.** (2004). *Path Dependence*. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 318-326.

**Palier, B. et G. Bonoli** (1999). Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3, p. 399-420.

**Palier, B. et Y. Surel** (2005). Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 7-32.

**Paquy, L.** (2004). Santé publique, répression des fraudes et action municipale à la fin du XIXe siècle. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51, n°3, p. 44-65.

**Payre, R. et G. Pollet** (2005). Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 133-154.

**Peneff, J.** (2009). *Le goût de l'observation. Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*. Paris, La Découverte.

**Petit, C.** (1997). De la qualité à la sécurité alimentaire. *Revue de droit rural*, n°256, p. 463-465.

**Pierson, P.** (2000a). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n°4, p. 475-499.

**Pierson, P.** (2000b). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, p. 251-267.

**Pierson, P.** (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Oxford, Princeton University Press.

**Pinson, G. et V. Sala Pala** (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, p. 555-597.

**Pinto, L.** (1990). Le consommateur : agent économique et acteur politique. *Revue française de sociologie*, vol. 31, n°2, p. 179-198.

**Pollack, R. A.** (1996). Government Risk Regulation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 545, Challenges in Risk Assessment and Risk

Management, p. 25-34.

**Porter, T.** (1992). Quantification and the Accounting Ideal in Science. *Social Studies of Science*, vol. 22, p. 633-651.

**Poulain, J.-P.** (2002). *Sociologies de l'alimentation*. Paris, Presses Universitaires de France.

**Poulain, J.-P.** (2005). *Sociologies de l'alimentation*. Paris, PUF.

**Power, M.** (2007). *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*. Oxford, Oxford University Press.

**Pumain, E.** (1997). 90 ans de répression des fraudes. *Bulletin d'information et de documentation de la DGCCRF*, n°1, p. 59-63.

**Raman, S.** (2005). Introduction: Institutional perspectives on science-policy boundaries. *Science and Public Policy*, vol. 32, n°6, p. 418-422.

**Reilly, J.** (1998). La crise de la salmonelle des oeufs en Grande-Bretagne. In: M. Apfelbaum, *Risques et peurs alimentaires*. Paris, Odile Jacob, p. 23-32.

**Restier-Melleray, C.** (1990). Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. *Revue française de science politique*, vol. 40, n°4, p. 546-585.

**Reverdy, T.** (2000). Les formats de la gestion des rejets industriels : instrumentation de la coordination et enrôlement dans une gestion transversale. *Sociologie du travail*, vol. 42, p. 225-243.

**Robelet, M.** (2002). *Les figures de la qualité des soins : rationalisations et normalisation dans une économie de la qualité*. Thèse de doctorat de sociologie, Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille II, 463 pages.

**Roqueplo, P.** (1992). L'expertise scientifique : consensus ou conflit ? In: J. Theys et B. Kalaora, *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Autrement, p. 157-169.

**Roqueplo, P.** (1997). *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, INRA-éditions.

**Rosanvallon, P.** (1993). *L'Etat en France : de 1789 à nos jours*. Paris, Seuil.

**Rot, G.** (1998). Autocontrôle, traçabilité, responsabilité. *Sociologie du travail*, n°1, p. 5-20.

**Rothstein, H.** (2009). The origins of regulatory uncertainty in the UK food safety regime. In: M. Everson et E. Vos, *Uncertain Risks Regulated*. Routledge-Cavendish.

**Roux, E.** (1997 (1913)). La répression des fraudes alimentaires. *Bulletin d'information et de documentation de la DGCCRF*, n°1, p. 64-68.

**Roy, A.** (2001). *Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques*. Paris, PUF.

**Rushesky, M. E.** (1986). *Making Cancer Policy*. State University of New York Press.

**Sabatier, P.** (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for

Europe. *Journal of European Public Policy*, vol. 5, p. 98-130.

**Sabatier, P.** (2004). Advocacy Coalition Framework. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 40-48.

**Sainsaulieu, R.** (1987). *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*. Paris, Dalloz.

**Salter, L.** (1988). *Mandated Science. Science and Scientists in the Making of Standards*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

**Saunier, C.** (2005). *Rapport sur l'application de la loi 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle des produits destinés à l'homme*. Paris, OPECST.

**Saurugger, S.** (2004). Groupe d'intérêt. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 250-258.

**Sawicki, F.** (2000). Les politistes et le microscope. In: M. Bachir, *Les méthodes au concret*. Paris, PUF/CURAPP, p. 143-164.

**Scott, R.** (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Sage Publications.

**Seguin, E.** (2002). La crise de la vache folle au Royaume-Uni : quelques explications possibles. *Revue française de science politique*, vol. 52, n°2-3, p. 273-289.

**Selznick, D.** (1953). *TVA and the Grassroots*. Berkeley, University of California Press.

**Selznick, P.** (1984 (1957)). *Leadership in Administration*. Berkeley, University of California Press.

**Selznick, P.** (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In: R. G. Noll, *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, University of California Press.

**Selznick, P.** (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, n°2, p. 270-277.

**Setbon, M.** (1993). *Pouvoirs contre sida : de la transfusion sanguine au dépistage. Décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*. Paris, Seuil.

**Setbon, M., Ed.** (2004), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris, Elsevier.

**Shaffer, G. C. et M. A. Pollack** (2009). The EU regulatory system for GMOs. In: M. Everson et E. Vos, *Uncertain Risks Regulated*. New York, Routledge-Cavendish, p. 269-294.

**Skogstad, G.** (2001). The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°3, p. 485-505.

**Smyrl, M.** (2002). Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement. *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, p. 37-52.

**Snyder, F., Ed.** (1994), *A Regulatory Framework for Foodstuffs in the Internal Market*,

Florence, European University Institute.

**Souverain, R.** (1991). Rôle des institutions qui examinent la sécurité alimentaire. *Annales des Falsifications de l'Expertise Chimique et Toxicologique*, vol. 84, n°901, p. 339-365.

**Stanziani, A.** (2005). *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe-XXe siècles)*. Paris, Seuil.

**Star, S. et J. Griesemer** (1989). Institutional ecology, "translations", and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939. *Social Studies of Science*, vol. 19, n°3, p. 387-420.

**Steiner, J. et R. Dhorff** (1980). Decision by interpretation: a new concept for an often overlooked decision mode *British Journal of Political Science*, n°10, p. 1-13.

**Steinmo, S.** (2004). Néo-institutionnalismes. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 290-297.

**Stone Sweet, A., W. Standholtz et A. Fligstein**, Eds. (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.

**Streeck, W. et K. Thelen** (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: W. Streeck et K. Thelen, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press, p. 1-39.

**Surel, Y.** (2004). Approches cognitives. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 78-86.

**Tabuteau, D.** (1994). *La sécurité sanitaire*. Paris, Berger Levrault.

**Tabuteau, D.** (1997). Place des agences dans le développement de la politique sanitaire. *Bulletin de l'Académie nationale de médecine*, vol. 181, n°5.

**Tabuteau, D.** (1997). Sécurité sanitaire et agences, le renouveau de la santé publique. In, *Jurisprudence et avis de 1997 du Conseil d'Etat Réflexions sur le droit de la santé*. Paris, La documentation Française, p. 473-487.

**Tabuteau, D.** (2002). *La sécurité sanitaire. Deuxième édition*. Paris, Berger Levrault.

**Tabuteau, D.** (2004). Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'Etat hygiéniste ? *Sève. Les tribunes de la santé*, n°1, p. 34-46.

**Tabuteau, D.** (2006). *Les contes de Ségur. Les coulisses de la politique de santé (1988-2006)*. Paris, Ophrys santé.

**Tavernier, Y.** (1967). La réforme du ministère de l'Agriculture. *Revue française de science politique*, vol. 27, n°5, p. 889-917.

**Thatcher, M. et A. Stone Sweet**, Eds. (2003), *The Politics of Delegation*, London, Pinter.

**Theys, J. et B. Kalaora** (1992). Quand la science réinvente l'environnement. In: J. Theys et B. Kalaora, *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Autrement, p. 15-49.

**Thoenig, J.-C.** (2003). Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. In: G. Peters et J. Pierre, *Handbook of Public Administration*. London, Sage, p. 127-148.

**Thompson, K. M., P. F. J. Deisler et S. R. C.** (2005). Interdisciplinary Vision: The First 25 Years of the Society for Risk Analysis (SRA), 1980-2005. *Risk Analysis*, vol. 25, n°6, p. 1333-1386.

**Tilly, C.** (1984). Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. *Vingtième siècle*, n°4, p. 89-108.

**Torny, D.** (1998). La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses. *Politix*, n°44, p. 51-75.

**Torny, D.** (2007). L'administration des risques sanitaires face à l'éloignement de l'expertise : le cas français au tournant des années 2000. *Sociologies et société*, vol. 39, n°1, p. 181-196.

**Trepos, J.-Y.** (1996). *Sociologie de l'expertise*. Paris, PUF.

**Trompette, P. et D. Vinck** (2009). Retour sur la notion d'objet-frontière. *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 3, n°1, p. 5-27.

**Urfalino, P.** (2000). L'apport de la sociologie des décisions à l'analyse de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé. *Actes de la dix-septième séance du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, p. 11-52.

**Urfalino, P.** (2007). La décision par consensus apparent. Nature et propriétés. *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n°136, p. 47-70.

**Urfalino, P. et C. Vilkas** (1995). *Les Fonds régionaux d'art contemporain. La délégation du jugement esthétique*. Paris, L'Harmattan.

**Vachey, L., A. Carre, C. Chereau, P. Deloménie, M. Gagneux et M. Bouvier** (2004). *Evaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires*. Paris, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Comité permanent de coordination des inspections, Inspection générale de l'environnement,.

**Valceschini, E.** (1995). Entreprises et pouvoirs publics face à la qualité. Les produits agro-alimentaires dans le marché européen. In: G. Allaire et R. Boyer, *La grande transformation de l'agriculture*. Paris, INRA - Economica, p. 53-72.

**Valceschini, E., A. Mazé et A. Torre** (1995). Le géant, l'aveugle et l'expert : le rôle des rapports dans la définition de standards de référence pour le secteur agro-alimentaire. *Revue d'économie industrielle*, n°73, p. 97-110.

**Valceschini, E. et F. Nicolas** (1995). La dynamique économique de la qualité agro-alimentaire. In: F. Nicolas et E. Valceschini, *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*. Paris, INRA - Economica, p. 15-37.

**Valverde, J.-L., A. J. Piqueras Garcia et M. D. Cabezas Lopez** (1997). La "nouvelle approche" en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une

agence européenne de sécurité des aliments. *Revue du Marché Unique Européen*, n°4, p. 31-58.

**Veit, P.** (2005). La gestion de la sécurité des aliments au travers de la loi du 1er août 1905. *Option Qualité*, n°243, p. 15-26.

**Viale, B.** (1997). En réponse à la crise de la "Vache Folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation. *Revue de droit rural*, n°251.

**Vigarello, G.** (1999). *Histoire des pratiques de santé. Le sain et le malsain depuis le Moyen Âge*. Paris, Seuil.

**Vilkas, C.** (1996). Evaluations scientifiques et décisions collectives : le Comité national de la recherche scientifique. *Sociologie du travail*, n°3, p. 331-348.

**Vincent, P.-M.** (1996). *Le droit de l'alimentation*. Paris.

**Vos, E.** (2000). EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, p. 227-255.

**Vos, E.** (2009). The EU regulatory system on food safety: between trust and safety. In: M. Everson et E. Vos, *Uncertain Risks Regulated*. New York, Routledge-Cavendish, p. 249-267.

**Weaver, R. K.** (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, n°6, p. 371-398.

**Weinberg, A. M.** (1972). Science and Transcience. *Minerva*, vol. 10, n°2, p. 209-222.

**Weingart, P.** (1999). Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, vol. 26, n°3, p. 151-161.

**Wendler, F.** (2005). *The European Food Safety Authority as a source of 'soft law': towards more effective and legitimate EU food safety governance?* Paper for presentation at the CONNEX workshop 'Soft Governance and the Private Sector: the EU and Global Experience', Darmstadt.

**Wilson, J. Q.** (1980). *The Politics of Regulation*. New York, Basic books.

**Wolfer, B.** (2004). Une décision sous influence : l'interdiction des farines. *Dossier de l'environnement de l'INRA*, n°28, p. 136-148.

**Woll, C.** (2004). Régulation. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 377-384.

**Zylberman, P.** (2004). Making Food Safety an Issue: Internationalized Food Politics and French Public Health from the 1870s to the Present. *Medical History*, n°48, p. 1-28.





# Annexes

## Annexe 1 - Liste des sigles

ACF	Advocay coalition framework
ACTIA	Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire
AESA	Autorité européenne de sécurité des aliments
AFNOR	Agence française de normalisation
AFS	Agence française du sang
Afssa	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
Afssaps	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
Afsse	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement
Afsset	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
AMM	Autorisation de mise sur le marché
ANAES	Agence nationale d'accréditation en santé
ANC	Apports nutritionnels conseillés
ANDEM	Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire
ANSES	Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
CDC	Center for Disease Control and Prevention
CEA	Centre d'énergie atomique
CEDAP	Commission d'étude des produits destinés à une alimentation particulière
CEE	Communauté économique européenne
CES	Comité d'experts spécialisés
CFES	Comité français d'éducation pour la santé
CGB	Commission du génie biomoléculaire
CIAA	Commission interministérielle de l'alimentation animale
CIESST	Comité interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles
CIIAA	Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale
CIQUAL	Centre d'information sur la qualité des aliments
CLCV	Consommation logement cadre de vie (association de consommateurs)
CMP	Commission mixte paritaire
CMU	Couverture maladie universelle
CNA	Conseil national de l'alimentation
CNC	Conseil national de la consommation
CNERNA	Centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation
CNEVA	Centre national d'études vétérinaires et alimentaires
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSS	Comité national de la sécurité sanitaire
COFRAC	Comité français d'accréditation
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections (ministère de l'Agriculture)
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSAH	Comité scientifique pour l'alimentation humaine (Commission européenne)

CSD	Comité scientifique directeur (Commission européenne)
CSHPF	Conseil supérieur d'hygiène publique de France
CSV	Comité scientifique vétérinaire (Commission européenne)
CTA	Commission de technologie alimentaire
DCRF	Direction de la consommation et de la répression des fraudes
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DERNS	Direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires (Afssa)
DG	Directeur général
DGAI	Direction générale de l'alimentation (ministère de l'Agriculture)
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'Economie et des Finances)
DGS	Direction générale de la santé (ministère de la Santé)
DLC	Date limite de consommation
DPEI	Direction des politiques économiques et industrielles (ministère de l'Agriculture)
DPI	Déclaration publique d'intérêts
DPL	Direction de la programmation des laboratoires (Afssa)
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DSABA	Directeur de la santé animale et du bien-être des animaux (Afssa)
EFG	Etablissement français des greffes
ENV	Ecole nationale vétérinaire
EPA	Environmental Protection Agency
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESST	Encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles
FAO	Food and Agriculture Organization
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FDA	Food and Drug Administration
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FSA	Food Standards Agency (UK)
FVO	Farines de viande et d'os
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIP	Groupement d'intérêt public
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
GT	Groupe de travail (Afssa)
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
IGAS	Inspection générale des affaires sociales (ministère de la Santé)
IGP	Indication géographique protégée
IGREF	Inspecteur du génie rural, des eaux et forêts
INAO	Institut national des appellations d'origine
INC	Institut national de la consommation
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INRA	Institut national de la recherche agronomique

INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
InVS	Institut de veille sanitaire
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
JECFA	Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives
JMPR	Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MCJ	Maladie de Creutzfeldt-Jakob
MISSA	Mission interministérielle de sécurité sanitaire des aliments
MRS	Matériaux à risque spécifié
NAIF	Né après l'interdiction des farines animales
NRC	National Research Council
OAV	Office alimentaire et vétérinaire (Commission européenne)
OCA	Observatoire de la consommation alimentaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIE	Organisation internationale des épizooties (organisation mondiale de la santé animale)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations-Unies
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OPRI	Office des protections contre les rayonnements ionisants
ORD	Organe de règlement des différends (OMC)
ORGECO	Organisation générale des consommateurs
OSTP	Office of Science and Technology Policy
OTA	Office of Technology Assessment
PAC	Politique agricole commune
PCB	Polychlorobiphényles
PNNS	Programme National Nutrition Santé
RNSP	Réseau national de santé publique
SPS	Sanitary and phyto-sanitary
SPV	Service de la protection des végétaux
SYNPA	Syndicat national des producteurs d'additifs et d'ingrédients de la chaîne alimentaire
TBT	Technical barriers to trade
TIAC	Toxi-infection alimentaire collective
UAEAR	Unité d'appui épidémiologique et d'analyse de risque
UASTE	Unité d'appui scientifique et technique à l'expertise
UE	Union européenne
UFC	Union fédérale des consommateurs
UMP	Union pour un mouvement populaire
UMR	Unité mixte de recherche
VBF	Viande bovine française

## Annexe 2 - Repères chronologiques sur la sécurité des aliments et l'Afssa

1986	Identification de l'ESB
Juillet 1998	Interdiction des farines animales pour l'alimentation des ruminants au Royaume-Uni
Août 1989	La France interdit l'importation des farines animales britanniques pour l'alimentation des bovins, puis, en février 1990, des abats spécifiés.
Juin 1990	La France soumet l'ESB à déclaration obligatoire sur son territoire.
Juillet 1990	L'utilisation des farines de viande dans l'alimentation des bovins est interdite en France.
Mars 1991	Découverte du premier cas de « vache folle » en Bretagne (Côtes-d'Armor), la décision est prise d'abattre tout le troupeau si un animal est atteint.
Juin 1994	L'Union européenne interdit utilisation de farines animales dans l'alimentation de tous les ruminants.
Décembre 1994	La France étend aux ovins et caprins l'interdiction d'utiliser dans l'alimentation animale des farines de viande et d'os (FVO), jusqu'alors limitée aux bovins.
20 mars 1996	Le gouvernement britannique évoque la possibilité du franchissement de la barrière d'espèces par la transmission de l'ESB à l'homme sous la forme d'une nouvelle variante de la MCJ.
21 mars 1996	Embargo français sur les bovins vivants, les viandes bovines et les produits d'origine bovine originaires du Royaume-Uni.
27 mars 1996	Embargo européen
Avril 1996	Création du CIESST
Juin 1996	Retrait des MRS de la chaîne alimentaire animale et humaine. Interdiction de toute protéine d'origine animale dans l'alimentation des ruminants.
Septembre 1997	Abattage systématique du troupeau en cas d'ESB
<b>Avril 1999</b>	<b>Création de l'Afssa</b>
Juin 1999	Crises de la dioxine et du Coca-Cola
Octobre – décembre 1999	La France maintient l'embargo sur la viande bovine britannique
Décembre 1999 – février 2000	Crise de l'Erika et épidémies de listériose
Juin 2000	Lancement du programme de recherche et de surveillance de l'ESB
Octobre 2000	Le gouvernement interdit l'utilisation alimentaire des intestins bovins.
Octobre- novembre 2000	Nouvelle crise de l'ESB
Novembre 2000	Suspension de l'utilisation des FVO dans l'alimentation de toutes les espèces animales La Commission européenne propose la création d'une Autorité alimentaire européenne
Janvier 2001	Dépistage systématique de l'ESB sur les bovins de plus de 30 mois introduits à l'abattoir
Février 2001	L'Afssa recommande l'allongement de liste des MRS (dont l'intestin) des ovins et caprins Présentation par l'Afssa du rapport sur les Apports nutritionnels conseillés (controverse sur le sel)
Juin 2001	Dépistage systématique de tous les bovins à risque (morts ou euthanasiés pour cause de maladie ou d'accident) âgés de plus de 24 mois 1 <sup>er</sup> avis de l'Afssa sur l'abattage sélectif des troupeaux en cas de découverte d'un cas d'ESB
Octobre 2001	Mesures de sécurisation des graisses de ruminants
Janvier 2002	L'Afssa rend son rapport sur la consommation de sel
Février 2002	Passage à l'abattage sélectif des troupeaux en cas de découverte d'un cas d'ESB : les animaux nés après le 1 <sup>er</sup> janvier 2002 ne sont plus abattus
Juillet 2002	Avis de l'Afssa sur le retrait des MRS en abattoir
Octobre 2002	Levée de l'embargo sur les viandes bovines originaires du Royaume-Uni
Décembre 2002	Passage à l'abattage par cohorte dans les troupeaux où a été découvert un cas d'ESB
Octobre 2003	Avis de l'Afssa déconseillant la réintroduction dans la chaîne alimentaire des bovins abattus d'urgence de plus de 24 mois
Mai 2003 – août 2004	Débats parlementaires sur le projet de loi de santé publique
Octobre 2004	Publication du rapport de l'Afssa « Glucides et santé »

## Annexe 3 - Liste des entretiens réalisés

Organisme et/ou fonction de la personne rencontrée	Nombre d'entretiens réalisés
<b>Enquête exploratoire Afssa (janvier 2002 - septembre 2002)</b>	
Directeurs d'unité d'évaluation des risques	6
Présidents de CES	6
Responsables Qualité	3
Secrétaires scientifiques	10
<b>Enquête Unité Eaux (septembre 2002 - février 2003)</b>	
Experts du CES Eaux	14
Unité Eaux Afssa	4
Ministère de la Santé - Direction générale de la santé - Bureau de l'eau	2
Ministère de l'Ecologie - Bureau de la lutte contre les pollutions	1
Ministère de l'Economie et des Finances - Direction générale de l'industrie	1
Ministère de l'Agriculture	1
Chambre syndicale des eaux minérales	1
Centre d'information sur l'eau	1
Vivendi Environnement	1
Lyonnaise des Eaux	1
<b>Enquête collective "Etude auprès des publics et des personnels de l'afssa" (mars-avril 2003)</b>	
Ministère de l'Economie et des Finances - DGCCRF	2
Ministère de l'Economie et des Finances – Direction du budget	1
Association nationale des industries alimentaires	1
Association de coordination technique pour l'industrie agroalimentaire	1
Centre d'information des viandes	1
Syndicat de l'industrie du médicament vétérinaire	1
Danone	1
Nestlé	1
Centre national interprofessionnel de l'économie laitière	1
FNSEA	1
Confédération paysanne	1
Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail	1
Syndicat national des groupements techniques vétérinaires	1
Organisation générale des consommateurs	1
Confédération consommation logement et cadre de vie	1
UFC – Que choisir	1
Institut national de la consommation	1
Journalistes spécialisés (TF1, RTL, Libération)	3
60 millions de consommateurs	1
Parlementaires et anciens ministres	5
Institut National de la Recherche Agronomique	1
Afssaps	1
InVS	1
Membres du conseil d'administration de l'Afssa	2
Membres du conseil scientifique de l'Afssa	3
Présidents de CES	5
Afssa - direction générale	2

Afssa - services administratifs et financiers	1
Afssa - laboratoires	6
Afssa - DERNS	5
ANMV	2
<b>Dossier "Sel" (2003-2004)</b>	
Experts du groupe de travail	4
Ministère de l'Economie et des Finances - DGCCRF	1
Comité des salines de France	1
Afssa - direction générale	1
<b>Dossier "abattage" (2003-2004)</b>	
Conseil national de l'alimentation	1
Afssa - direction générale	1
Afssa - DERNS	1
<b>Enquête complémentaire (juin-juillet 2004)</b>	
Ministère de l'Agriculture - DGAI	10
Ministère de la Santé - DGS	3
Fédération du commerce et de la distribution	1



## Annexe 4 - Guide d'entretien pour l'enquête collective

### Grille commune à l'ensemble des acteurs interrogés

#### Activité :

- Pour commencer, pouvez-vous m'expliquer en quoi consiste votre travail, votre activité ?
- Depuis combien de temps exercez-vous ces fonctions ?
- En quoi consiste l'activité de votre service/ direction/ association... ?
- Et plus précisément, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ?

#### Relations :

- A quelle occasion avez-vous travaillé ou travaillez-vous avec l'Afssa ou êtes-vous en relation avec l'Afssa ?
- Quel type d'activité ou de projet avez-vous eu ou avez-vous avec l'Afssa ?
- Avec qui êtes-vous en relation à l'Afssa ? A quel niveau (DG/DERNS/laboratoires/ ANMV) ?
- Quelles sont la fréquence et la régularité de ces relations ?
- Comment se passent ces relations ?

#### Bilan de l'Afssa :

- Quel bilan faites-vous de l'activité de l'agence depuis 4 ans ?
- Pouvez-vous me donner des exemples concrets ? gestion de crises alimentaires, traitement de saisines, participation à des activités d'évaluation...
- Pouvez-vous m'expliquer comment fonctionnait le système de sécurité alimentaire avant la création de l'agence ?
- Pour vous quels étaient les objectifs de la création et de la mise en place de l'Afssa ? A quels besoins répondait-elle ?
- Selon vous, ces objectifs ont-ils été atteints ?
- Et dans vos relations de travail avec l'Afssa, l'agence correspond-elle à vos attentes ?
- Pour vous, quelles missions a-t-on confié à l'Afssa ? Selon vous, l'Afssa remplit-elle les missions qui lui ont été confiées ?
- L'Afssa remplit-elle entièrement toutes ces missions ?
- Remplit-elle des missions qu'elle ne devrait pas avoir ?
- Devrait-elle remplir des missions qu'actuellement elle n'a pas ? devrait-on lui donner des compétences et de nouveaux pouvoirs ?
- Sur quelles questions avez-vous particulièrement apprécié le travail de l'Afssa ?
- Y a-t-il des domaines ou des questions sur lesquels l'Afssa n'a pas rempli sa mission ou son rôle ?
- Pouvez-vous me donner des exemples concrets pour lesquels il vous semble que l'Afssa a correctement rempli son rôle et ses missions ?
- Et d'autres où elle a mal travaillé ou mal fonctionné ?

#### Perspectives et propositions de changement :

- Quel avenir voyez-vous pour l'agence ?
- Quelle place voyez-vous pour l'agence avec la mise en place d'une agence européenne de sécurité alimentaire ?
- Selon vous, si vous aviez des changements dans le dispositif de sécurité sanitaire et le fonctionnement de l'agence à proposer, que proposeriez-vous ?
- Qu'est-ce que l'Afssa doit conserver, qu'est-ce que l'Afssa doit changer ?
  - o en matière d'évaluation
  - o en matière de recherche
  - o d'appui scientifique et technique
  - o de veille et d'alerte
- Comment pourrait-on améliorer le dispositif actuel ?

**Problématiques spécifiques à chaque catégorie d'acteurs :** Quelques thèmes spécifiques aux relations de l'Afssa avec chaque acteur à approfondir selon le déroulement de l'entretien.

#### Les acteurs administratifs : Agriculture, Santé, Consommation

##### Le traitement des saisines :

- A quelles occasions saisissez-vous l'Afssa ? Sur quels problèmes ou quelle question ?
- Pourquoi sollicitez-vous l'avis de l'Afssa ? Qu'en attendez-vous ?
- Pouvez-vous m'expliquer comment ça se passe ? me donner des exemples concrets ?

- Faire décrire le processus de traitement d'une saisine et les problèmes éventuellement rencontrés.
- Formulation de la question à poser : est-ce une difficulté pour vous ? L'Afssa accepte-t-elle facilement vos saisines ? Y a-t-il des négociations entre vous et la direction de l'Afssa pour établir la question à laquelle l'Afssa va devoir répondre ? L'Afssa a-t-elle déjà refusé de répondre à des saisines ? Pourquoi ?
- L'organisation et le fonctionnement de l'expertise : que pensez-vous de la manière dont l'Afssa répond aux saisines ?
- Que pensez-vous des délais mis par l'Afssa pour répondre à une saisine ?
- Que pensez-vous du système d'expertise mis en place à l'Afssa (création d'une direction d'évaluation des risques, mise en place de comités d'experts par appel à candidatures, groupes de travail, politique qualité, gestion des conflits d'intérêt...)
- Fonctionnement des CES : assistez-vous ou avez-vous déjà assisté au CES ? Qu'en pensez-vous ? Qualité des rapports, des discussions, des débats ?
- Est-ce utile pour votre travail de participer au CES ? Pourquoi ?
- Souhaiteriez-vous être membre à part entière des CES ?
- L'expertise faite à l'Afssa vous paraît-elle faite de façon suffisamment transparente ? Et indépendante des intérêts économiques ?

#### Les avis rendus, la séparation évaluation / gestion :

- Qu'attendez-vous des avis de l'Afssa ?
- Que pensez-vous des avis rendus par l'Afssa ?
- Vous sont-ils utiles ? Suivez-vous ces avis ?
- Y a-t-il des cas où vous n'avez pas suivi les avis de l'agence ? Exemples concrets ? Pourquoi ?
- Y a-t-il des cas où l'avis rendu par l'Afssa a fait l'objet de négociations avec vos services ?
- Pour vous les avis de l'Afssa peuvent-ils tenir compte de considérations économiques, sociales ou politiques ? Et de la perception des risques par le consommateur ?
- Après avoir reçu l'avis de l'Afssa, comment prenez-vous les mesures de gestion ? Comment prenez-vous les décisions ?
- Pour vous, jusqu'où l'Afssa peut-elle aller dans ses avis ? L'Afssa peut-elle dire aux gestionnaires ce qu'ils doivent faire ? Faire des recommandations de gestion ?
- Y a-t-il des cas où pour vous, l'Afssa est allé trop loin dans ses avis ? Exemples ?
- Y a-t-il des cas où, au contraire, l'avis de l'Afssa est resté pour vous trop prudent et vous a embarrassé ou vous a été inutile ?
- Que pensez-vous du principe de la séparation évaluation / gestion des risques ?
- Est-ce que ce principe, mis en pratique, fonctionne correctement ?

#### La recherche :

- L'Afssa mène-t-elle des travaux de recherche à votre demande ? Lesquels ?
- Comment cela se passe-t-il ?

#### L'appui scientifique et technique :

- L'Afssa mène-t-elle des travaux d'appui scientifique et technique pour votre administration ? Exemples ?
- Êtes-vous satisfait de ces travaux ? Vous donnent-ils l'appui nécessaire à la formulation et à la mise en œuvre des textes réglementaires ?

#### La relation avec les tutelles :

- La loi n'a pas donné à l'Afssa de pouvoir de contrôle et de police sanitaire : pour vous est-ce une bonne chose ?
- L'Afssa a-t-elle déjà demandé aux ministres et à leurs administrations de faire procéder à des contrôles ou investigations ?
- Comment se passent les relations entre l'Afssa et ses ministères de tutelles pour l'accès aux résultats des plans de contrôle et de surveillance ?
- Déroulement et fonctionnement du comité de liaison ?

#### Budget :

- Pouvez-vous m'expliquer comment est alloué le budget de l'agence ? comment se passent les négociations entre les ministères de tutelles sur le budget ?
- Selon vous l'Afssa utilise-t-elle correctement les moyens qui lui sont alloués ?
- L'Afssa dispose-t-elle de moyens suffisants pour travailler ?

## **Les industriels, représentants des professions et syndicats**

### Processus de traitement d'une saisine :

- Que pensez-vous du rôle donné par l'Afssa aux industriels ou aux représentants des professionnels dans le processus d'expertise ? Consultation des professionnels, participation à des groupes de travail, échanges de données, actions d'information...
- Selon vous, les professionnels ou leurs représentants devraient-ils pouvoir participer aux comités d'experts ?
- Si oui, en quoi serait-ce utile pour vous ? Quel est l'intérêt pour vous de travailler avec l'Afssa ?
- Selon vous, les professionnels ou leurs représentants devraient-ils pouvoir saisir directement l'Afssa ? en quoi cela leur serait-il utile ?
- Avez-vous eu l'occasion de saisir l'Afssa sur une question, un problème ?
- Que pensez-vous du traitement qu'a fait l'Afssa de cette question ?
- Que pensez-vous des délais mis par l'Afssa pour répondre à une saisine ?
- Avez-vous déjà assisté à des comités d'experts ou des groupes de travail de l'Afssa ? Qu'en pensez-vous ?

### Réception des avis rendus par l'Afssa :

- Que pensez-vous des avis et rapports rendus par l'Afssa ? Vous ont-ils satisfaits ? Dérangés ? Pourquoi ?
- Ces avis vous ont-ils paru fondés scientifiquement ? Avez-vous l'impression que l'Afssa est juste dans ses avis ?
- Ces avis ont-ils eu des conséquences pour vous ? Les industriels que vous représentez, votre secteur ? Lesquelles ?
- Les avis rendus par l'Afssa sont-ils appliqués par les industriels ?
- L'Afssa contribue-t-elle à améliorer le niveau de sécurité sanitaire des aliments ?

## **Les associations de consommateurs**

- Que pensez-vous de la place donnée au consommateur et à ses représentants par l'Afssa ?
- Quel rôle souhaiteriez-vous jouer vis-à-vis de l'Afssa ?
- Avez-vous déjà saisi l'Afssa ? est-ce facile pour vous ? Sinon pourquoi ?
- Que pensez-vous du traitement de la question que vous avez posée ?
- Avez-vous déjà assisté à des comités d'experts ou des groupes de travail ? Quelles ont été vos impressions ?
- Avez-vous reçu l'avis de l'Afssa ? qu'en pensez-vous ? Est-il fondé scientifiquement ? En quoi est-il utile pour vous ?

## **Les journalistes**

- Quels contacts avez-vous avec l'Afssa ?
- Avez-vous déjà participé à une journée ou à une conférence organisée par l'Afssa ?
- Est-ce que vous suivez les avis de l'Afssa ? Est-ce que vous connaissez les travaux de recherche de l'Afssa ?
- Que pensez-vous de l'information diffusée par l'Afssa ?
- L'Afssa est-elle utile pour votre information scientifique ? Répond-elle à vos demandes ?
- Questions sur le bilan, les missions de l'Afssa...
- Que pensez-vous du rôle de l'Afssa dans les différentes crises alimentaires ? de sa communication lors des crises ?
- Que pensez-vous des relations de l'Afssa avec ses administrations de tutelle ? comment coopèrent-elles ? y a-t-il des conflits de compétence ?
- Le système actuel vous paraît-il transparent ?

## **Hommes politiques et parlementaires**

- A quels besoins correspondait la loi Huriet de 1998 ?
- Pouvez-vous m'expliquer quels ont été les débats à cette époque de la discussion sur l'agence ?
- L'agence mise en place avec la loi répondait-elle à vos attentes de l'époque ? pour ses missions ? son champ de compétence ? ses pouvoirs ?
- Pour vous, est-il satisfaisant que l'Afssa n'ait pas de pouvoirs de contrôle ou de police sanitaire alors que la proposition de loi faite par les sénateurs donnait à l'agence une mission de « contrôle des contrôles » ?
- Quel bilan faites-vous de l'activité de l'agence ? l'Afssa remplit-elle toutes les missions données par la loi ? exerce-t-elle tous les pouvoirs qui lui ont été conférés ?
- Lors des missions d'enquête parlementaire sur l'ESB ou les farines animales, qu'avez-vous pensé de l'action de l'Afssa dans ces domaines ?

- Par rapport au constat que vous faisiez il y a 5 ans sur la sécurité sanitaire des aliments, les choses ont-elles changé ? en quoi ? en bien ou pas ?
- Si la loi devait être révisée que souhaiteriez-vous ?

### **Les présidents de CES**

- Que pensez-vous du fonctionnement de l'Afssa ? Du rôle de l'agence ?
- Que pensez-vous de l'organisation de l'expertise aujourd'hui en France ? Par rapport à d'autres comités ou autres instances internationales ?
- Avez-vous senti des évolutions de l'expertise en France avec l'Afssa ?
- Que pensez-vous du travail de votre CES ? De son fonctionnement ?
- Que pensez-vous du personnel de l'Afssa pour la gestion du CES ? Relations avec les secrétaires scientifiques, l'unité d'évaluation de l'Afssa ?
- Est-ce que vous suivez ce que deviennent les avis du CES à l'Afssa ? L'Afssa a-t-elle déjà modifié des avis du CES ? Comment l'avez-vous perçu ?
- Que pensez-vous de la présence des administrations lors des CES ?
- Que pensez-vous des positions de l'administration prises par les gestionnaires suite aux avis ?
- Que pensez-vous de la séparation évaluation / gestion ? Pour vous jusqu'où l'Afssa peut-elle aller dans ses avis ? Ses recommandations ?
- Que pensez-vous de la gestion de conflits d'intérêts à l'Afssa ? Etes-vous satisfait de la procédure de DPI (déclaration publique d'intérêts) ?
- Que pensez-vous de l'exclusion du CES des experts issus du secteur privé ?
- Que pensez-vous du statut des experts à l'Afssa ? Du rôle qui leur est donné ?
- Si vous deviez changer des choses au fonctionnement du CES, de l'Afssa ?

### **Les personnels Afssa**

- La création de l'agence et son évolution depuis 4 ans a-t-elle été bénéfique pour les structures qui y ont été intégrées (laboratoires du CNEVA, OCA, ANMV...) ?
- Comment s'est faite la transition du CNEVA à l'Afssa ?
- L'intégration du CNEVA à l'Afssa a-t-elle été selon vous une bonne chose ? Pourquoi ?
- Quelle place est donnée à l'Afssa aux laboratoires et à la recherche ? Et à l'ANMV ?
- Quelle place a été donnée à la santé animale ?
- Comment le dispositif a évolué depuis 4 ans ?
- Avez-vous le sentiment que la santé animale/ les labos/ l'ANMV sont marginalisés à l'Afssa ?
- Quelles sont vos relations avec les professionnels ? les autres organismes de recherche, les administrations de tutelle de l'agence ?

# Annexe 5 - Questionnaire d'enquête

## ***L'expertise à l'Afssa - Questionnaire auprès des experts des CES***

### **1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'EXPERTISE EN CES ET GROUPES DE TRAVAIL**

#### **1. De quel CES êtes-vous membre ?**

Nutrition humaine  
Microbiologie  
Biotechnologie  
Résidus et contaminants chimiques et physiques  
Alimentation animale  
Matériaux au contact des denrées alimentaires  
Additifs, arômes et auxiliaires technologiques  
Santé animale  
Eaux  
ESST

#### **2. Depuis combien de temps êtes-vous membre de ce CES ?**

Depuis plus de deux ans  
Depuis plus d'un an  
Depuis moins d'un an  
Ne se prononce pas (NSPP)

#### **3. Dans quelles circonstances avez-vous posé votre candidature à l'Afssa ?**

Vous avez répondu spontanément à l'appel à candidatures  
Vous avez été sollicité par un membre de l'Afssa  
Vous avez été sollicité par un collègue ou un autre expert  
C'est votre organisme d'origine qui vous a demandé de poser votre candidature  
Autre  
NSPP

#### **4. Avez-vous participé ou participez-vous à des groupes de travail de l'Afssa?**

Oui  
Non

#### **5. Si oui, à combien ?**

Un  
Deux  
Plus de deux

#### **6. A quelle fréquence assistez-vous au CES ?**

Très rarement  
Environ à une séance sur trois  
Environ à une séance sur deux  
Pratiquement à toutes les séances  
A toutes les séances  
NSPP

#### **7. Si vous assistez rarement au CES, pour quelles raisons ?**

Les sujets abordés au CES ne vous intéressent pas  
Votre emploi du temps est trop chargé  
Votre compétence est trop spécialisée pour le CES  
Vous n'êtes pas convaincu de l'utilité de participer au CES  
Votre activité d'expertise est mal perçue par votre organisme d'origine  
Autre  
NSPP

#### **8. Selon vous, votre CES se réunit-il :**

Pas assez souvent  
Avec une fréquence satisfaisante  
Trop souvent  
NSPP

#### **9. En général, l'ordre du jour de votre CES vous paraît-il :**

Peu chargé  
Satisfaisant  
Trop chargé  
NSPP

**10. La quantité de travail qui vous est demandée en tant qu'expert auprès de l'Afssa vous paraît-elle :**

Très faible  
Faible  
Moyenne  
Elevée  
Trop élevée  
NSPP

**11. Combien de temps, estimé en heures sur une période d'un mois, consacrez-vous en moyenne à la préparation du CES (lecture du compte rendu, lecture des rapports, préparation et rédaction des rapports...)?**

**12. Cette durée est-elle pour vous :**

Acceptable  
Trop élevée  
NSPP

**A propos des saisines de votre CES :**

Insuffisant Satisfaisant Trop élevé Sans opinion

13. Le nombre de saisines auxquelles doit répondre votre CES vous paraît-il :

14. Selon vous, le nombre de saisines de votre CES portant sur des dossiers de demandes d'autorisation est :

15. Selon vous, le nombre de saisines de votre CES portant sur des projets de textes réglementaires est :

16. Selon vous, le nombre de sujets d'évaluation de fond traités par votre CES est :

17. Selon vous, le nombre de saisines de votre CES pour lesquelles un avis est requis en urgence est :

18. Selon vous, le nombre d'autosaisines de votre CES est :

**19. Selon vous, y a-t-il des saisines ou des sujets que votre CES ne devrait pas traiter?**

Oui  
Non  
Sans opinion

**20. Si oui, pouvez-vous donner un ou deux exemples ?**

**21. Selon vous, y a-t-il des sujets ou des questions que votre CES actuellement ne traite pas et sur lesquels il devrait être consulté ?**

Oui  
Non  
Sans opinion

**22. Si oui, pouvez-vous donner un ou deux exemples ?**

**23. Les questions qui sont posées à votre CES vous paraissent-elles formulées de façon claire?**

Oui, toujours  
Oui, la plupart du temps  
Non, rarement  
Non, jamais  
Sans opinion

**24. Avez-vous le sentiment d'être nommé rapporteur :**

Pas assez souvent  
De façon satisfaisante  
Trop souvent  
Sans opinion

**25. Lorsque vous êtes nommé rapporteur pour une saisine, manque-t-il des pièces au dossier qui vous est transmis ?**

Oui, toujours  
Oui, souvent  
Non, rarement  
Non, jamais  
Sans opinion

**26. Le contenu du dossier vous paraît-il de bonne qualité ?**

Oui, toujours  
Oui, souvent  
Non, rarement  
Non, jamais  
Sans opinion

**27. Lorsque vous êtes nommé rapporteur, la rédaction du rapport est-elle pour vous :**

Difficile  
Plutôt difficile  
Plutôt facile  
Facile  
Sans opinion

**Voici des propositions à propos du travail sur le rapport : qu'en pensez-vous ?**

- |  | Pas d'accord<br>du tout | Pas vraiment<br>d'accord | Assez<br>d'accord | Tout à fait<br>d'accord | Sans<br>opinion |
|--|-------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|-----------------|
| 28. L'Afssa fournit l'aide nécessaire à l'instruction des dossiers et à la rédaction des rapports  |                         |                          |                   |                         |                 |
| 29. Pour l'instruction des dossiers et la rédaction des rapports, il serait utile de pouvoir entrer directement en contact avec l'administration qui a saisi l'Afssa     |                         |                          |                   |                         |                 |
| 30. Pour l'instruction des dossiers et la rédaction des rapports, il serait utile de pouvoir entrer directement en contact avec le pétitionnaire qui a déposé le dossier |                         |                          |                   |                         |                 |

**31. Les délais demandés par l'Afssa pour la remise des rapports vous paraissent-ils :**

- Insuffisants
- Satisfaisants
- Sans opinion

**32. La qualité scientifique des rapports présentés dans votre CES vous paraît-elle :**

- Bonne
- Assez bonne
- Assez faible
- Faible
- Sans opinion

**33. Les rapports qui seront présentés en séance vous sont transmis avant le CES. Généralement, avant la séance du CES, lisez-vous :**

- Tous les rapports
- La plupart des rapports
- Quelques rapports
- Aucun rapport
- NSPP

**34. Diriez-vous qu'en CES :**

- tous les experts prennent la parole
- la plupart des experts prennent la parole
- ce sont souvent les mêmes experts qui prennent la parole
- NSPP

**35. Vous-même, en CES, pouvez-vous exprimer votre opinion :**

- Difficilement
- Plutôt difficilement
- Plutôt facilement
- Facilement
- NSPP

**36. Avez-vous le sentiment qu'en CES, on tient compte de votre opinion ?**

- Oui, tout à fait
- Oui, plutôt
- Non, plutôt pas
- Non, pas du tout
- Sans opinion

**Que pensez-vous de la discussion en CES ?**

- |   | Pas du tout<br>d'accord | Pas vraiment<br>d'accord | Assez<br>d'accord | Tout à fait<br>d'accord | NSPP |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|------|
| 37. La discussion en CES fait apparaître les différentes opinions scientifiques et les éventuelles controverses                     |                         |                          |                   |                         |      |
| 38. La discussion en CES fait apparaître le degré d'incertitude des données utilisées et des connaissances scientifiques mobilisées |                         |                          |                   |                         |      |

**39. Selon vous, la qualité scientifique des discussions dans votre CES est-elle :**

- Bonne
- Assez bonne
- Assez faible
- Faible
- NSPP

**40. Selon vous, les questions soumises au CES vous paraissent-elles traitées de façon suffisamment approfondie ?**

- Oui, tout à fait
- Oui, plutôt
- Non, plutôt pas
- Non, pas du tout
- NSPP

### Que pensez-vous de la délibération en CES ?

Jamais Rarement Souvent Toujours NSPP

41. L'avis rendu tient-il compte des différentes opinions exprimées lors de la discussion, y compris des opinions minoritaires ?  
42. L'avis est-il rendu après un tour de table des experts ?  
43. L'avis est-il rendu après un vote ?  
44. L'avis du CES diffère-t-il des conclusions des rapporteurs ?

### 45. Finalement, que pensez-vous de l'ambiance du CES ?

L'ambiance est plutôt conviviale et favorise les échanges  
L'ambiance est plutôt peu conviviale et ne favorise pas les échanges  
NSPP

### Sur la présence de représentants des administrations en CES ou groupe de travail

- |   | Pas du tout d'accord | Pas vraiment d'accord | Assez d'accord | Tout à fait d'accord | NSPP |
|---|----------------------|-----------------------|----------------|----------------------|------|
| 46. Il est normal qu'ils soient présents                          |                      |                       |                |                      |      |
| 47. Ils apportent des informations utiles                         |                      |                       |                |                      |      |
| 48. Ils influencent les membres des CES ou des groupes de travail |                      |                       |                |                      |      |
| 49. Ils ne devraient intervenir que sur demande des experts       |                      |                       |                |                      |      |
| 50. Ils devraient pouvoir être membres à part entière des CES     |                      |                       |                |                      |      |

### Sur la participation d'experts du secteur privé dans les groupes de travail

- |   | Pas du tout d'accord | Pas vraiment d'accord | Assez d'accord | Tout à fait d'accord | NSPP |
|---|----------------------|-----------------------|----------------|----------------------|------|
| 51. Il est normal qu'ils soient présents                                |                      |                       |                |                      |      |
| 52. Ils apportent des informations utiles                               |                      |                       |                |                      |      |
| 53. Ils influencent les membres des groupes de travail                  |                      |                       |                |                      |      |
| 54. Ils ne devraient intervenir que sur demande des experts             |                      |                       |                |                      |      |
| 55. Ils devraient également pouvoir être membres à part entière des CES |                      |                       |                |                      |      |

## 2. PERCEPTION DE L'AFSSA

### 56. Que pensez-vous de la qualité du travail de l'unité d'évaluation de l'Afssa en charge de votre CES et des groupes de travail auxquels vous participez éventuellement ?

Pas satisfaisante du tout  
Peu satisfaisante  
Satisfaisante  
Très satisfaisante  
NSPP

### 57. Diriez-vous que vos relations de travail avec le personnel de l'Afssa en charge de votre CES et des groupes de travail auxquels vous participez éventuellement sont :

Pas satisfaisantes du tout  
Peu satisfaisantes  
Satisfaisantes  
Très satisfaisantes  
NSPP

### 58. Que pensez-vous du fait que l'Afssa fasse une partie de l'expertise en interne (rédaction de documents de travail ou de rapports d'évaluation, synthèses bibliographiques) ?

Tout à fait normal  
Normal  
Peu normal  
Pas normal du tout  
Sans opinion

### 59. Que pensez-vous du fait que l'Afssa réponde directement à certaines saisines sans passer par un avis du CES ?

Tout à fait normal  
Normal  
Peu normal  
Pas normal du tout  
Sans opinion



**60. L'articulation des avis du CES et des avis de l'Afssa vous paraît-elle claire?**

Oui  
Non  
Sans opinion

**61. Selon vous, quelle utilisation doit faire l'Afssa des avis de votre CES ?**

L'avis de l'Afssa doit être le plus conforme possible à l'avis du CES  
L'Afssa peut exprimer un avis différent de celui du CES  
Sans opinion

**62. Les délais de publication de l'avis de l'Afssa après que le CES a rendu son avis vous paraissent-ils :**

Satisfaisants  
Trop longs  
Sans opinion

**63. Que pensez-vous de la qualité scientifique des avis et rapports rendus par l'Afssa ?**

Bonne  
Assez bonne  
Assez faible  
Faible  
NSPP

**A propos des avis de l'Afssa :**

Jamais Rarement Parfois Souvent Toujours NSPP

64. Selon vous, les avis de l'Afssa tiennent-ils compte de considérations politiques ?

65. Selon vous, les avis de l'Afssa tiennent-ils compte de considérations économiques ou sociales ?

66. Selon vous, les avis de l'Afssa tiennent-ils compte de la perception des risques par le public ?

**67. Selon vous, si les avis de l'Afssa tiennent compte de considérations politiques, économiques ou sociales, est-ce une bonne chose ?**

Oui, tout à fait  
Oui, plutôt  
Non, plutôt pas  
Non, pas du tout  
NSPP

**68. Et selon vous, si les avis de l'Afssa tiennent compte de la perception des risques par le public, est-ce une bonne chose ?**

Oui, tout à fait  
Oui, plutôt  
Non, plutôt pas  
Non, pas du tout  
NSPP

**69. Etes-vous informé des suites données aux avis de l'Afssa ?**

Non, pas du tout  
Non, plutôt pas  
Oui, plutôt  
Oui, tout à fait  
NSPP

**70. De manière générale, l'expertise que vous faites auprès de l'Afssa vous paraît-elle utile ?**

Très utile  
Utile  
Plus ou moins utile  
Peu utile  
Pas utile du tout  
NSPP

**71. Etes-vous satisfait de la procédure actuelle de déclaration publique d'intérêts ?**

Non, pas du tout  
Non, plutôt pas  
Oui, plutôt  
Oui, tout à fait  
NSPP

**72. Etes-vous satisfait de la gestion des conflits d'intérêts en réunion de CES ou de groupe de travail ?**

Non, pas du tout  
Non, plutôt pas  
Oui, plutôt  
Oui, tout à fait  
NSPP

**73. En termes de responsabilité, vous sentez-vous suffisamment protégé par le statut qui est donné aux experts qui travaillent pour l'Afssa ?**

Non, pas du tout  
Non, plutôt pas  
Oui, plutôt

Oui, tout à fait  
NSPP

**74. Le travail accompli par les experts en CES ou en groupe de travail vous paraît-il correctement valorisé par l'Afssa ?**

Non, pas du tout  
Non, plutôt pas  
Oui, plutôt  
Oui, tout à fait  
NSPP

**75. Le montant des indemnités que vous percevez pour votre activité d'expert auprès de l'Afssa vous paraît-il :**

Trop faible  
Satisfaisant  
Élevé  
Sans opinion

**De manière générale, quel est l'intérêt pour vous d'être expert à l'Afssa ?**

	Pas du tout d'accord	Pas vraiment d'accord	Assez d'accord	Tout à fait d'accord	NSPP
76. Cela permet un enrichissement intellectuel personnel					
77. Cela permet de rencontrer d'autres experts aux compétences diversifiées et de se constituer un réseau de relations					
78. C'est utile pour l'exercice quotidien de votre profession					
79. C'est utile dans pour la progression dans votre carrière					

**80. Comment l'expertise que vous faites auprès de l'Afssa est-elle perçue par votre institution d'origine ?**

De façon très négative  
De façon plutôt négative  
De façon plutôt positive  
De façon très positive  
Sans opinion

**Voici des propositions sur l'Afssa : qu'en pensez-vous ?**

	Pas d'accord du tout	Pas vraiment d'accord	Assez d'accord	Tout à fait d'accord	Sans opinion
81. La création de l'Afssa a permis d'améliorer la qualité scientifique de l'expertise en matière de sécurité sanitaire des aliments par rapport aux anciennes instances d'expertise					
82. L'expertise faite à l'Afssa est de qualité scientifique comparable à celle faite au niveau des autres instances scientifiques européennes ou internationales					
83. Avec l'Afssa, l'expertise en matière de sécurité sanitaire des aliments est devenue plus transparente					
84. Avec l'Afssa, l'expertise en matière de sécurité sanitaire des aliments est devenue plus indépendante des intérêts politiques ou économiques					
85. La création et l'activité de l'Afssa depuis 4 ans ont permis d'améliorer le niveau de sécurité sanitaire des aliments					
86. Les avis de l'Afssa ont contribué à faire changer les pratiques des industriels et professionnels					
87. L'Afssa permet une meilleure gestion des crises alimentaires					
88. L'Afssa permet une meilleure information des consommateurs					
89. L'Afssa devrait faire davantage participer les professionnels ou leurs représentants à son activité d'expertise					
90. L'Afssa devrait faire davantage participer les représentants des consommateurs à son activité d'expertise					
91. Il serait souhaitable que l'Afssa développe son expertise interne afin d'alléger le travail des experts					
92. Il serait utile que l'Afssa propose à ses experts une formation à l'expertise					
93. L'Afssa doit évaluer la qualité du travail des experts de ses CES et de ses groupes de travail					

**3. SUR L'EXPERTISE EN GENERAL**

**94. Pour vous, quelles sont les qualités d'un bon expert ?**

**95. Plus précisément, pour vous, un expert, c'est d'abord :**

un bon chercheur  
quelqu'un qui a une bonne connaissance des pratiques des professionnels  
Sans opinion

**96. Et pour vous, un expert, c'est d'abord :**

un spécialiste qui a des connaissances pointues dans un domaine particulier  
un généraliste qui a des connaissances globales dans des domaines diversifiés  
Sans opinion

**Voici des propositions générales sur le rôle des experts: qu'en pensez-vous?**

	Pas d'accord du tout	Pas vraiment d'accord	Assez d'accord	Tout à fait d'accord	Sans opinion
97. Les experts doivent faire un état des connaissances scientifiques disponibles					
98. Les experts doivent dire quelles sont la nature et la probabilité d'occurrence des dangers					
99. Les experts doivent faire des recommandations de gestion des risques aux administrations ou aux décideurs politiques					
100. Les experts doivent dire quel est le risque socialement acceptable					
101. Les experts ont une mission d'instruction du grand public					
102. Les experts doivent répondre aux sollicitations des médias					
103. Les experts doivent conseiller les professionnels afin de garantir la sécurité de leurs produits, procédés et innovations					
104. Les experts doivent participer au débat public sur le développement de la science et des technologies, les innovations et les risques					
105. Les gestionnaires du risque doivent suivre les avis des experts scientifiques					
106. En matière de risque, il est normal de prendre toutes les précautions même lorsque les experts n'ont que des doutes					
107. Le développement de la science et des technologies créé plus de risques qu'il n'en supprime					

**4. AUTRES REMARQUES ET PROPOSITIONS DE CHANGEMENT**

**108. Avez-vous d'autres remarques à faire à propos de votre activité d'expert à l'Afssa ?**

**109. Quelles modifications relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'expertise, et de manière générale relatives à l'Afssa, proposeriez-vous ?**

**5. POUR FINIR, QUELQUES INFORMATIONS SUR VOUS :**

**110. Nom, prénom**

**111. Votre année de naissance**

**112. Sexe**

**113. votre lieu de résidence**

Paris ou région parisienne  
Province

**114. Quel est votre organisme d'activité?**

Etablissement hospitalo-universitaire  
Autres universités  
Ecoles nationales vétérinaires  
autre établissement d'enseignement supérieur  
INRA  
Afssa  
CNRS  
INSERM  
Instituts Pasteur  
autre établissement de recherche  
Instituts et centres techniques  
Entreprises privées  
Vous êtes retraité  
Autre

**115. Au sein de cet organisme, quelle est votre fonction ?**

**116. Quelle est votre discipline scientifique ?**

**117. Si au cours de votre carrière, vous avez travaillé dans le secteur privé, pendant combien de temps (estimé en année) ?**

**118. Si au cours de votre carrière vous avez exercé des fonctions administratives (hors activité d'enseignement et de recherche), pendant combien de temps (estimé en années)?**

**119. Depuis combien de temps faites-vous de l'expertise dans le domaine alimentaire (estimé en années)?**

**120. Avant la création de l'Afssa, étiez-vous membre d'un ou de plusieurs de ces comités ?**

Section des eaux du CSHPF

Section alimentation et nutrition du CSHPF

Groupe de travail Valeur nutritionnelle de la section Alimentation et nutrition

Groupe de travail Contaminants, section Alimentation

Groupe de travail Microbiologie, section Alimentation

Groupe de travail Matériaux au contact des aliments, section Alimentation

Groupe de travail Arômes et additifs, section Alimentation

Groupe de travail Biotechnologies, section Alimentation

Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale

CEDAP

Comité interministériel sur les ESST

Commission de technologie alimentaire

**121. Avez-vous été ou êtes-vous actuellement membres d'instances ou comités d'experts autres qu'à l'Afssa ?**

Oui

Non

NSPP

**122. Si oui, pouvez-vous donner un ou deux exemples ?**

## Annexe 6 – Liste des tableaux, encarts et illustrations

### Tableaux

Études de cas .....	36
Structure de l'échantillon de l'enquête par questionnaire .....	44
Chronologie du processus de création de l'Afssa .....	172
Les dix Comités d'experts spécialisés.....	211
Composition des CES (2000-2003).....	215
Président de CES Première mandature (septembre 2000 – août 2003).....	218
Effectifs de la DERNS (au 1 <sup>er</sup> janvier de chaque année) .....	222
Nombre et part des saisines de l'Afssa selon leur origine.....	226
Saisines enregistrées chaque année en fonction du type de demande.....	227
Répartition des saisines, par domaines d'expertise et par type de saisines, de 2000 à 2002.	228
Nombre de saisines et d'avis rendus (2000-2005) .....	248
Répartition des avis rendus en fonction des délais.....	249
Nombre de saisines des associations de consommateurs .....	329
Les formes idéal-typiques de l'expertise.....	340

### Encarts

Les soutiens de l'élite de la sécurité sanitaire .....	150
Définitions des termes relatifs à l'innocuité des aliments utilisés en analyse de risque .....	166
Extraits de la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme .....	186
Les présidents du conseil d'administratif et du conseil scientifique de l'Afssa.....	192
La norme NF X50-110 .....	237
Résultats d'enquête questionnaire : discussion et délibération .....	285
Le « bricolage » de l'avis sur l'abattage sélectif.....	307
Quand le directeur général évalue l'acceptabilité du risque .....	313
Résultats d'enquête questionnaire : la présence des administrations en CES.....	319
Résultats d'enquête questionnaire : la participation d'experts du secteur privé en comité....	326
Bonnes pratiques de l'expert à l'Afssa.....	335
La direction de l'Afssa .....	354
Les crises de la dioxine et du Coca-Cola .....	363
La crise de l'embargo.....	365
Un avis sur la température de l'eau.....	372
L'avis sur le retrait des MRS.....	374
Evaluer un procédé de lutte contre les légionelles .....	399
Les allégations d'Actimel.....	401
Un avis sur des eaux enrichies .....	404
Réguler le marché des compléments alimentaires .....	405
Le groupe de travail « sel » .....	408
Faire pression pour lutter contre l'obésité.....	415
L'interdiction du Red Bull .....	437
Les risques de la gerle en bois : querelle autour de la saisine de l'Afssa.....	443
Passer à un abattage sélectif ? .....	468
Inclure les intestins de bovins dans la liste des MRS.....	474
La controverse sur l'interdiction des intestins d'ovins.....	476
Le deuxième avis sur l'embargo contre la viande bovine anglaise.....	482
Faut-il interdire totalement les farines animales ? .....	484
Pascale Briand.....	513

## Illustrations

Le système français de régulation risques alimentaires à la fin des années 1970.....	102
Le système français de régulation des risques alimentaires au milieu des années 1990.....	119
Le processus d'analyse de risque .....	162
Le système français de régulation des risques alimentaires au début des années 2000 .....	198
Schéma du processus de traitement d'une saisine .....	231
Nombre de mentions de l'Afssa dans trois quotidiens ( <i>Le Monde, Libération, Le Figaro</i> ) entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre 2009 .....	512



# Table des matières



<b>Sommaire .....</b>	<b>7</b>
-----------------------	----------

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>9</b>
Les agences sanitaires et la régulation des risques alimentaires.....	12
La crise de la régulation des risques sanitaires et environnementaux.....	12
La construction d'un système de sécurité sanitaire.....	13
L'analyse de la régulation des risques alimentaires.....	16
Problématique .....	17
Analyser la régulation des risques alimentaires.....	17
Entrer par l'organisation.....	19
L'institutionnalisation de l'Afssa et du régime de régulation des risques .....	20
L'Afssa comme organisation-frontière.....	23
Penser le changement de la régulation des risques alimentaires.....	26
Tenir compte de l'historicité de l'action publique .....	26
Qualifier le changement.....	27
Démarche d'enquête et méthodologie .....	31
La démarche d'enquête.....	31
Analyser la production d'un avis scientifique.....	31
Elargir la question de recherche aux transformations de la relation entre expertise et action publique..	33
Les méthodes utilisées.....	36
Les entretiens semi-directifs .....	36
L'observation directe .....	39
Le questionnaire.....	43
Documents écrits et littérature grise .....	45
Plan général de la thèse .....	45
Institutionnalisation de la régulation des risques alimentaires, crise et création de l'Afssa .....	45
La bureaucratisation de l'expertise scientifique .....	46
L'institutionnalisation de l'Afssa et l'évolution de la régulation des risques alimentaires.....	47

## **PARTIE 1 : INSTITUTIONNALISATION DE LA REGULATION DES RISQUES ALIMENTAIRES, CRISE ET CREATION DE L'AFSSA ..... 49**

La question de la création institutionnelle.....	51
La question de la crise .....	55

### **Chapitre 1 - L'administration des risques alimentaires jusqu'à la crise de la vache folle ..... 59**

I. L'aliment entre hygiène publique, santé animale et végétale et répression des fraudes (jusqu'à la fin des années 1970).....	60
1. L'institutionnalisation des risques alimentaires .....	60
a. La faiblesse du ministère de la Santé .....	61
b. Le processus de centralisation des services vétérinaires .....	64
c. Protection des végétaux et contrôle phytosanitaire .....	70
d. Le développement depuis le niveau central du Service de répression des fraudes.....	71
2. La sécurité des aliments : un objet politique marginal.....	78
a. Une politique de développement intensif, intégrée au niveau communautaire .....	78
b. La création d'une expertise internationale .....	81
c. Le développement des préoccupations consuméristes .....	82
Conclusion du I : une régulation négociée des risques .....	84
II. Les transformations de la politique alimentaire (de la fin des années 1970 au début des années 1990). 86	
1. Le développement d'une régulation multi-niveaux.....	87
a. L'intégration croissante de la législation alimentaire dans le droit communautaire.....	87
b. Libéralisation des échanges et normalisation sanitaire internationale.....	90
c. Vers une régulation multi-niveaux des risques alimentaires .....	91
2. La réorientation de la politique alimentaire vers la qualité .....	92
a. La crise du modèle de développement agroalimentaire .....	93
b. De nouveaux risques alimentaires .....	94
c. La réorientation de la politique alimentaire autour de la notion de qualité .....	97
3. La propriété du ministère de l'Agriculture sur les risques alimentaires contestée.....	100
a. L'échec de la Direction de la qualité et la création de la DGCCRF.....	101
b. La politique de l'alimentation du ministère de l'Agriculture.....	104

c.	La DGCCRF et la politique de la consommation.....	108
d.	Le développement des compétences du ministère de la Santé dans le domaine alimentaire.....	111
	Conclusion du II : une impossible politique interministérielle de l'alimentation .....	115
	Conclusion du chapitre 1 : la fragilité institutionnelle de la régulation des risques alimentaires .....	120
<b>Chapitre 2 - Crise de la régulation des risques alimentaires et création de l'Afssa .....</b>	<b>123</b>	
I.	Deux analyses de la crise de la vache folle et de la création de l'Afssa .....	124
1.	Une analyse de la crise de la vache folle.....	124
2.	Une analyse de la création de l'Afssa .....	127
II.	La crise de la régulation des risques alimentaires.....	131
1.	Une redéfinition du risque alimentaire en problème de sécurité sanitaire.....	132
2.	Une remise en cause des politiques de sécurité alimentaire .....	137
3.	L'action d'une élite programmatique.....	141
a.	L'élite de la sécurité sanitaire.....	142
b.	Un système de représentation et un programme d'action.....	145
c.	Sécurité sanitaire et réforme de l'Etat .....	147
d.	La stratégie de l'élite de sécurité sanitaire .....	149
III.	Les transformations de la régulation communautaire des risques.....	154
1.	La crise de la régulation européenne en matière de santé publique .....	154
2.	La réforme de la Commission européenne : les nouveaux principes de la régulation des risques alimentaires .....	156
3.	L'analyse de risque, du National Research Council au Codex Alimentarius.....	160
a.	Les origines de l'analyse de risque.....	161
b.	L'intégration de l'analyse des risques dans les principes de fonctionnement du <i>Codex</i> .....	164
4.	Régulation communautaire et analyse des risques .....	167
IV.	Le processus politique de création de l'Afssa .....	170
1.	Une ou deux agences ?.....	173
2.	Autorité de police sanitaire ou agence d'évaluation des risques ? .....	177
3.	L'Afssa : quels pouvoirs ? .....	181
	Conclusion du chapitre 2 : Apprentissage et <i>path dependence</i> .....	188
<b>Conclusion de la partie 1 : La naissance d'une organisation-frontière .....</b>	<b>193</b>	
La construction d'un régime de régulation des risques alimentaires .....	193	
La crise et ses effets.....	194	
L'Afssa, une institution hybride .....	196	
<b>PARTIE 2 : LES TRANSFORMATIONS DE L'EXPERTISE DES RISQUES ALIMENTAIRES.....</b>	<b>199</b>	
<b>Chapitre 3 - Le processus de bureaucratization de l'expertise .....</b>	<b>205</b>	
I.	La construction d'une bureaucratie scientifique et technique .....	206
1.	Une expertise collective externe .....	206
2.	Une sélection des experts plus formalisée.....	213
3.	Une structure renforcée d'appui à l'expertise .....	220
II.	Une expertise procéduralisée.....	225
1.	La construction d'un processus d'expertise .....	225
a.	Les différents types de saisine.....	225
b.	Le processus de traitement des saisines.....	228
2.	Assurance-qualité et normalisation de l'expertise.....	233
a.	Le processus d'assurance-qualité .....	233
b.	Vers la normalisation de l'expertise .....	236
3.	Réorganiser les relations avec son environnement.....	238
a.	Réorganiser les relations entre évaluateurs et gestionnaires des risques .....	239
b.	Être indépendant des acteurs économiques sans couper les liens.....	241
c.	Ouvrir le processus d'expertise aux associations de consommateurs.....	245
III.	Les effets de la procéduralisation.....	247
1.	Garantir l'efficacité et la productivité du dispositif d'expertise.....	247
2.	Produire de la scientificité.....	249
3.	Professionaliser l'expertise : vers un « métier » d'expert ?.....	254
4.	Aménager la transparence.....	259
5.	Produire de la traçabilité .....	260
	Conclusion du chapitre 3 : les tensions et contradictions d'une expertise bureaucratisée.....	264

<b>Chapitre 4 - Le fonctionnement d'un dispositif bureaucratique d'expertise au concret .....</b>	<b>269</b>
I. Les limites de la procéduralisation de l'expertise .....	270
1. Des différences fortes entre CES .....	270
a. Des charges de travail différentes .....	270
b. Recevabilité du dossier et question posée .....	272
c. Le travail des rapporteurs .....	273
d. La résistance aux procédures.....	274
2. En comité : argumentation et délibération .....	278
a. De multiples effets qui limitent la prise de parole.....	278
b. Les modalités de la délibération.....	281
3. L'élaboration d'un avis : l'impossible purification du travail d'expertise .....	285
a. L'expertise : un mélange d'éléments hétérogènes.....	286
b. Boundary work.....	289
c. Le jeu sur les frontières .....	290
II. L'articulation problématique entre l'Afssa et ses comités d'experts .....	292
1. La question du mode de traitement des saisines et du type d'expertise mobilisée.....	292
2. Une expertise interne en mal de reconnaissance .....	296
a. Un rôle essentiel dans la construction des avis .....	296
b. Un statut en tension entre science et administration.....	298
c. Le conflit autour du statut et du rôle des secrétaires scientifiques .....	300
3. De l'avis du CES à l'avis de l'Afssa .....	304
a. Un passage problématique .....	304
b. Le rôle du directeur général : de l'estimation à l'évaluation de risque.....	307
III. La renégociation des frontières avec l'environnement.....	316
1. Le débat sur la présence des représentants des administrations en CES .....	316
2. Une ouverture timide aux acteurs économiques .....	322
a. Les frustrations des acteurs économiques .....	322
b. Vers une ouverture aux professionnels ?.....	325
3. Une participation limitée des associations de consommateurs.....	329
Conclusion du chapitre 4 : un cercle vicieux bureaucratique ? .....	332

<b>Conclusion de la partie 2 : Quel modèle d'expertise ? .....</b>	<b>339</b>
--	------------

## **PARTIE 3 : INSTITUTIONNALISATION DE L'AFSSA ET REGULATION DES RISQUES .....**

**343**

<b>Chapitre 5 - L'institutionnalisation de l'Afssa dans le système de régulation des risques alimentaires ...</b>	<b>349</b>
I. Une institution de sécurité sanitaire .....	350
1. Les fondements du leadership de Martin Hirsch.....	350
a. Une image publique de haut fonctionnaire atypique .....	350
b. Un leadership pluriel .....	353
2. Transposer les principes de sécurité sanitaire au domaine alimentaire .....	355
3. (Ré)orienter l'agence vers la défense de la sécurité sanitaire.....	357
II. Une stratégie d'institutionnalisation .....	361
1. Faire sa place : les crises comme opportunités .....	362
a. Les crises dioxine et Coca-Cola : participer à la gestion des crises .....	362
b. La crise de l'embargo : affirmer son indépendance .....	365
2. Se positionner à l'articulation entre évaluation et gestion des risques .....	371
3. Affirmer son autonomie scientifique et politique .....	375
4. Utiliser son pouvoir de communication .....	378
5. Etendre le champ de compétence de l'agence.....	381
III. Une institutionnalisation sous contraintes.....	384
1. Un établissement public sous tutelle .....	384
a. Une relation de tutelle classique.....	385
b. Une situation de dépendance financière .....	386
2. Une dépendance informationnelle.....	388
a. Une production de données insuffisante.....	388
b. Des difficultés pour obtenir les données des administrations.....	390
3. Une stratégie sous contraintes .....	392
Conclusion du chapitre 5 : une institutionnalisation conflictuelle.....	394

<b>Chapitre 6 - Les transformations de la régulation des risques alimentaires.....</b>	<b>397</b>
I. Agir sur les pratiques des acteurs économiques et sur les comportements des consommateurs.....	398
1. Réguler les marchés .....	399
2. Produire des normes.....	406
3. Enrôler les acteurs économiques.....	407
4. Agir comme un groupe de pression .....	415
5. Les perceptions des acteurs socio-économiques .....	423
II. La gestion publique des risques : l'expertise entre ressource et contrainte.....	428
1. La DGS : l'expertise comme ressource dans le jeu interministériel.....	430
a. Une gestion de risque fondée sur la sécurité sanitaire.....	430
b. L'Afssa : un allié dans le jeu interministériel.....	433
2. La DGCCRF : une position intermédiaire.....	435
a. L'expertise comme assurance réglementaire.....	435
b. Une position d'entre-deux dans le jeu interministériel.....	438
3. La DGAI : l'expertise comme contrainte .....	439
a. Une gestion entre santé publique et enjeux socio-économiques .....	440
b. Les zones de tension entre l'Afssa et la DGAI.....	442
c. Les tactiques pour desserrer la contrainte .....	447
Conclusion du chapitre 6 : un pouvoir d'influence .....	451
<b>Chapitre 7 - L'articulation entre l'expertise et la décision : le jeu sur la frontière.....</b>	<b>461</b>
I. L'expertise absorbe la décision.....	465
1. Lorsque la décision se conforme à l'expertise .....	465
2. Lorsque l'expertise contraint la décision .....	466
3. Lorsque la décision est déléguée aux experts.....	467
II. La décision contre l'expertise .....	468
1. Lorsque la décision contourne l'expertise.....	468
2. Lorsque la décision s'oppose à l'expertise.....	474
3. La décision « sans » l'expertise .....	482
a. Lorsque l'expertise se retire de la décision .....	482
b. Lorsque la décision s'affranchit de l'expertise .....	484
Conclusion du chapitre 7 : les facteurs explicatifs de l'articulation entre évaluateurs et gestionnaires .....	488
<b>Conclusion de la partie 3 : L'incertitude institutionnelle de la régulation des risques alimentaires .....</b>	<b>493</b>
L'institutionnalisation de l'Afssa .....	493
L'incertitude institutionnelle du système de régulation des risques .....	494
La fragilité institutionnelle du pouvoir de l'Afssa.....	496
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>501</b>
L'institutionnalisation de l'Afssa comme organisation - frontière.....	503
La bureaucratisation de l'expertise.....	503
L'institutionnalisation de l'Afssa comme acteur politique.....	504
L'incertitude institutionnelle du nouveau régime de régulation .....	505
L'Afssa et le changement de la régulation des risques alimentaires .....	506
Les dimensions du changement.....	506
Les variables explicatives du changement.....	507
La temporalité du changement .....	509
L'intensité du changement.....	509
Un processus de normalisation ?.....	511
Un contexte apaisé.....	512
Une agence plus scientifique, moins politique .....	513
L'évolution du cadre institutionnel et politique.....	516
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>521</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>545</b>
<b>Annexe 1 - Liste des sigles .....</b>	<b>546</b>
<b>Annexe 2 - Repères chronologiques sur la sécurité des aliments et l'Afssa .....</b>	<b>549</b>

<b>Annexe 3 - Liste des entretiens réalisés .....</b>	<b>550</b>
<b>Annexe 4 - Guide d'entretien pour l'enquête collective.....</b>	<b>552</b>
<b>Annexe 5 - Questionnaire d'enquête.....</b>	<b>556</b>
<b>Annexe 6 – Liste des tableaux, encarts et illustrations.....</b>	<b>564</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>567</b>