

Ombres et lumières de la stratégie européenne en matière de sécurité alimentaire

Marc BLANQUET

Professeur à l'Université Toulouse Capitole
Chaire Jean Monnet *ad personam*
IRDEIC¹

Le 26 mars 2004, à quelques dizaines de mètres d'ici, dans un colloque sur « la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Enjeux et perspectives² » auquel participait d'ailleurs notre rapporteur final d'aujourd'hui, Claude Blumann, je prononçais les conclusions à propos de cette naissance et je proposais que l'on se retrouve deux ans plus tard pour un « bilan de croissance » du nouveau-né...

Finalement, nous nous retrouvons pour fêter les 20 ans de l'EFSA et du dispositif législatif européen général de sécurité des aliments³. Il y a 10 ans...ils ont eu 10 ans...et le 16 novembre 2012, l'EFSA avait organisé un colloque et publié un fascicule⁴ pour marquer l'évènement, cette célébration me permettant d'illustrer le « clair-obscur » qui me semble caractériser cette politique. Ainsi, lors de cet évènement, la Directrice SANCO, Paola Testori Coggi jugeait que « l'EFSA a accompli de grandes choses au cours de ces 10 dernières années ». Elle déclarait aussi que l'Union, grâce à ce dispositif, avait réussi à « endiguer efficacement les incidents liés à l'alimentation ces dix dernières années, tant en termes de santé publique qu'en termes d'impact économique », ce qui révèle d'emblée la double face de cette politique, l'EFSA étant le « partenaire de confiance » permettant d'avoir dans l'Union les « normes les plus élevées de sécurité des aliments pour tous », le fascicule publié par l'EFSA renchérissant en actant que « les Européens bénéficient d'un des niveaux de sécurité des aliments les plus élevés du monde ».

Dans la chronique sur la politique agricole commune que je tiens depuis presque 20 ans aussi à l'Annuaire de droit de l'Union européenne, je notais cette année-là que la manière dont la Commission avait rendu compte de l'évènement était assez significative d'une forme de malaise vis-à-vis du dispositif européen de sécurité alimentaire mis en place et au cœur duquel se trouve l'Autorité de Parme. Dans un « FAQ », parmi les questions que s'était sentie obligée de poser la Commission, on trouvait les suivantes, à chaque fois suivies, bien entendu de propos rassurants : les activités de l'EFSA ne font-elles pas double emploi avec celles des agences nationales de sécurité des denrées alimentaires ? L'EFSA est-elle réellement indépendante ? Ou encore l'EFSA accorde-t-elle systématiquement les autorisations d'OGM ? Les objectifs principaux de rétablissement de la confiance du consommateur grâce à une expertise objective et d'excellence, et d'amélioration des relations avec les Etats membres dans des secteurs tels que les OGM n'étaient visiblement pas atteints, les conflits avec les Etats membres n'ayant pas cessé, et les scandales liés à la proximité des experts ou des responsables de l'Autorité européenne avec les lobbys de l'agrobusiness se multipliant à cette époque. On pouvait donner

¹ Institut de recherche en droit européen, international et comparé.

² Marc Blanquet et Nathalie De Grove-Valdeyron, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005. On soulignera l'écho de ces « enjeux et perspectives » dans l'intitulé du colloque d'aujourd'hui : « Bilan et perspectives ».

³ La législation-cadre date de 2002 et a été complétée par le « paquet hygiène » en 2004 et 2005, le règlement harmonisant les contrôles officiels en 2017, ou le règlement transparence de 2019. Le dispositif comprend aussi le système d'alerte rapide RASFF.

⁴ « Être prêt à relever les défis de demain ».

acte de ses réponses rassurantes à la Commission mais constater aussi que ces questions se posaient.

J'aimerais aujourd'hui montrer que ce clair-obscur est dominant, qu'il s'agisse du lancement, du bilan, ou du présent de la politique européenne de sécurité des aliments.

I. Le clair-obscur du lancement de la politique européenne de sécurité des aliments

Si c'est du début des années 2000 qu'il faut dater la mise en place d'une stratégie et d'une véritable politique de sécurité alimentaire dans l'Union, avec le Livre blanc de 2000⁵ et le règlement général de 2002⁶, il est évident que les problèmes de sécurité alimentaire ont été présents bien avant et ont conduit la Communauté⁷ et l'Union à prendre des mesures de protection de la sécurité alimentaire, avec une double ambivalence déjà : des liens confus avec la politique agricole commune, et des liens troublants avec la politique de compétitivité. Quant à la stratégie définie au début des années 2000, qui avait notamment fait l'objet de notre colloque de 2004, elle a suscité un certain nombre de doutes.

A) Les ambivalences de la période préstratégique

a) Des liens nécessaires et artificiels avec la PAC

Rappelons le cadre de départ : dans un premier temps, la situation consistait à avoir une politique agricole commune à laquelle le traité assignait cinq objectifs, *a priori* de façon exhaustive, et au sein desquels n'apparaissait en rien la perspective sanitaire.

Par ailleurs, la notion même de sécurité alimentaire n'existait pas ou plutôt avait une toute autre signification qu'aujourd'hui, en termes de sécurité de l'approvisionnement alimentaire⁸, et il n'y avait, dans les traités, aucune base juridique permettant de développer une compétence de la Communauté en matière sanitaire⁹.

Ceci s'est traduit par un cadre artificiel pour les premières mesures de sécurité alimentaire, avant que la crise de la vache folle n'aboutisse à déterminer une base juridique dédiée pour ces problèmes, distincte de la base juridique et de la procédure décisionnelle de la PAC.

1) L'artifice a consisté à inscrire « au forceps » les mesures de sécurité alimentaire dans un cadre constitutionnel de la PAC *a priori* étranger à ce type d'objectif. Ceci a pris la forme de raisonnements imaginatifs ou artificiels de la Cour.

Imaginative assurément fut l'argumentation de la Cour surmontant la faiblesse « constitutionnelle » par un appel à une sorte de supraconstitutionnalité de la protection de la

⁵ COM (1999) 719, du 12 janvier 2000.

⁶ 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 (*JOUE* n° L 31 du 1^{er} février 2002, p.1).

⁷ On estime que les premières mesures ont été prises dès 1964.

⁸ Il est vrai que depuis l'invasion de l'Ukraine, on entend à nouveau l'expression de « sécurité alimentaire » au sens de sécurisation de l'approvisionnement alimentaire. Dans le Colloque précité de 2004, Claude Blumann qualifiait de « post moderne » la version sanitaire de la sécurité alimentaire, *op. cit.*, p. 72.

⁹ Du moins jusqu'au traité de Maastricht mais même après son entrée en vigueur, pendant quelques années (des années « vache folle »), les structures associées à cette nouvelle compétence étaient en voie de mise en place.

vie et de la santé des personnes et des animaux que ne peut oublier aucun législateur, même quand cela ne lui est pas spécifiquement indiqué par le traité¹⁰.

Artifice sans doute quand la Cour a cherché à intégrer de force, par l'interprétation, des sujets de sécurité alimentaire dans un des cinq objectifs de la PAC : par exemple, une réglementation sur des substances indésirables dans l'alimentation des animaux, dont le considérant 2 exprime clairement la dimension sanitaire¹¹, va pourtant, selon la Cour, dans le sens de la productivité de l'agriculture¹². Et ceci aboutit à une ambiguïté majeure, la Cour confirmant, en 1998¹³, que la PAC ne pouvait pas faire abstraction d'exigences telles que la protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, d'autant que cette protection de la santé «*contribue à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune visés à l'article 39, paragraphe 1, du traité, notamment lorsque la production agricole est immédiatement dépendante de son écoulement auprès de consommateurs de plus en plus soucieux de leur santé*». C'est là une façon de considérer ces questions de sécurité alimentaire comme des problèmes agricoles (souci d'écoulement de la production agricole) ou commerciaux (souci de répondre à l'attente du consommateur). Certes, c'est là un discours « politique » propre à susciter un consensus de bon aloi, les impératifs de sécurité alimentaire étant dès lors appréhendés comme des atouts permettant d'améliorer l'efficacité ou la rentabilité de l'activité agricole, et non comme des contraintes et des charges qu'il s'agirait de faire accepter aux producteurs. On ne peut cependant s'empêcher de regretter l'amalgame et le statut donné à ces objectifs, simples moyens pour mieux atteindre un objectif économique, la motivation du législateur européen telle que présentée ici n'étant donc pas directement de répondre à des risques sanitaires mais de répondre aux soucis sanitaires des consommateurs, voire de profiter de ces soucis. C'est là sans doute la conséquence du montage quelque peu artificiel de 1988, mais les leçons de la crise de la vache folle n'avaient pas toutes été tirées semble-t-il...

2) Ces leçons étaient celles d'une crise agricole prenant une ampleur de crise sanitaire mais continuant à être gérée en tant que problème agricole, et elles ont conduit le « constituant » du traité d'Amsterdam à fournir une base juridique à caractère sanitaire dédiée à ce type de questions la formulation initiale de 1997 insistant plus que dans la version actuelle¹⁴ sur le détachement par rapport à la PAC¹⁵, la codécision étant d'application pour adopter « par dérogation à l'article 37 [c'est dire la procédure agricole], des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique ».

Ainsi, avant même que soit définie une stratégie et une politique européenne de sécurité alimentaire, existait dans le traité une base juridique disponible, à la tonalité franchement sanitaire puisqu'inscrite dans le cadre de la politique de la santé de l'Union, et offrant donc la possibilité de s'affranchir des artifices liés à l'absence, jusque-là, de base juridique appropriée.

b) Des liens révélés et révélateurs avec la compétitivité

¹⁰ CJCE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c/Conseil (Hormones)*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855, et *Royaume-Uni c/Conseil (poules pondeuses)*, aff. 131/86, *Rec.* p. 905.

¹¹ « considérant que la présence de résidus de pesticides dans les aliments des animaux peut entraîner, au même titre que celle de résidus déjà réglementés de certains produits et substances, des risques pour la santé humaine, puisqu'il s'agit, en général, de substances toxiques ou de préparations à effets dangereux... »

¹² CJCE, 16 novembre 1989, *Commission/Conseil*, aff. 11/88, *Rec.* p. 3799.

¹³ CJCE 5 mai 1998, *Royaume-Uni c/Commission*, aff. C- 180/96, *Rec.* p. I- 2211.

¹⁴ Actuel art. 168, §4, b, TFUE.

¹⁵ La spécificité procédurale était essentielle à l'époque, la procédure agricole ne donnant pas de pouvoir législatif au Parlement, ce qui n'est plus le cas et explique que le traité de Lisbonne ait gommé cet aspect dérogatoire par rapport à la procédure agricole qui est désormais très proche.

Les leçons de la crise de la vache folle n'ont pas été tirées uniquement sur ce plan constitutionnel mais aussi législatif et administratif, la future politique européenne en la matière commençant à se dessiner dès 1997. Il faut admettre que les « artifices » liés au défaut de base juridique sont alors apparus comme peut-être révélateurs d'une ambiguïté substantielle dans la conception même de cette politique.

En 1997, dans son document prospectif sur l'avenir des politiques communautaires, l'Agenda 2000¹⁶, la Commission, lorsqu'il entend préciser les « *objectifs politiques de la PAC* » insiste avant tout sur la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés intérieurs et extérieurs, et note que l'abaissement des prix profitera certes aux consommateurs et laissera une plus grande marge pour une différenciation des prix en faveur des produits de qualité supérieure, mais l'ambiguïté apparaît cependant rapidement quand la Commission souligne que « *les prix ne sont qu'un paramètre de la compétitivité* », la sûreté et la qualité des denrées alimentaires en étant « *deux aspects au moins aussi importants* ». La Commission explique qu'une fiabilité totale de la sûreté des denrées alimentaires (et des efforts continus tendant à en améliorer la qualité) seront aussi des éléments déterminants pour l'image des produits européens sur les marchés intérieurs et internationaux.

On retrouve cette idée dans la Communication de la Commission sur la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire¹⁷ qui conduit à bien distinguer les deux notions : il y a la « protection de la santé des consommateurs »¹⁸, largement entendue et qui déborde sur des aspects agricoles tout en restant dans une logique de protection des consommateurs, et la « sûreté alimentaire » qui, elle, n'est pas uniquement à considérer dans cette optique protectrice : la sûreté alimentaire est d'une part, certes, une « *condition préalable pour la protection de la santé des consommateurs* », mais « *...elle sert aussi les intérêts des producteurs et de ceux qui sont associés à la transformation et à la commercialisation des denrées alimentaires et des produits agricoles pertinents* »¹⁹.

Le clair-obscur était déjà là...

B) Les doutes sur la stratégie des années 2000

Ce sont les doutes exprimés largement dans le colloque de 2004 et ils sont doubles. Il y a, encore, ce lien ambigu avec la dimension économique, et il y a la logique ambiguë de la nouvelle gouvernance européenne.

a) Les liens ambigus avec la dimension économique

L'acte fondateur de cette politique est le Livre blanc sur la sûreté alimentaire, présenté le 12 janvier 2000²⁰. Si l'on en reste à cette présentation, l'ambiguïté apparaît déjà. En effet, le Commissaire David Byrne, Commissaire en charge de la santé et de la protection des consommateurs, en cette occasion, insistait sur le niveau élevé d'ambition de l'entreprise communautaire, annonçant les « *propositions les plus radicales et ambitieuses jamais présentées dans le domaine de la sûreté alimentaire* » mais il n'était pas seul ce jour-là. Il était

¹⁶ JOCE n° L 204, 11 août 2000, p. 1.

¹⁷ COM (97) 183 final.

¹⁸ La communication regroupe sous cet intitulé générique également les problèmes de santé et protection des animaux, des végétaux et de l'environnement liés à l'utilisation de produits chimiques, de production et consommation de denrées alimentaires et de produits alimentaires pour animaux, d'usage de produits cosmétiques, ou de produits chimiques en agriculture (point 2. 2 de la communication précitée).

¹⁹ Communication précitée, p. 6.

²⁰ Précité.

accompagné par Erki Liikanen, Commissaire responsable du secteur « *Entreprises et société de l'information* », qui, lui, a déclaré que « *l'initiative d'aujourd'hui a un double objectif : non seulement accroître la qualité de vie des Européens, mais aussi "booster" la compétitivité de l'industrie alimentaire européenne* ».

A ce lien déjà signalé avec la recherche de compétitivité, s'ajoute, dans le cadre législatif de 2002, un lien indiscutable avec une logique de marché. Un objectif très apparent de ce nouveau cadre législatif et institutionnel consiste en effet à améliorer ou restaurer le bon fonctionnement des marchés agroalimentaires (mis à mal par la crise de la vache folle). Dans le règlement (CE) 178/2002 du 28 janvier 2002²¹, texte de base de la politique de sécurité alimentaire, le premier considérant est clairement dans une logique « œcuménique » mixant l'objectif de santé publique et le souci de bon fonctionnement du marché : « *La libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur et contribue de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens, ainsi qu'à leurs intérêts économiques et sociaux* ». On doit voir là ce que j'ai pu appeler naguère la recherche d'un nouveau souffle pour le marché intérieur (et donc une logique globale qui serait celle du marché intérieur), l'idée étant que la suppression des entraves à la libre circulation, vecteur essentiel depuis le début de la construction de ce marché intérieur étant largement satisfaite, il était nécessaire de « charger de valeur » cette politique du marché intérieur, par exemple en passant de la libre circulation à la libre circulation de produits sûrs²²...

Dans ce même règlement nombre de considérants sont clairs sur cette approche : « *la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines ne peut être réalisée que si les prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ne diffèrent pas de manière significative d'un Etat membre à l'autre* », ces différences étant « *susceptibles d'entraver la libre circulation des denrées alimentaires, de créer des inégalités en matière de concurrence et, de ce fait, d'influer directement sur le fonctionnement du marché intérieur* », qu'« *il est donc nécessaire de rapprocher ces concepts, principes et procédures de manière à ce qu'ils forment une base commune pour les mesures régissant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux adoptées dans les Etats membres et au niveau communautaire* ».

On retrouve cette orientation chaque fois qu'est évoqué le rétablissement de la *confiance* du consommateur, plutôt que la protection de la *santé* du consommateur, l'approche en termes de « *confiance du consommateur* » étant plus commerciale que sanitaire. Les considérants du règlement (CE) n° 178/2002 sont à cet égard révélateurs, indiquant qu'« *il est nécessaire d'assurer la confiance des consommateurs, des autres parties concernées et des partenaires commerciaux dans les processus de décision en matière de législation alimentaire, les fondements scientifiques de la législation alimentaire, ainsi que dans les structures et l'indépendance des institutions chargées de la protection de la santé et des autres intérêts* »²³. La création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments se fait aussi en mettant en avant cette préoccupation. C'est sans doute entre autres une raison pour laquelle cette agence a été nommée « *Autorité* » d'abord et non, plus sobrement, « *Agence* ». Ensuite, dans les fonctions assignées à l'EFSA, la fonction de « *communication sur le risque* », à destination du consommateur qu'il s'agit alors de rassurer, est omniprésente, que ce soit dans le Livre blanc, le règlement 178/2002 instituant l'Autorité, ou des actes tels que le règlement 1304/2003 du 11 juillet 2003 déterminant les procédures appliquées par l'EFSA aux demandes d'avis

²¹ Règlement précité.

²² Cf. notamment Marc Blanquet, « L'évolution des impératifs de sécurité dans les politiques communautaires », in (C. Flaesh-Mouglin éd.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, spéc. p.63.

²³ Cons. 9.

scientifiques²⁴. S'agissant plus précisément du règlement créant l'EFSA, celui-ci, outre son considérant précité, décline cette obsession de la « confiance » à l'envie : il faut assurer une certaine évaluation des risques *« afin d'assurer la confiance dans les bases scientifiques de la législation alimentaire »*, il *« est nécessaire d'assurer la confiance des consommateurs et des partenaires commerciaux à travers un processus ouvert et transparent d'élaboration de la législation alimentaire »*, la *« sécurité et la confiance des consommateurs de la Communauté et des pays tiers revêtent une importance primordiale »*, la *« confiance des institutions communautaires, du public et des parties intéressées dans l'Autorité est indispensable »*... Dans le colloque de 2004 sur la création de l'EFSA, le directeur du service juridique de l'Autorité a présenté comme « premier objectif clé » celui d'améliorer la confiance des consommateurs, le deuxième étant celui de contribuer au fonctionnement du marché intérieur, et le troisième seulement consistant à contribuer à un meilleur niveau de protection de la santé humaine, le représentant des industries agroalimentaires européennes insistant quant à lui sur le bon fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité internationale.

Certes, et la précision doit être faite, il n'y a pas forcément d'opposition entre un objectif sanitaire de protection de la sécurité alimentaire et le souci, plus commercial, d'inspirer confiance au consommateur. La législation de 2002, certes, semble surtout se focaliser sur ce 2^o aspect mais on peut aussi le voir autrement, à l'image de la stratégie 2020 de l'EFSA définissant comme objectif « l'obtention d'un niveau élevé de santé publique, tout en améliorant la compétitivité de l'industrie des denrées alimentaires et des aliments pour animaux de l'Union européenne et en favorisant la création d'emplois » et précisant que l'EFSA y contribue « de façon directe, en préservant la santé publique et, de façon indirecte, en renforçant la confiance des consommateurs à l'égard du système de sécurité des aliments de l'UE ». Cet objectif de renforcement de la confiance est cependant doublement important, en tant que tel d'abord, et en tant que révélateur de la réussite ou de l'échec sur l'objectif « direct ».

b) La logique ambiguë de la nouvelle gouvernance européenne

L'EFSA est une agence créée au début des années 2000 et illustrant donc cette véritable nouvelle doctrine de l'exercice par l'Union de ses compétences qu'était la « nouvelle gouvernance européenne », particulièrement en vogue à l'époque. Je ne m'attarderai pas sur ce phénomène, sur lequel j'ai beaucoup écrit à l'époque²⁵ mais c'était là un motif supplémentaire de douter du nouveau dispositif, la nouvelle gouvernance européenne prônant la mise en place d'autorités autonomes exerçant à la place d'une Commission jugée trop politisée du fait de l'élection au Suffrage universel direct du Parlement européen des tâches techniques complexes exigeant une objectivité et des compétences particulières. Les agences permettant aux « parties prenantes » de s'inscrire dans leur organisation même, en participant par exemple au Conseil d'administration, étaient censées illustrer une nouvelle conception de la démocratie, plus directe, plus participative et exempte de toute politisation stérile.

Le colloque de 2004 sur la création de l'EFSA avait mis en évidence cette logique, le représentant des industries agroalimentaires européennes, par exemple, M. Taymans, insistant sur la dépolitisation et la meilleure utilisation des compétences des professionnels du secteur,

²⁴ Règlement (CE) n° 1304/2003 de la Commission du 11 juillet 2003 sur la procédure appliquée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments aux demandes d'avis scientifiques dont elle est saisie, *JOUE* n° L 185 du 24 juillet 2003, p. 6.

²⁵ Cf. notamment Marc Blanquet, « Le système communautaire à l'épreuve de la gouvernance européenne. Pour une nouvelle gouvernance raisonnée », in *Mélanges en hommage à Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 239.

le directeur du service juridique de l'EFSA, M. Cuvillier, situant aussi clairement la création de l'EFSA dans ce courant de la nouvelle gouvernance, exigeant de mettre en place des liens satisfaisants, ce qui n'était pas encore le cas à l'époque, avec la Commission et le Parlement. Si on laisse de côté cette dimension doctrinale du phénomène²⁶, et si l'on reste sur les caractéristiques de l'EFSA, le colloque de 2004 avait permis de mettre au jour un certain nombre de motifs d'inquiétude. Le premier était celui des liens évidents avec l'industrie agroalimentaire européenne, laquelle apparaissait comme le premier demandeur d'une telle structure, lui offrant un interlocuteur unique à la place de procédures nationales multiples. Le débat avait aussi porté sur la distinction entre l'évaluation et la gestion des risques, sans doute obombrée par la participation de la société civile organisée aux structures de l'agence ; il faut rappeler qu'initialement il n'y avait que 14 membres du Conseil d'administration et que les groupes d'intérêts, avec 4 membres, représentaient plus de 28% des membres. Ce n'est plus le cas désormais, depuis le 1^{er} juillet 2022 (10,5%). L'idée était que les facteurs sociétaux, économiques, éthiques, devaient par-là être pris en considération, le règlement 178/2002, il est vrai, admettant 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 contrôles²⁷ », ce qui rend moins net le rôle de l'EFSA s'agissant de la distinction entre l'évaluation et la gestion du risque.

II. Le clair-obscur du bilan de la politique européenne de sécurité des aliments

C'est bien sûr l'essentiel. On peut faire ce bilan de multiples façons²⁸. On peut notamment observer que si, comme la Commission l'affirme « Le règlement LAG trouve son origine dans une succession de crises liées à l'alimentation, notamment la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la fièvre aphteuse et la crise de la dioxine à la fin des années 1990 au début des années 2000²⁹ », cette même litanie pourrait être faite aujourd'hui : les scandales sanitaires ont continué³⁰. On a même vu apparaître une nouvelle catégorie de scandales en matière de sécurité alimentaire, qui se sont multipliés aussi, les scandales liés à l'Autorité européenne de sécurité alimentaire, que ce soit sur le plan de l'indépendance de l'expertise, en

²⁶ Inquiétante au demeurant par son côté « post parlementaire ».

²⁷ Cons. 19.

²⁸ Signalons certains bilans un peu vagues, tel celui de l'ING Foodwatch France : « Le règlement de 2002 st relativement bon et à 80% solide », le problème pour cette ONG ne tenant pas tant au règlement lui-même qu'à son application dans les Etats membres, aboutissant à une forme d'impunité, ce qui est une autre façon de faire le bilan (en France, les effectifs de la DGGCCRF ont perdu 1000 postes entre 2007 et 2013). Dans son discours à la nouvelle génération agricole, le 22 février 2018, le Président Macron, dans le même sens, évoquait la complexité des réseaux européens et la faiblesse de contrôles permettant aux fraudeurs d'échapper aux sanctions. Sur ce plan, la France a décidé le 6 mai 2022 de mettre en, place une police unique chargée de la sécurité des aliments, avec un pilotage unique assuré par la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (partage jusque-là avec le Ministère de l'Economie).

²⁹ Présentation du contexte de l'adoption du règlement transparence de 2019.

³⁰ Lasagnes au cheval en 2013 (certes, pas de risque sanitaire, ce qui a conduit l'EFSA à ne jamais divulguer la liste des produits concernés, la réputation des entreprises n'ayant pas à être mise en balance avec la sécurité sanitaire), oeufs contaminés au Fipronil en 2017, affaire Lactalis (salmonelle) en 2017, viande avariée en Pologne en 2019 (rapidement réglé grâce au RASFF), chocolats Kinder, ou pizzas Buitoni en 2022...

termes de conflits d'intérêts³¹, ou des méthodes d'évaluation utilisées, ou de la transparence de ses activités, ce qui fait beaucoup *a priori* pour un dispositif censé produire de la confiance.

On s'intéressera d'abord au bilan général qu'il est possible de tracer quant à la législation globalement entendue, avant de se focaliser sur l'EFSA, son indépendance notamment, et en concluant sur le plan de cette confiance des consommateurs tant recherchée.

A) Le bilan général de la législation

Je ferai d'abord une remarque sur la base juridique des différents instruments normatifs adoptés, avant de prendre en considération, puisqu'il a été fait, le « bilan de qualité » de cette législation, établi dans le cadre REFIT³².

a) L'utilisation de la base juridique dédiée

A été soulignée plus haut l'individualisation procédurale de la sécurité alimentaire, dès le traité d'Amsterdam, et consistant à admettre une procédure dérogatoire par rapport à la procédure agricole, dans une logique plus « sanitaire » puisque relevant des « enjeux communs de sécurité en matière de santé publique ». S'agissant de ces mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique, le caractère dérogatoire sur le plan procédural vis-à-vis de la procédure agricole a été effacé avec le traité de Lisbonne, et il est vrai que les procédures se sont considérablement rapprochées, même si elles restent différentes³³ ; en revanche, le traité insiste désormais sur le caractère dérogatoire en termes de catégorie de compétence, ces mesures étant prises par l'Union au titre d'une véritable compétence partagée et non en tant que compétence d'appui ou de complément, comme c'est le cas pour la politique générale de la santé. On sait cependant que le caractère « constitutionnel » des questions de base juridique ne repose pas uniquement sur ce volet procédural et de partage des pouvoirs, mais aussi sur la « philosophie » générale de l'acte que la base juridique traduit ou révèle. Il n'est donc pas sans intérêt d'observer un phénomène indiscutable qui est un renoncement quasi systématique à la base juridique spécifique, la pratique pour la législation en matière de sécurité des aliments étant celle de bases juridiques doubles (sanitaire spécifique et agricole) ou triples (avec la base Marché intérieur), voire quadruples, le règlement 178/2002 reposant sur les bases marché intérieur, politique commerciale et politique agricole en plus de la base dérogatoire spécifique. C'est le cas du règlement du 15 mars 2017 concernant les contrôles relatifs à la législation alimentaire³⁴, qui retient la triple base des articles 43§2, 114, et 168§4 point b, le préambule, traduisant l'exigence d'une mesure ayant directement pour objectif la santé publique par la référence à un « objectif ultime » de protection de la santé humaine, explique que la « législation de l'Union sur la chaîne

³¹ Ce genre de mise en cause a été faite dès 2004 par « Les amis de la Terre ». Citons l'embauche directe par Syngenta de la directrice du groupe OGM de l'EFSA en 2008, la mise en cause, en 2011, de 4 membres du CA de l'EFSA, dont un dirigeait l'ILSI Europe, ou le passage direct en 2012 de Mme Banati de la présidence du CA de l'EFSA à la direction exécutive de l'International Life Science Institute (ILSI), instance de lobbying des industries de l'agro-alimentaire, dans le cadre duquel elle avait eu des activités tout en exerçant ses fonctions à l'EFSA. Le report de la décharge financière de l'EFSA par le Parlement européen, en mai 2012, sanctionnait ces problèmes, également dénoncés par le rapport spécial n°15 de la Cour des comptes européennes, en 2012, « Management of conflict of interest in selected EU Agencies ».

³² Programme pour une réglementation affûtée et performante.

³³ La consultation du comité des régions reste spécifique à la procédure de l'article 168, §4, TFUE.

³⁴ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, JOUE n° L 95, 7 avril 2017, p. 1.

agroalimentaire », qui vise notamment à garantir que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sont sûrs et sains, et à assurer un niveau élevé de santé humaine, animale et des végétaux ainsi que de bien-être des animaux tout au long de la chaîne agroalimentaire, « contribue au fonctionnement du marché intérieur ». On trouve aussi une « synthèse molle » censée expliquer le recours à la triple base agricole, marché intérieur et 168, §4, point b dans le préambule du règlement du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles³⁵ : « Afin de garantir un niveau élevé de santé publique et animale dans l'Union et de permettre le développement rationnel des secteurs agricole et aquacole et d'accroître la productivité, il est nécessaire de fixer des règles zoosanitaires au niveau de l'Union. Ces règles sont notamment nécessaires pour contribuer à l'achèvement du marché intérieur et éviter la propagation des maladies infectieuses ». On reste donc dans l'ambiguïté traversant l'ensemble de la sécurité alimentaire au niveau européen et que l'on peut trouver à la fois dans la politique menée par la Commission et dans la jurisprudence de la Cour de justice. De même le Règlement (UE) 2019/1381 relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire³⁶ repose sur la même triple base juridique.

b) Le bilan de qualité de la législation

Il est intéressant de voir quelle évaluation la Commission fait du règlement de 2002 et de la législation alimentaire générale, ce bilan de qualité mené dans le cadre REFIT ayant été présenté le 15 janvier 2018³⁷. Ce bilan se donne deux objectifs : certes, une éventuelle adaptation compte tenu des évolutions depuis 2002, mais aussi, dans la logique REFIT, une éventuelle simplification de la réglementation, dont découlerait une réduction des coûts et des contraintes. Il est à noter que la correction d'éventuels défauts n'apparaît pas *a priori*. La conclusion est, dans cette ligne, que le règlement LAG « est toujours pertinent », c'est-à-dire adapté aux tendances actuelles (parmi lesquelles on trouve « la compétitivité » et la curieuse « exigence de qualité au regard de la sécurité des denrées alimentaires »). En revanche, il serait moins utile vis-à-vis de l'alimentation durable et de la lutte contre le gaspillage. S'agissant de « l'efficacité », on retrouve en 2018 l'ambivalence des débuts : « Globalement, les principaux objectifs du règlement LAG, à savoir assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur, ont été atteints ». L'analyse de la « valeur ajoutée de l'UE » se fait aussi sur tous les registres, parfois inextricablement mêlés : le système mis en place a joué « un rôle important dans la prévention et la gestion des crises alimentaires, limitant, le cas échéant, l'incidence de ces crises sur la santé publique et les intérêts des consommateurs, ce qui conforte durablement la confiance des consommateurs et réduit les perturbations du commerce », cette valeur ajoutée étant surtout soulignée à un autre titre : « L'approche harmonisée permet à l'industrie des denrées alimentaires et des boissons de l'UE d'être plus compétitive pour faire face à ses partenaires commerciaux sur le marché international ».

En revanche, le bilan particulier sur chacun de ces volets est différent.

Sur la sécurité des denrées, le bilan est plutôt positif, notamment du fait d'« améliorations constantes », mais vis-à-vis des crises alimentaires, c'est juste « globalement » satisfaisant et le constat est qu'il faut constamment réévaluer cette gestion des crises alimentaires.

³⁵ Règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil, JOUE n° L 84, du 31 mars 2016, p. 1.

³⁶ Règlement (UE) 2019/1381 du Parlement européen et du Conseil, JOUE n° L 231 du 6 septembre 2019, p.1.

³⁷ Document de travail SWD(2018)37. Ce bilan repose cependant sur des études menées en 2014 et 2015.

Sur les dimensions économiques, le *satisfecit* est plus net. C'est d'abord le cas quant au marché intérieur : « Le règlement LAG, ainsi que le degré élevé d'harmonisation atteint dans la législation alimentaire spécifique de l'UE, a contribué au fonctionnement effectif du marché intérieur en imposant les mêmes règles à l'ensemble des exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire (ci-après les « opérateurs ») présents sur le marché de l'UE et en limitant les entraves aux échanges en cas de problème. La valeur des échanges intra-UE dans le secteur des denrées alimentaires et des boissons a augmenté de 72 % au cours de la décennie écoulée ». De même quant à la compétitivité : « Les exigences de la LAG, y compris l'obligation de donner un fondement scientifique à la législation alimentaire, soutenues par l'établissement et le fonctionnement de l'EFSA et par l'exigence de prise en considération des normes internationales, ont contribué à la reconnaissance internationale de la sécurité des produits européens et à l'amélioration de la qualité perçue de ces produits sur les marchés tiers. Cela a permis à l'Union de consolider sa compétitivité internationale par rapport à ses principaux partenaires commerciaux depuis 2003 ; les exportations de l'Union ont connu une progression de 6,3 %, nettement supérieure à celle de ses importations (0,5 %), ce qui s'est traduit par un redressement de la balance commerciale : déficitaire de moins de 3 milliards d'euros en 2003, celle-ci était excédentaire de plus de 10 milliards d'euros en 2012 ».

Et on retrouve cette même conclusion très positive sur un des aspects de la création de l'EFSA déjà signalé : « La centralisation de l'analyse des risques à l'échelon de l'UE a apporté une efficacité accrue par la réduction des coûts incombant aux autorités nationales compétentes et aux opérateurs » ; et « le système centralisé d'autorisation procure des gains d'efficacité que ne procureraient pas de multiples systèmes nationaux d'autorisation des denrées alimentaires ».

Pour l'EFSA et l'indépendance, la conclusion est *a priori* sans appel : « Concrètement, l'indépendance de l'EFSA est garantie par l'un des systèmes les plus perfectionnés et les plus solides qui soient ». La conclusion finale ouvre cependant mais de façon très vague, sur des réformes : « Il convient d'examiner plus avant la possibilité de renforcer la transparence, la fiabilité et l'indépendance des études servant de base aux évaluations de l'EFSA tout en protégeant les informations commerciales auxquelles il est justifié de réserver un traitement confidentiel ». Mais sur ce registre si des défauts en matière de transparence des procédures ne sont admis que du bout des lèvres (ce serait un problème de « perception » par le grand public), en revanche, est plus franchement critiquée la longueur des processus d'évaluation qui « ralentit le processus de mise sur le marché dans certains secteurs » et « compromet le potentiel d'innovation et la compétitivité de l'industrie des denrées alimentaires et des boissons de l'UE ».

Ceci exige en tous cas de s'intéresser maintenant de façon plus spécifique au bilan de l'EFSA.

B) Le bilan particulier de l'EFSA

L'EFSA, dans l'analyse du risque est chargée de l'évaluation et de la communication. La première exige l'indépendance. La 2^e doit produire la confiance. Sur ces deux points, le bilan est mitigé.

a) L'indépendance

C'est un point essentiel et il peut se dédoubler. Il y a le problème de l'indépendance des experts et la question des conflits d'intérêts ; et il y a l'indépendance de l'expertise, qui pose le problème des méthodes et de la transparence.

1) L'indépendance des experts : la gestion des conflits d'intérêts

J'éviterai la litanie des scandales liés aux conflits d'intérêts des experts. Je me contenterai de prendre en considération l'attitude de l'EFSA elle-même qui démontre plus que la succession d'articles de presse incendiaires que cette question essentielle n'a pas été réglée de façon satisfaisante en 2002. En effet, la politique de lutte contre les conflits d'intérêts a été revue par l'EFSA en 2011, en 2014, en 2017, et 2018³⁸. Et au moment du renouvellement des experts pour la période 2018-2021, l'EFSA a admis que 25% des experts présents en 2017 seraient en situation de conflit d'intérêts avec les nouvelles règles³⁹. D'emblée, le premier bilan à tirer de cette réalité est que ce problème n'a pas été réglé de manière satisfaisante pendant au moins les 15 premières années de fonctionnement de l'EFSA, mais que les progrès ont été constants jusqu'à peut-être arriver à un niveau acceptable désormais.

Pour affiner le constat, on peut prendre pour objet d'examen la réforme de la politique d'indépendance de l'EFSA adoptée par son CA en juin 2017 suite à plusieurs demandes formulées par le Parlement européen et des organisations de la société civile face à la récurrence des allégations de conflits d'intérêts⁴⁰, de même que la décision du 1^{er} juillet 2018 par laquelle le Directeur exécutif de l'EFSA a mis en œuvre cette réforme⁴¹, et se référer à deux types d'évaluations qui en ont été faites, avec des garanties d'objectivité⁴².

- Travaux de la Commission nationale de déontologie et alertes en santé publique et environnement : la Commission a fait une analyse critique en février 2022⁴³ et est actuellement en cours une consultation publique pour éventuellement revoir cette analyse. La Commission admet que cette réforme de 2017 et 2018 est importante et bienvenue, et salue notamment le fait que l'EFSA procède 2 fois par an à la vérification du respect des règles, ou les engagements pris pour la publication des déclarations publiques d'intérêts des responsables de l'EFSA et des experts, ou pour que le rapport annuel indique le nombre de contrôles effectués, le nombre de manquements et les mesures prises. Positif est également l'engagement en termes de conséquences d'une violation des règles (par exemple interdiction de travailler avec l'EFSA pendant 10 ans).

Elle regrette cependant l'absence de cohérence entre les différentes agences de l'Union (Agence des médicaments, des produits chimiques...), qui adoptent des définitions et des règles différentes en matière de déontologie de l'expertise, ce qui empêche d'identifier une véritable politique de l'Union en la matière. S'agissant spécifiquement du nouveau dispositif de l'EFSA, la Commission identifie un point important de fragilité dans son champ d'application, les experts des autorités compétentes des Etats rapporteurs et co-rapporteurs dans l'instruction scientifique des dossiers, qui jouent un rôle essentiel, n'étant jamais visés. Il faudrait revoir les relations au sein du réseau de l'EFSA et, sur la base de ce dispositif propre à l'EFSA, établir un

³⁸ On rappelle souvent que c'est sous la pression du Parlement européen, en 2014, que l'EFSA a été obligée de se concentrer sur ce problème.

³⁹ Le Médiateur européen, très critique en 2013, a admis en octobre 2017 que l'EFSA avait progressé sur ce plan.

⁴⁰ *EFSA's policy on independence: how the European Food Safety Authority assures the impartiality of professionals contributing to its operations* (21 juin 2017):

https://www.google.com/search?q=EFSA%E2%80%99s+policy+on+independence&rlz=1C1VDKB_frFR963FR968&oq=EFSA%E2%80%99s+policy+on+independence&aqs=chrome..69i57j69i60.847j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

⁴¹ https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/competing_interest_management_17.pdf.

⁴² On veut dire par là qu'on évitera les appréciations de l'EFSA elle-même, et symétriquement celles fleurissant sur les sites de diverses ONG militantes.

⁴³ https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/IMG/pdf/analyse_cndaspe_efsa_fr.pdf.

cadre commun d'exigences minimales en matière de conflits d'intérêts sur lequel s'engageraient les membres du réseau.

Par ailleurs, la période de « quarantaine » (période durant laquelle des liens d'intérêts sont considérés comme interdisant d'opérer pour l'EFSA) n'est que de 2 ans alors que les déclarations d'intérêts obligatoires couvrent 5 ans. La Commission démontre que la stratégie (plausible au vu des enjeux financiers) consistant pour une entreprise à « mettre en quarantaine » pendant 2 ans un collaborateur pour qu'il puisse intégrer l'EFSA n'est guère coûteuse, et elle préconise de porter cette période à 4 ou 5 ans⁴⁴. De même pour la durée de « refroidissement » après avoir occupé des fonctions à l'EFSA est de 2 ans, ce qui est trop court et devrait aussi être porté à 4 ou 5 ans. La procédure permet au seul directeur exécutif de l'EFSA d'autoriser la participation d'un expert qui ne répond pas aux exigences d'indépendance mais dont la contribution est jugée essentielle. La Commission souhaiterait plus de collégialité dans cette autorisation et que les autres membres du groupe d'experts soient informés de cette situation.

La Commission critique également le critère d'exclusion des activités de l'EFSA tenant à la part de financement privé des recherches de cet expert, pendant les 2 ans précédant sa candidature, susceptible de se traduire par une dépendance. Le seuil est fixé à 25%, ce que la Commission estime trop élevé et préférerait réduit à 15%, d'autant que - et ce serait aussi à corriger - dès lors qu'il y a à la fois un cofinancement public et privé, la part de financement privé n'est pas prise en compte dans le calcul des 25%.

Par ailleurs, la Commission note que l'appréciation des conflits éventuels d'intérêts est peut-être un peu basique et rudimentaire compte tenu de l'intrication pouvant exister entre le monde de l'expertise et celui des industries du secteur. En somme, il y a de façon binaire compatibilité ou incompatibilité, et la Commission estime qu'une gradation plus modulée serait plus appropriée, du genre : liens d'intérêts majeurs (incompatibilité), liens d'intérêts mineurs (participation possible sans prise de responsabilité et avec information de tous les membres du groupe sur ces liens), absence de liens d'intérêts (compatibilité)...

• Travaux du cabinet de consultants « *Economisti Associati Srl* » (Bologne) et publiée en avril 2021⁴⁵ : la décision de 2018 devait faire l'objet d'évaluations externes régulières, la première ayant été réalisée par ce cabinet de consultants et publiée le 22 avril 2021. L'appréciation globale est positive, saluant le caractère parfois « unique » des dispositifs mis en place, et le niveau d'exigence que serait l'un des plus élevés parmi les agences de l'Union. Pour autant, le cabinet s'étonne de ce que le dispositif soit parfois plus orienté sur la transparence que sur l'indépendance, ce qui se traduit par le fait que de nombreuses déclarations d'intérêts sont exigées (par exemple pour les experts auditionnés, ou les membres du réseau de l'EFSA) mais ne sont pas examinées par l'EFSA. Le cabinet recommande de ne plus considérer ces déclarations comme faisant partie de la même catégorie, car cela « jette le doute sur l'ensemble du processus », en appelant par exemple les déclarations non contrôlées « auto déclarations d'intérêts ». Le rapport de décharge 2018 du Parlement européen, de même que l'étude « Agences de l'Union européenne-Conflits d'intérêts » commandée par le Parlement européen et parue en janvier 2020⁴⁶ stigmatisent aussi cette absence de vérification concrète

⁴⁴ Idem pour la période de quarantaine pour les proches de l'expert.

⁴⁵ <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/event/management-board-210624/16-review-competing-interest-rules-10.mb210624-i5.pdf>

⁴⁶ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies. PE 621.934- January 2020.

des conflits d'intérêts pour les experts externes participant à des auditions ou les membres du forum consultatif, les points focaux ou les réseaux scientifiques.

De plus, les déclarations publiques d'intérêts ne donnent pas vraiment d'informations sur des éléments susceptibles de révéler un manque d'impartialité : positions prises dans des publications, liens avec des produits concurrents, auditions dans des procédures judiciaires ou parlementaires... Le Cabinet ne souhaite pas rendre trop complexes et inexploitable les déclarations d'intérêts mais évoque des solutions envisagées, avec l'aide de l'IA ou de programmes d'exploration de textes. Il estime en tout cas que le dispositif pourrait inclure la prise en considération de liens avec des organisations ayant pris des positions politiques explicites sur des sujets controversés.

Le Cabinet estime aussi que la situation n'est pas très claire s'agissant de la prise en compte des différents temps de l'analyse des risques. Ainsi, les situations de conflit d'intérêt ne semblent pas être envisagées pour un expert participant à l'évaluation des risques, mais étant ensuite associé au processus décisionnel de gestion des risques s'appuyant sur l'évaluation, par exemple en tant que conseiller d'un organe décisionnel (Commission ou cabinet ministériel...)

En matière de recherche d'indépendance, le Cabinet est aussi gêné par le fait que la notion « d'emploi dans l'industrie » pouvant donner lieu à des incompatibilités soit certes, ce qui est louable, très large, comprenant ainsi les organes de lobbying, mais l'assimilation dans cette catégorie des ONG de consommateurs n'est pas pleinement satisfaisante. Il faudrait sans doute distinguer différentes restrictions d'éligibilité.

On retrouve également le regret qu'il n'y ait pas la même approche entre les différentes agences de l'Union.

On ajoutera juste pour terminer sur ce point que cette réforme n'a pas empêché le réseau PAN Europe, dans un rapport d'avril 2021 (« EFSA, science ou idéologie ?⁴⁷ ») de mettre encore en cause l'indépendance de l'Autorité vis-à-vis des industriels, et d'être ainsi résumé sur le site de « Générations futures », le 7 juin 2021 : « Le rapport de PAN Europe confirme donc que la gestion de l'EFSA est encore aujourd'hui dominée par des personnes ayant des liens avec l'industrie ». On lit notamment dans ce rapport qu'une relation privilégiée existe et se maintient entre l'EFSA et l'ILSI.

2) L'indépendance de l'expertise : méthodes et transparence

Là encore, il faut éviter la pure présentation journalistique qui insisterait sur le choix, si tant est que ce soit un choix, de la méthode d'évaluation qui repose sur les auto-évaluations du demandeur d'autorisation de mise sur le marché, avec toutes les suspicions que cela peut nourrir. On peut se demander si c'est un choix dans la mesure où cette solution semble dictée par la faiblesse des moyens offerts à l'EFSA, qui ne lui laissent guère d'autre solution que de contrôler les évaluations faites par le demandeur plutôt que de faire ou faire faire des évaluations indépendantes. Ceci étant, le choix a été fait de ne pas donner de tels moyens à l'EFSA⁴⁸.

⁴⁷https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/press-releases/PR%20with%20LIFE%20logo/EFSA%20and%20science%20final%20april%202021_Final.pdf

⁴⁸ On ne traitera pas d'un autre choix méthodologique ayant généré beaucoup de controverses, celui de la méthode, pour les OGM, de l'équivalence en substance, issue de l'IFBC (International Food and Biotechnology Council), instrument de lobbying des industries de la semence, la méthode étant baptisée et validée par l'OCDE en 1991. On peut évoquer aussi l'obligation pour les OGM issus de transgénèse de faire des tests de toxicité subchroniques, sur les animaux de laboratoire, l'EFSA s'y étant opposée en 2011 et le règlement d'exécution n°503/2013 relatif aux demandes d'autorisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés passant

On présentera d'abord quelques remarques préalables avant d'envisager la situation actuelle sur ce point, avec la réaction de la Commission ayant suivi l'initiative citoyenne européenne « Interdire le Glyphosate... », puis la réforme la plus importante depuis 2002, à savoir le règlement du 20 juin 2019 relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire⁴⁹, applicable depuis le 27 mars 2021.

• Remarques préalables :

D'abord, cette méthode conduit de façon naturelle à impliquer le demandeur, c'est à dire l'industrie, dans le processus. De sorte que la dénonciation, dans le scandale mondial dit des *Monsanto papers* de la reprise par le rapport de l'EFSA de passages de documents de Monsanto n'est pas en soi scandaleuse. Pour autant, cela nourrit le doute quant à de possibles connivences avec les industriels.

Il faut ajouter qu'en cette matière, existe aussi parfois une « construction du doute » avec ces dernières années la multiplication des publications relayant abondamment l'expression d'opinions activistes et militantes. On ne peut négliger non plus l'activisme d'avocats américains engagés dans des procédures de dédommagement lucratives (avec un premier résultat favorable en Californie). Mais face à cette construction quelque peu artificielle et militante du doute se dresse une construction tout aussi artificielle et industrielle de la connaissance ; c'est ce qu'a révélé l'affaire des *Monsanto Papers*, montrant que la firme, pour le Glyphosate, non seulement téléguidait des études scientifiques, mais s'appuyait sur nombre de prestataires ne se contentant pas de tester le produit mais tentant d'influencer par d'autres moyens le processus réglementaire : par exemple le cabinet Intertek chargé de conduire des tests réglementaires en réaction à l'évaluation du CIRC, ou Interel Group supervisant le dossier de ré autorisation en Europe via la Glyphosate Task Force, ou le cabinet Fleishman Hillard qui a fiché des centaines de personnalités, de soutiens et d'opposants, dans le contexte de la ré autorisation du glyphosate.

Ensuite, il faut s'interroger face, par exemple, à l'opposition entre l'avis du CIRC (Centre international de recherche sur le cancer) considérant le glyphosate comme « cancérigène probable », et celui de l'EFSA refusant tout effet cancérigène, ce que d'aucuns, dans le contexte du Monsanto Papers, ont expliqué par l'inéluctable influence sous laquelle seraient les agences réglementaires comme l'EFSA. En réalité, il faut se rendre compte que ce sont des autorités qui n'ont pas du tout la même fonction. Le CIRC s'intéresse à la dangerosité des produits, plus qu'aux risques consistant en la combinaison des dangers et de l'exposition aux produits⁵⁰ ; il donne une large place aux données épidémiologiques tentant d'identifier les causes du cancer ; et il se fonde sur des études et publications dont les auteurs n'ont pas de lien avec l'industrie. Ces 3 caractéristiques ne sont pas du tout celles de l'EFSA ou plus largement des agences réglementaires qui interviennent avec une fonction très spécifique d'évaluation réglementaire en vue d'autoriser la mise sur le marché. Là où le CIRC ne vise qu'à mettre en évidence un

autre l'avis de l'EFSA en ces termes : « Compte tenu de ces divergences de vues, et pour améliorer la confiance des consommateurs, il convient, dans l'état actuel des choses, de demander l'indication d'études de ce type dans toutes les demandes ». La controverse après l'étude du Professeur Séralini, en 2012 (étude mise en scène médiatiquement et qui dénonçait des effets à long terme du Roundup sur des rats de laboratoire), étude combattue de façon générale par la communauté scientifique, explique sans doute ce choix.

⁴⁹ Règlement précité.

⁵⁰ Cf. notamment les commentaires de la responsable du département « Communication, coopération et engagement » à l'EFSA, à propos des rapports présentés le 29 avril 2021 pour aider à préparer le futur plan général de communication sur les risques et qui estime qu'un enjeu important pour l'avenir consiste à « aider nos différents publics à comprendre la différence entre les concepts de « danger » et de « risque », deux concepts fondamentaux dans le domaine de l'évaluation scientifique des risques ».

danger intrinsèque d'un produit, les agences réglementaires doivent déterminer à quelles conditions une molécule présentant des dangers peut être commercialisée. Et la question souvent posée consiste à demander si la logique commerciale de procédure de mise sur le marché ne l'emporte pas sur le volet lié à la vigilance ; on peut aussi s'interroger sur la pertinence des hypothèses retenues (par exemple l'évaluation des pesticides repose sur l'hypothèse que leurs utilisateurs portent des équipements de protection individuels propres et neufs, ce qui n'est pas forcément le cas). En tout cas, les 2 types d'autorités ne se fondent pas sur les mêmes données (l'EFSA se prononce au vu de données souvent confidentielles fournies par l'industrie), et ne les interprètent pas de la même façon (l'EFSA n'utilise pas les études épidémiologiques⁵¹).

En quatrième lieu, c'est cependant le contexte délétère de la procédure de renouvellement de l'autorisation du Glyphosate, des *Monsanto papers*, et de l'initiative citoyenne contre le Glyphosate que l'Union a décidé de corriger son dispositif de sécurité alimentaire avec un règlement de 2019 sur la transparence du processus. Il est vrai que dès le départ, l'orientation avait été faite vers ces questions de transparence ou de déontologie⁵². On peut cependant se demander si ce n'est qu'un problème de transparence⁵³. Il faut en tous cas s'intéresser aux réponses apportées par l'Union à ce scandale ou cette affaire, d'une part s'agissant de la réponse de la Commission à l'initiative citoyenne européenne «Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques» présentée à la Commission le 6 octobre 2017, et de la principale suite donnée, c'est-à-dire le règlement du 20 juin 2019 relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire.

- La réponse à l'ICE Glyphosate.

L'initiative citoyenne a été déterminante en ce qui concerne la prise de conscience d'une nécessité de revoir le système⁵⁴. Au-delà du glyphosate et son interdiction, l'initiative remettait en cause le système d'évaluation et demandait que l'évaluation scientifique des pesticides aux fins d'une approbation par les autorités de régulation de l'Union s'appuie uniquement sur des études ayant été publiées, commandées par les autorités publiques compétentes et non par l'industrie des pesticides (2° objectif).

La réponse de la Commission⁵⁵ est en demi-teinte : elle admet un « *sentiment* de transparence insuffisante » et concède que pour y remédier il faut « *ajuster* certaines

⁵¹ Ceci a, par exemple, été à l'origine d'un scandale en 2014, le règlement 1107/2009 prévoyant d'exclure les pesticides ayant des effets perturbateurs endocriniens, à moins que l'exposition de l'homme ne soit négligeable dans les conditions d'utilisation réalistes proposées, un site d'ONG estimant alors que « l'EFSA et la DG Sanco travaillent dans l'ombre », pour s'engouffrer dans cette faille avec une approche fondée sur l'évaluation du risque et non sur la dangerosité, qui était pourtant la démarche du règlement.

⁵² Médevielle P., Ouzoulis P., Bolo P., Genetet A., 2019. Évaluation des risques sanitaires et environnementaux par les agences. Rapport no 477 fait au nom de l'OPECST. Paris, Sénat et Assemblée nationale, <http://www.senat.fr/rap/r18-477/r18-4771.pdf>.

⁵³ On laissera de côté d'autres manifestations des problèmes de transparence montrant qu'au-delà de ce que corrige le règlement, il y a de nombreux problèmes à cet égard, que ce soit pour la Commission ou pour l'EFSA : à ce titre, on peut évoquer notamment la condamnation par le TUE et les arrêts dans les affaires T-716/14 *Anthony C. Tweedale c/EFSA*, et T-329/17 *Hautala e.a c/EFSA*, le Tribunal ayant annulé les décisions de l'EFSA refusant l'accès aux études de toxicité et de cancérogénicité de la substance active glyphosate.

⁵⁴ Juste un mot sur ces initiatives citoyennes. Certes, on peut se contenter d'y voir l'adhésion de 1 070 865 personnes. C'est surtout une initiative soutenue à hauteur de 328399 euros essentiellement par des mouvements écologistes.

⁵⁵ C(2017)8414, communication du 12 décembre 2017.

procédures⁵⁶ », la philosophie d'ensemble consistant à continuer de « garantir l'équilibre légitime entre les intérêts des parties intéressées, qui souhaitent un maximum de transparence, et la protection des secrets d'affaires légitimes des demandeurs dans le cadre des procédures d'autorisation auprès de l'EFSA ». Il faut souligner cette transparence plus « ressentie » comme insuffisante qu'insuffisante.

La Commission évoque ensuite le lien entre la transparence et la confiance et accepte de proposer des modifications pour « clarifier et renforcer la transparence » en soulignant qu'elle a déjà pris une initiative pour ce qui concerne non les évaluations mais les prises de décision : « en février 2017, la Commission a proposé de modifier le règlement comitologie pour introduire davantage de transparence et de responsabilité dans les procédures de mise en œuvre du droit de l'UE⁵⁷ ».

La conclusion de la Commission est que « dans l'ensemble, le système est approprié ». Pour autant, en réponse au 2^o objectif de l'ICE, a été adoptée la proposition de règlement sur la transparence et la pérennité de l'évaluation des risques dans la chaîne alimentaire.

- Le Règlement « transparence » du 20 juin 2019

Le contexte tel que présenté dans sa proposition⁵⁸ par la Commission est très clair : si celui du règlement de 2002 était « une succession de crises liés à l'alimentation » qui ont « fortement ébranlé la confiance du public à l'égard du cadre réglementaire de l'Union en matière de sécurité alimentaire », le contexte de 2018 est celui de la « controverse publique concernant l'approche suivie en matière d'évaluation et de gestion des substances sensibles, telles que les organismes génétiquement modifiés, et des produits phytosanitaires, en particulier les produits contenant du glyphosate ou les produits susceptibles d'avoir une incidence négative sur la santé du fait de perturbateurs endocriniens ». La Commission précise que « Les citoyens réclament une transparence accrue en ce qui concerne le processus d'évaluation des risques dans le domaine de la législation alimentaire » et cible le débat principal : « Nombre de parties prenantes et de citoyens déplorent que les évaluations des demandes d'autorisation effectuées par l'EFSA s'appuient essentiellement sur des études, des données et des informations produites (et payées) par les auteurs de ces demandes... Ce principe reste valable, mais il convient de lever les craintes concernant la transparence et l'indépendance des études et des données produites par l'industrie ».

Quant au **Préambule** du règlement il confirme un véritable malaise et la même intention de préserver le système d'évaluation tout en le rendant plus « présentable » au grand public : « Le fait que l'Autorité fonde essentiellement son évaluation dans le domaine des procédures d'autorisation sur des études de l'industrie suscite certaines préoccupations parmi la population⁵⁹ ». « La sécurité alimentaire est une question sensible de première importance pour tous les citoyens de l'Union. Tout en maintenant le principe qu'il appartient à l'industrie de prouver la conformité aux exigences de l'Union, il est important de mettre en place un outil de vérification supplémentaire, à savoir la commande d'études supplémentaires ayant pour objet de vérifier les preuves utilisées dans l'évaluation des risques, pour aborder des cas spécifiques de haute importance sociétale qui suscitent de graves controverses ou présentent des résultats

⁵⁶ P. 13 de la Communication.

⁵⁷ Cette proposition n'a toujours pas abouti.

⁵⁸ COM(2018)179.

⁵⁹ Pt 24.

contradictoires⁶⁰ ». « Le bilan de qualité de la législation alimentaire générale a démontré que, même si l'Autorité a accompli des progrès considérables en termes de transparence, le processus d'évaluation des risques, en particulier dans le contexte de procédures d'autorisation couvrant la chaîne alimentaire, n'est pas toujours perçu comme entièrement transparent⁶¹ ». La question à poser ici est : est-ce que c'est vraiment « n'est pas toujours perçu... » ou « n'est toujours pas perçu » ?

Les **apports principaux du règlement** consistent à donner aux citoyens un accès automatique aux études et informations soumises par l'industrie dans le cadre du processus d'évaluation des risques. Les parties prenantes et le grand public seront également consultés sur les études soumises. Le règlement garantit symétriquement la confidentialité pour des informations dont la communication peut être considérée comme très préjudiciable aux intérêts commerciaux et qui ne peuvent donc pas être divulguées, mais dans des circonstances dûment justifiées. Par ailleurs, l'EFSA sera informée de toutes les études commandées afin de garantir que les entreprises demandant une autorisation fournissent toutes les informations utiles et communiquent les études défavorables, et la Commission pourra demander à l'Autorité de commander des études complémentaires à des fins de vérification et effectuera des missions d'information pour vérifier la conformité des laboratoires/études aux normes applicables entre mars 2021 et mars 2025. La gouvernance de l'EFSA est aussi modifiée, de manière à ce que son Conseil d'administration représente aussi les États membres, la société civile et le Parlement européen. Enfin la fonction de communication sur les risques sera améliorée par l'adoption future par la Commission, en étroite coopération avec les États membres et l'EFSA, d'un plan général de communication sur les risques, qui garantira la cohérence de la démarche tout au long des différentes phases de l'analyse des risques⁶².

Il est un peu tôt pour faire le **bilan de cette réforme** et on se bornera à deux types d'observations.

D'abord ce sont quand même là des modifications importantes ressenties comme nécessaires sous la pression des consommateurs et du public, au moins autant qu'en tant que résultat d'une évaluation par l'Union elle-même, et qui prouvent que pendant 20 ans, le système est resté très perfectible⁶³.

Ensuite, il faut sans doute attribuer à cette constante ambivalence de la politique européenne de sécurité alimentaire la méfiance qu'a suscité ce règlement suspecté, sous l'apparence d'un effort de transparence, de favoriser paradoxalement la confidentialité de certaines données sensibles, spécialement dans le domaine des OGM. Il est vrai que tout est une question d'équilibre et que l'on reste dans cet équilibre délicat, dont rend compte, dans son non-engagement, le considérant 31 du règlement : « Afin de déterminer quel niveau de divulgation proactive au public représente le juste équilibre, les droits du public à la transparence dans le processus d'évaluation des risques devraient être mis en balance avec les droits des demandeurs ou des notifiants, en tenant compte des objectifs du règlement (CE) n° 178/2002 ».

⁶⁰ Pt 25.

⁶¹ Pt 26.

⁶² Cf. notamment les 4 rapports présentés le 29 avril 2021 par l'EFSA pour contribuer à façonner le futur plan général.

⁶³ Notons aussi une dénonciation de ce caractère de réaction à chaud, le Synpa (association professionnelle représentant les entreprises productrices et distributrices d'ingrédients alimentaires de spécialité) parlant d'un règlement adopté en urgence et sans étude d'impact préalable.

La situation précédente consistait à admettre que le demandeur obtienne la confidentialité pour les informations dont la « divulgation pourrait nuire à sa position concurrentielle », la formule visant désormais les informations dont « la divulgation est susceptible de porter significativement atteinte à ses intérêts », ce que certaines ONG trouvent plus large puisque cela pourrait couvrir des intérêts non strictement économiques tels que l'image de l'entreprise auprès du public. De même, dans la législation précédente⁶⁴, étaient listées des informations ne pouvant pas rester confidentielles : notamment la méthode utilisée pour modifier génétiquement un organisme, de même que les séquences génétiques, le matériel utilisé, ou les données brutes des évaluations des risques...Désormais c'est une liste des informations pouvant rester confidentielles, et on trouve là « les informations relatives aux séquences d'ADN, exception faite des séquences utilisées à des fins de détection, d'identification et de quantification de l'événement de transformation », ou « les modèles et stratégies de sélection ». Certains spécialistes s'interrogent à cet égard sur ce que pourront couvrir ces formules : les modèles et stratégies de sélection ne peuvent-elles correspondre aux techniques utilisées ? La méthode d'obtention et la description du produit pourraient-ils être concernés ? Certes, cette possible confidentialité disparaît si la publication est utile « pour l'évaluation de la sécurité » du produit mais les ONG se demandent comment il pourrait en être autrement si la confidentialité est admissible pour le procédé d'obtention lui-même. De plus cette exception n'est prévue que pour la modification du règlement 178/2002 et pas pour la révision de la législation OGM. L'inquiétude vient aussi de ce que l'autorisation d'accorder la confidentialité, jusque-là gérée par la Commission, dépend désormais entièrement de l'EFSA qui adopte une décision motivée notifiée au demandeur dont elle « informe la Commission et les Etats membres...le cas échéant », la décision étant par exemple considérée comme une décision « non publique », dans le cadre d'une « procédure qui laisse une grande place au pétitionnaire⁶⁵ ». Dans un contexte marqué par de régulières condamnations de la Commission ou de l'EFSA en matière d'accès aux documents⁶⁶, un considérant comme le considérant 32 du règlement transparence, relatif à la confidentialité, peut inquiéter au sens où il semble être abordé sous un certain angle : « En ce qui concerne les procédures de demande ou de notification prévues dans la législation de l'Union, l'expérience acquise jusqu'à présent a montré que certaines informations sont généralement considérées comme sensibles et devraient rester confidentielles tout au long des différentes procédures sectorielles ».

b) La confiance

Les réformes récentes, sur l'indépendance et la transparence de l'EFSA, ont pu être présentées comme traduisant une véritable « crise de confiance » des consommateurs et des citoyens européens vis-à-vis du système de sécurité alimentaire mis en place en 2002 par l'Union. On peut essayer de mesurer et cibler cette confiance plus finement et surtout en essayant là encore de rester dans des appréciations objectives, en prenant en compte les études Eurobaromètre qui ont eu lieu régulièrement à propos de la perception des risques alimentaires (ou des risques sanitaires en général avec un volet alimentaire particulier). On peut envisager cet état de l'opinion en 2005, 2010, 2019 et 2022. Il est aussi possible de se référer à des

⁶⁴ Directive 2001/18, art. 25 ; Règlement 1829/2003, art.30 par exemple.

⁶⁵ Eric Meunier, Zoé Jacquinot, *Inf'OGM* 4 juin 2019 : Europe- OGM : Quand transparence veut dire confidentialité.

⁶⁶ Décision du Médiateur européen du 6 mai 2019 opposant Greenpeace au refus de la Commission de publication de documents concernant la modification du règlement 1829/2003 sur l'utilisation des OGM dans l'alimentation humaine et animale. Le Médiateur dénonce le refus persistant de la Commission comme un cas de mauvaise administration. Cf. aussi les décisions précitées du 7 mars 2019 du Tribunal dans les affaires T-716/14 et T-329/17 sur le refus de l'EFSA de publier des documents relatifs à l'évaluation du glyphosate.

enquêtes menées par l'ICF⁶⁷ à la demande de l'EFSA sur la réputation de celle-ci, spécialement en 2017 et 2020.

1) Les eurobaromètres de confiance

Une enquête générale en 2005 révèle une opinion très partagée sur l'action des autorités publiques en matière de santé du consommateur, 47% des personnes interrogées estimant qu'au moment de décider, les autorités publiques font prévaloir les intérêts économiques des producteurs sur la santé du consommateur. Pour autant, s'agissant spécialement de la sécurité alimentaire, il semble que les axes de la nouvelle politique de l'Union soient bien adaptés, 58% des interrogés trouvant que les éléments scientifiques les plus récents sur les risques alimentaires sont bien pris en considération, et 62% qualifiant de stricte la législation alimentaire de l'Union. Certains résultats témoignent cependant de doutes récurrents : seulement 46% pensent que cette législation est bien appliquée et quant à l'évolution de la sécurité alimentaire sur les 10 dernières années, seuls 38% voient une amélioration, la situation étant restée la même ou s'étant même dégradée pour 57%. On pouvait analyser cette enquête comme encourageante vis-à-vis de la nouvelle stratégie, les consommateurs attendant juste de voir les résultats concrets pas encore visibles.

En 2010 cependant, si la confiance globale en l'EFSA était de 64%, seuls 13% des interrogés se déclaraient « tout à fait confiants », ce qui rend difficile l'interprétation de l'enquête.

En 2019, la question sur la confiance vis-à-vis de l'EFSA n'a pas été reposée (?!), et a été remplacée par une question plus générale sur la confiance en les autorités nationales ou les institutions de l'Union : pour ces dernières, 58% de confiants mais seulement 10% de « tout à fait confiant », ce qui semble indiquer une baisse. Par ailleurs, la confiance est supérieure (un peu) s'agissant des autorités nationales. Mais à la question spécifique sur l'indépendance des avis scientifiques vis-à-vis des intérêts commerciaux ou politiques, le taux de confiance est bas : 21%. Et seulement 19% savent qu'il y a une autorité spécifique de l'Union qui fournit des avis scientifiques sur la sécurité alimentaire. A la question de savoir si l'action combinée des autorités nationales et de l'Union préserve les consommateurs européens des risques en la matière, seuls 29% acquiescent. De plus, il y a des variations considérables selon les pays, ce qui prouve que la dimension européenne n'est pas très importante dans ce sentiment de confiance. Ce n'est donc pas un franc succès, alors que la confiance était un objectif central de la création de l'EFSA, on l'a vu.

En 2022, les résultats sont *a priori* meilleurs : 66% de confiance à la fois pour les autorités nationales et celles de l'Union, mais la question posée concernait uniquement la confiance sur les informations publiées par ces autorités, pas sur leur action. Autres résultats célébrés, 73% des interrogés savent qu'il existe des réglementations pour s'assurer que les aliments qu'elles consomment sont sûrs, et 61% savent que l'Union dispose d'une institution distincte qui fournit des avis scientifiques sur la sécurité des aliments. 70% sont d'accord sur le fait que, pour décider du niveau de risque d'un produit qu'elles pourraient consommer, l'Union s'appuie sur des scientifiques qui donnent des avis d'experts, et 65 % des personnes interrogées sont d'accord pour dire que l'Union et les autorités de leur pays chargées de la sécurité alimentaire travaillent ensemble.

⁶⁷ Cabinet londonien de consultants dépendant d'une Société mondiale de conseil et de services technologiques (Fairfax, Etats-Unis).

L'enquête semble cependant biaisée, interrogeant sur la connaissance des informations, et évitant en réalité la question de la confiance dans l'action de l'Union ou des autorités publiques. Le seul élément interprétable à cet égard résulte d'une question curieusement orientée : pour quelle raison les consommateurs, parfois, se désintéressent-ils des informations sur la sécurité alimentaire ? Et 41% répondent que cela pourrait être parce que les consommateurs considèrent comme garanti que les aliments sont sûrs. C'est très indirect ; le sujet de l'enquête ne semble pas être celui de la confiance des consommateurs dans le système⁶⁸ et au demeurant, même si l'on accepte d'interpréter ce résultat particulier, il n'est guère positif.

2) Les baromètres de réputation

Plusieurs enquêtes ont été faites par ICF sur la « réputation » de l'EFSA (à la demande de celle-ci).

La Première enquête, en 2017⁶⁹, c'est-à-dire juste après la crise du Glyphosate, portait sur sa réputation auprès des « parties prenantes » en lien avec elle : les autorités des États membres, la Commission européenne, le Parlement européen, des organisations représentatives de l'industrie alimentaire (entreprises, agriculteurs et producteurs primaires), des organisations non gouvernementales (ONG) de consommateurs et de défense de l'environnement, des membres de l'industrie alimentaire, et des membres de la communauté scientifique impliqués dans l'évaluation réglementaire des risques. Le baromètre fonctionne ainsi : le score va de -100 (très mauvaise réputation) à +100 (très bonne réputation), un score proche de 0 étant donc plus ou moins neutre. Globalement, sur l'ensemble des fonctions de l'EFSA, les résultats montraient des scores positifs pour tous les groupes, mais plus franchement pour les autorités des États membres (46) ou la communauté scientifique (42), ou la Commission (33, mais un score plus faible (21) quant à l'efficacité pour l'évaluation des risques). Une bonne opinion aussi des producteurs et autres industriels (20), mais un score négatif (-4) pour l'efficacité dans l'évaluation des risques, et un bon score (33) quant à l'indépendance. En revanche, les ONG représentant notamment les consommateurs étaient très sceptiques (3), avec notamment des scores négatifs quant à la transparence (-11), l'indépendance (-4) ou l'efficacité dans l'évaluation des risques (-14).

On peut laisser de côté l'enquête de 2019 qui portait sur la réputation de l'EFSA auprès des députés européens (soulignons cependant leur opinion négative sur la transparence ou l'indépendance de l'EFSA) et considérer l'évolution sur les parties prenantes avec l'enquête publiée le 3 juillet 2020⁷⁰. Globalement, la réputation s'améliore pour tous les groupes (Communauté scientifique à 54, États membres à 52, Commission européenne à 44, Industriels à 23, et ONG à 12), ce qui résulte notamment, sans doute, de l'adoption du règlement transparence. On peut noter que pour la Commission cependant, l'opinion sur l'efficacité de l'évaluation des risques reste assez mesurée (26). Peu de modifications pour les industriels, qui restent fort sceptiques sur cette efficacité (4). Pour les ONG représentant les consommateurs, toujours peu de confiance en l'efficacité de l'évaluation (-11), quelques progrès sur l'indépendance (de -4 à 19) mais curieusement une baisse du score au regard de la transparence (de -11 à -19) et de la gouvernance (de 0 à -12).

⁶⁸ L'objet de l'enquête est surtout la connaissance des sujets liés à la sécurité alimentaire, et celle des différents aspects du système de sécurité alimentaire de l'Union. La confiance dans les différents intervenants est affichée comme sujet mais n'est traitée que sous l'angle de la production d'informations.

⁶⁹ RC/EFSA/COMMS/2016/02, 21 juillet 2017.

⁷⁰ Reputation Barometer 2.0 : state of EFSA's reputation and lessons for future monitoring.

III. Le clair-obscur du présent de la politique européenne de sécurité des aliments

Deux phénomènes à souligner comme marquant l'actualité de cette politique. L'inscription d'abord de la sécurité alimentaire dans deux stratégies plus globales, une stratégie agricole (*farm to fork*) et une stratégie environnementale (Pacte vert). Et ensuite des dossiers actuels témoignant une fois de plus de difficultés et d'une tonalité toujours « claire obscure ».

A) Une vision stratégique renouvelée

En 2004, Claude Blumann s'interrogeait pour savoir si la sécurité alimentaire pouvait être considérée comme le 3^e pilier de la PAC⁷¹, et il en doutait. Actuellement, en tous cas, la sécurité alimentaire est au cœur de la vision stratégique de la dernière réforme de la PAC, devant entrer en vigueur en janvier 2023, ce qui pourrait d'ailleurs confirmer qu'elle n'en constitue pas un « pilier » parmi d'autres mais un axe essentiel. Dès le Conseil agricole de janvier 2020, la Commission a présenté son « Pacte vert pour l'Europe⁷² », c'est-à-dire sa stratégie vis-à-vis des défis liés au changement climatique et aux graves problèmes environnementaux. Un des éléments de ce Pacte consiste à promouvoir un « système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement », sous le slogan d'une stratégie « De la ferme à la table⁷³ », ce qui n'est en rien innovant, ce slogan datant de la fin des années 90 et signifiant que pour éviter des crises de sécurité alimentaire, il fallait mettre fin à l'opposition, à la rupture des logiques entre la politique de production agricole et celles gouvernant la transformation et la commercialisation qui jusque-là obéissaient plutôt aux règles de la libre circulation des marchandises. Cette intégration, cette vision holistique apparaît clairement dans le règlement 178/2002 précisant qu'il « couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires⁷⁴ ». L'étape essentielle a consisté, le 20 mai 2020, pour la Commission, à publier deux documents stratégiques : cette stratégie « De la ferme à la table⁷⁵ », mais aussi la « stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : ramener la nature dans nos vies⁷⁶ ».

La stratégie « De la ferme à la table » consiste d'abord à fixer des objectifs ambitieux : une réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides chimiques et du risque correspondant et une réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides les plus dangereux d'ici à 2030⁷⁷. Dans le registre des moyens à mobiliser, la stratégie souligne le rôle que devront jouer des instruments tels que le programme *Horizon Europe*, dans le cadre duquel 10 milliards d'euros seront consacrés à la recherche et l'innovation dans les domaines de l'alimentation, de la bioéconomie, des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture et de l'environnement, ainsi que de l'utilisation des technologies numériques et des solutions naturelles dans le secteur

⁷¹ « La sécurité alimentaire, troisième pilier de la PAC », in M. Blanquet et N. De Grove-Valdeyron, *op. cit.*, p. 69.

⁷² Communication du 11 décembre 2019, COM(2019)640.

⁷³ Ou *farm to fork*.

⁷⁴ Sur cette approche globale, cf. par ex. C. BLUMANN (dir), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 3^e éd., 2011, p. 315.

⁷⁵ COM(2020)381.

⁷⁶ COM(2020)380.

⁷⁷ Ceci devant notamment se traduire par la révision de la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (cf. *infra*), un renforcement des dispositions relatives à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, ou une révision du règlement de 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides

agroalimentaire, ou le fonds *InvestEU*, qui devra encourager les investissements dans le secteur agroalimentaire en réduisant les risques liés aux investissements des entreprises européennes et en facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire au financement.

Ce cadre stratégique annonce un certain nombre de réformes ou d'innovations ; parmi les quelques 27 actions programmées en annexe de la communication, citons : l'établissement d'un plan d'urgence destiné à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaire en cas de crise, avec une réforme du système de la réserve de crise agricole permettant de la mobiliser plus rapidement ; la mise au point d'un système d'étiquetage des denrées alimentaires durables, et réforme dans cet esprit du programme de promotion en faveur des produits agricoles ; l'adoption d'un système d'étiquetage lié au bien-être des animaux permettant au consommateur d'exercer un choix tout en proposant aux agriculteurs des incitations afin d'améliorer le bien-être des animaux, lequel est considéré comme améliorant la santé des animaux et la qualité des aliments, réduisant le besoin de médicaments et pouvant contribuer à préserver la biodiversité ; l'adoption d'un code de conduite de l'Union pour des pratiques entrepreneuriales et commerciales responsables, destiné à impliquer les entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles dans la démarche ; ou la proposition d'un étiquetage nutritionnel obligatoire sur la face avant des emballages et établissement de profils nutritionnels pour limiter la promotion des denrées alimentaires riches en matières grasses, en sucre ou en sel.

B) Des dossiers actuels toujours controversés

On se limitera à deux dossiers marquant déjà l'actualité de la politique européenne de sécurité alimentaire et ayant vocation à s'y inscrire pour un certain temps. Dans les deux cas, on retrouve des polémiques, des controverses... La politique européenne de sécurité alimentaire, en 2022, n'est toujours pas un long fleuve tranquille.

a) La révision de la Directive SUR : agitation et soupçons

La directive 2009/128/CE⁷⁸, dite Directive SUR, est considérée comme ayant été plutôt timide dans ses ambitions au regard de l'utilisation « durable » des pesticides, et a donné lieu à des évaluations négatives, notamment actées par le Parlement européen⁷⁹, ce qui a conduit la Commission à inscrire parmi les mesures concrétisant la stratégie « de la ferme à la table » une révision de cette directive, la proposition étant annoncée pour le premier semestre 2022, les associations de producteurs, autour du COPA-COGECA, criant alors au risque de faillite générale, la DG Agriculture de la Commission exprimant aussi des réticences. En revanche, le soutien de la France au projet était entier.

Le contexte a cependant changé et le « paquet sur la protection de la nature », qui comprend une proposition visant à réduire de moitié l'utilisation des pesticides chimiques et les risques correspondant d'ici à 2030, qui devait être présenté le 23 mars 2022, a été retardé. Le flou politique était patent. Clairement, le débat existait à ce moment-là au sein de la Commission, opposant Frans Timmermans à Janusz Wojciechowski qui souhaitait

⁷⁸ Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *JOUE* n° L 309 du 24 novembre 2009, p.71.

⁷⁹ Résolution du 12 février 2019 sur la mise en œuvre de la directive, 2017/2284(INI), et Résolution du 20 octobre 2021 sur la stratégie « de la ferme à la table », 2020/2260 (INI).

« suspendre » la stratégie « de la ferme à la table », appuyé par la plupart des ministres au sein du Conseil, le ministre slovène, de façon significative quant au sens de la « sécurité alimentaire »⁸⁰ expliquant que la réduction des pesticides « irait à l'encontre de la sécurité alimentaire » en renforçant la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations. En bref, les adversaires du premier jour de la révision, sentant un vent fort dans leur dos avec l'invasion de l'Ukraine, tentaient d'en tirer parti. Citons la FNSEA dénonçant « la logique de décroissance souhaitée par la stratégie européenne 'Farm to Fork' ». La France, au sein du Conseil, a semblé aussi faiblir⁸¹, jusqu'à « lâcher » la stratégie : le 16 mars 2022, le candidat Président français (sous présidence française du Conseil) déclarait que « *la stratégie européenne "Farm to Fork" reposait sur un monde d'avant-guerre en Ukraine et que l'Europe ne peut plus se permettre de produire moins* ».

Aux coordinateurs de groupe à la Commission Environnement du Parlement européen, qui s'alarmaient face à un éventuel report, la Commissaire chargée de la Santé et de la sécurité alimentaire a répondu de façon sibylline le 21 mars, évoquant « l'incertitude géopolitique générale » qui priverait « d'espace politique » la proposition sur l'utilisation durable des pesticides, le report étant confirmé par le commissaire à l'agriculture le même jour. La Commission a présenté le 23 mars une communication (« Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires⁸² »), axée sur la résilience des systèmes alimentaires, dans lequel, contrairement à ce que l'on aurait pu penser, elle n'annonce pas de renoncement à la sécurité alimentaire au sens sanitaire sur fondement du motif de sécurité alimentaire au sens approvisionnement et de fait, la Commission, malgré le report, a maintenu des intentions très fermes quant à la révision de la directive SUR, symbolisées par le passage d'une directive à un règlement. La présentation étant prévue pour juin, le lobbying a joué à plein, et dans les deux sens, de nombreuses ONG demandant le maintien de l'ambition, et dix Etats membres publiant un document commun début juin mettant en avant « le couple maudit » au travers des « défis qui pèsent sur la sécurité alimentaire et la compétitivité de la productivité agricole de l'UE », cette position étant largement partagée au Conseil Agriculture du 13 juin 2022. Finalement, la proposition a été présentée le 22 juin, et la Commission européenne maintient le cap ; elle présente un texte qui propose de réduire de 50 % l'utilisation et les risques liés aux pesticides chimiques d'ici à 2030⁸³. Certes, des concessions sont faites au travers d'une approche graduelle en fonction de l'intensité d'utilisation des pesticides par chaque Etat membre, l'objectif de réduction national pouvant baisser jusqu'à 35%. Mais les gros utilisateurs de pesticide devront symétriquement réduire jusqu'à plus de 60 % l'utilisation des pesticides d'ici à 2030 (France 54%, Italie 62%...). Il est à prévoir que les débats au Conseil seront compliqués, la présidence tchèque n'envisageant pas que cela puisse aboutir en 2022.

Un autre sujet de crispation, contre lequel nombre d'Etats sont vent-debout, est l'interdiction totale des pesticides dans les zones sensibles⁸⁴, la Commission ayant exprimé le 21 octobre 2022 son ouverture pour en discuter. C'est le Conseil agriculture qui tient le dossier alors qu'au Parlement européen, le dossier balançait entre la commission agriculture (plutôt réticente) et la commission environnement, cette dernière ayant été finalement choisie

⁸⁰ Retour au sens initial de sécurité des approvisionnements alimentaires.

⁸¹ Julien Denormandie estimant qu'« Il faut tout faire pour libérer le potentiel de production dès maintenant ».

⁸² COM(2022)133.

⁸³ COM(2022)305.

⁸⁴ Type Natura 2000.

comme commission compétente au fond⁸⁵, la commission agriculture donnant simplement son avis, ce qui pourrait encore compliquer l'accord avec le Conseil.

Les polémiques sont aussi ailleurs. Des ONG⁸⁶ critiquent l'indicateur retenu par la Commission pour mesurer les risques, à savoir la quantité de matière active utilisée et non leur toxicité intrinsèque, ce qui, pour l'ASE, favorise l'utilisation de pesticides synthétiques conventionnels au détriment des pesticides biologiques moins toxiques.

Autre polémique : les discussions ont été vives jusqu'au dernier jour au sein même de la Commission et nombre d'ONG ont demandé à avoir accès à des documents, ce qu'il leur a été refusé, la Médiatrice européenne admettant avoir reçu de nombreuses plaintes à ce sujet.

b) Le retour du dossier Glyphosate : conflits et critiques

Un autre dossier, comment aurait-il pu en être autrement, illustre les polémiques récurrentes des dossiers de sécurité alimentaires, celui de ré-homologation du Glyphosate. Ce dossier a aussi été l'occasion pour la commission nationale Déontologie et Alertes en santé publique et environnement (DASPE) de dénoncer des imperfections en matière de gestion des liens d'intérêts dans le cadre des procédures européennes d'évaluation des risques.

1) Retards et polémiques

Ce qui se passe depuis quelques mois en ce qui concerne la procédure de ré-homologation du glyphosate est typique d'un débat loin d'être apaisé. Le 10 mai 2022, l'EFSA a annoncé que son rapport sur les risques possibles de l'exposition au glyphosate pour les animaux, les humains et l'environnement, annoncé pour le second semestre 2022⁸⁷, était reporté à juillet 2023. Ceci a immédiatement suscité de nombreuses réactions. La Commissaire à la santé s'est déclarée « profondément préoccupée par le retard de l'évaluation du glyphosate », et la Presse s'est interrogée, laissant entendre souvent que ce retard serait dû à une étude cruciale mettant à mal l'expertise européenne favorable au glyphosate. Le fantasme de l'étude cruciale pouvait peut-être être alimenté par la publication le 30 juin 2021 d'une étude de l'INSERM reposant sur l'ensemble de la littérature scientifique quant à l'exposition aux pesticides, et concluant à « la présomption forte d'un lien entre l'exposition aux pesticides et six pathologies », ce qui aurait appuyé le fameux rapport du CIRC jusque-là seul à conclure à la probable nocivité du glyphosate⁸⁸. La réalité est quelque peu différente, ce délai étant dû au « nombre sans précédent d'observations » reçues par les deux agences européennes, l'EFSA et l'ECHA, notamment de la part d'experts des États membres, ce qui témoigne *a priori* du soin que l'EFSA veut mettre à l'examen de ces nouvelles données. Le rapport préliminaire établi par les quatre agences nationales en charge de ce dossier a en effet, de manière inédite, été rendu public par l'EFSA⁸⁹. C'est cette publication qui a suscité plus de 350 commentaires émanant de la société civile et d'institutions scientifiques, et quelque 2 400 observations de la part d'experts des États

⁸⁵ Il est vrai que la base juridique de la proposition est environnementale (article 192 TFUE).

⁸⁶ Alliance pour la santé et l'environnement, ou Global 2000...

⁸⁷ L'autorisation actuelle court jusqu'au 15 décembre 2022.

⁸⁸ Ceci étant, cette étude semble ne conclure qu'à une « présomption faible » de lien entre l'exposition au glyphosate et un certain nombre de pathologies, la présomption ne devenant « moyenne » que pour les lymphomes non hodgkiniens.

⁸⁹ C'est un rapport de 11000 pages concluant que le glyphosate ne peut pas être classé comme mutagène, ni comme un agent affectant certains organes comme le foie, les poumons ou le système nerveux, qu'il n'est pas un perturbateur endocrinien, qu'il n'est pas cancérigène, ni reprotoxique (toxique pour les fonctions reproductives).

membres, selon l'ECHA et l'EFSA, l'ensemble de ces contributions constituant un dossier d'environ 3 000 pages, qui a été soumis pour éventuelle corrections aux industriels et aux agences des quatre États rapporteurs chargés de l'évaluation préliminaire. Voilà l'explication du retard, et la polémique est toujours là. Quand le quotidien Le Monde⁹⁰ estime qu'il y a eu ces dernières années un nombre élevé de nouvelles études sur le glyphosate dont la plupart sont ignorées par le processus d'évaluation de l'EFSA, la Commissaire à la santé, malgré son inquiétude face au retard, se félicite de ce processus dans lequel « *toutes les informations, commentaires et opinions sont soigneusement examinés et documentés de manière transparente* », ce qui « *est essentiel pour garantir que le résultat de votre évaluation est accepté par les parties prenantes et que la décision de la Commission est fondée sur des avis scientifiques de haute qualité* ».

2) Gestion imparfaite des liens d'intérêts

Dans le cadre de cette procédure en cours de renouvellement de l'autorisation du glyphosate, la Commission nationale Déontologie et Alertes en santé publique et environnement s'est émue des différences entre les dispositifs de gestion des liens d'intérêts au sein des quatre autorités d'expertise nationales qui ont été chargées de l'évaluation des risques pour la santé et pour l'environnement du glyphosate dans le cadre du processus de renouvellement de l'homologation du glyphosate en Europe⁹¹. Sa conclusion met au jour des différences substantielles qui, selon elle, pourraient avoir un impact sur les conclusions de l'évaluation au niveau européen et donc sur les risques pour la santé ou l'environnement. A quelque chose malheur est bon, le report d'un an pour la réévaluation du glyphosate devrait permettre, selon la Commission nationale, de remédier à cette situation en imposant un socle commun de règles en matière de gestion des liens d'intérêts qui s'appliquerait à toutes les étapes du processus, y compris lorsque ce sont des agences nationales qui agissent⁹².

Conclusions

Notre propos consistait essentiellement à faire un bilan et celui-ci met en évidence un certain nombre de nuages qui encore et toujours obombrent les lumières des indiscutables progrès et succès de la politique européenne de sécurité des aliments, nourrissant les méfiances, les suspicions, et faisant de l'objectif constant de la « confiance du consommateur » un défi toujours à relever.

On peut cependant se risquer, en terminant, à quelques remarques à propos de l'avenir.

On peut d'abord prendre en considération la stratégie 2027 de l'EFSA, adoptée le 24 juin 2021 par son Conseil d'administration⁹³. L'insistance se fait non sur les corrections à apporter,

⁹⁰ Sous la plume, volontiers acerbe, de Stéphane Foucard.

⁹¹ Agences française (Anses), hongroise, néerlandaise et suédoise.

⁹² https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/IMG/pdf/avis_cndaspe_avis_sur_les_dispositifs_de_gestion_des_li_vf.pdf. Avis du 29 juin 2022. Cf. aussi l'analyse comparative : https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/IMG/pdf/cndaspe_analyse_comparative_fr_v3.pdf.

⁹³ « Science. Sécurité des aliments. Durabilité ». On n'évoquera pas les perspectives à long terme ; on renvoie sur ce plan à l'étude prospective du Centre commun de recherche réalisé pour la Commission, en 2016 : *Delivering on EU food safety and nutrition in 2050. Future challenges and policy preparedness* identifiant 4 scénarii différents et concluant de façon générale que le cadre législatif de l'Union régissant la sécurité alimentaire semble être robuste

ou sur les conséquences à tirer d'éventuels problèmes, mais sur l'évolution du contexte, spécialement le contexte des *fake news* et des vérités alternatives qui sapent la confiance vis-à-vis de la science et des scientifiques, ce qui est en effet assez représentatif de ce mode évoqué plus haut de la « construction du doute » qui, cependant, doit être combiné à la « construction de la connaissance », modèle *Monsanto papers*.

Quant aux valeurs, l'indépendance est présentée du point de vue « organisationnel » comme une question réglée (« *Le personnel et les experts...sont libres de tout conflit d'intérêts* »), le propos semblant un peu moins catégorique sous sa forme « description du personnel » (« *Je m'efforce de faire en sorte que les données, les méthodes et les experts avec lesquels je travaille soient le plus possible exempts de biais* »).

On peut aussi penser que de « nouvelles couleurs » seront apportées au tableau, avec l'inscription plus intime au cœur de la nouvelle politique agricole commune (voyons cela sous une tonalité de brun) et la stratégie « de la ferme à la fourchette », avec aussi le vert de la stratégie environnementale et l'imperium du Pacte vert. Il y a aussi une évolution de la politique commerciale européenne, depuis quelques années, qui est susceptible d'influer sur le futur de la politique de sécurité alimentaire de l'Union : le choix déterminé de l'Union européenne de multiplier les accords de libre-échange (on peut y voir un bleu outre-mer) suscite nombre de questions nouvelles ou renouvelle les débats sur les questions classiques, en renforçant les inquiétudes et les suspicions. Dans le cadre de l'accord CETA avec le Canada, des réunions bilatérales réunissent régulièrement l'Union et le Canada et les débats qui s'y déroulent sont édifiants. Ainsi, en 2020, le Canada y exprimait sa préoccupation au sujet du temps que prenait l'approbation des produits dans l'Union ; préoccupation aussi parce que le règlement transparence augmente le nombre de membres du CA de l'EFSA, ce qui, pour le Canada, pourrait encore retarder les procédures : « Le Canada encourage l'EFSA à envisager de modifier ses procédures de manière à améliorer l'efficacité de son processus d'évaluation du risque, pour permettre de réduire les délais et de se rapprocher de l'objectif fixé à six mois. Le Canada invite également l'EFSA à améliorer le fonctionnement de son système du point de vue du demandeur ». L'impression que l'on ressent est qu'à l'avenir, dans les équilibres délicats que doivent gérer l'EFSA et la Commission, la pression des Etats tiers partenaires de l'Union va conforter assez largement celle des industriels. L'inquiétude concerne aussi le principe de précaution européen non reconnu par les règles de l'OMC auquel renvoie l'accord CETA.

Voilà sans doute un nouveau défi pour l'avenir, dont nous ferons le bilan pour les 30 ans. Le tableau aura donc sans doute de nouvelles couleurs...et il faudra voir si la technique du clair-obscur est encore la plus appropriée.

et approprié. Toutefois, certains éléments devraient être renforcés afin de mieux se préparer aux défis futurs : harmonisation et rationalisation des approches d'évaluation des risques et inclusion de l'évaluation des risques et des avantages, nécessité d'une analyse comparative entre les pays, et d'un système d'étalonnage permettant de suivre les performances du système de l'Union en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, un système d'alerte précoce efficace pour les risques émergents, l'adaptation des contrôles et inspections officiels aux besoins futurs, la fourniture au public d'informations alimentaire claire, et un véritable investissement dans l'éducation alimentaire et nutritionnelle.