



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE**

**Président : Jacques Delors**

**LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ ALIMENTAIRE  
EUROPÉENNE :**

**Enjeux institutionnels de la régulation des risques**

**François D. Lafond**

*Problématiques Européennes n°10  
Novembre 2001*

***ETUDE EGALEMENT DISPONIBLE EN ANGLAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Probl10-en.pdf>

© *Notre Europe, novembre 2001*

## **François D. Lafond**

François Lafond est chargé d'études à *Notre Europe* depuis novembre 1999. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Grenoble, titulaire des DEA « droit et administration publique », « études politiques » et « études européennes », ancien stagiaire à la Commission des Communautés européennes (DG XII), il a été chargé de mission à la Délégation générale Rhône-Alpes à Bruxelles (1992). Lauréat d'une Bourse « Lavoisier » dans le département des sciences politiques et sociales de l'Institut universitaire européen de Florence (1992-95) pour poursuivre des recherches sur l'éthique biomédicale en Europe, il a été attaché de recherches au Centre Robert Schuman et au Forum européen de l'Institut universitaire européen (1995-1999).

Au sein de *Notre Europe*, il suit d'une part les questions européennes relatives à la gestion politique des risques liés au développement de la recherche scientifique et technologique et d'autre part, l'actualité politique italienne.

### ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins deux fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Bien qu'elle ne soit pas encore totalement dénouée, on peut d'ores et déjà affirmer de la « crise de la vache folle » qu'elle constitue un des événements saillants de l'histoire européenne de ces quinze dernières années. Elle a contraint les responsables politiques et administratifs, les experts et les producteurs à s'interroger sur leur rôle dans la garantie de la sécurité alimentaire aussi bien au niveau de nos États que de l'Union européenne. De façon plus générale, elle a révélé des mutations profondes de nos sociétés, dans leur rapport à l'alimentation, aux progrès scientifique et technique, à l'acceptation du risque.

Pour ravageur qu'il soit, cet épisode a sa contrepartie créatrice : il contribue à remettre à plat des questions fondamentales que bien peu jugeait utile d'approfondir jusqu'alors : Quel est le statut de l'expertise scientifique ? Que doit-on faire lorsque les faits scientifiques sont incertains, insuffisants ou contradictoires ? Où s'arrête la responsabilité de l'expert et où commence celle du politique ? C'est à l'intersection de ces interrogations nouvelles qu'est en train de naître l'Autorité alimentaire européenne, dont l'historique méritait d'être retracé en ce qu'il éclaire des problématiques qui sont destinées à perdurer.

Il faut porter au crédit de l'actuelle Commission et de son Président d'avoir considéré, dès son investiture, que ces questions devaient être au premier plan de ses priorités et de présenter maintenant un projet opérationnel. Il faut porter au crédit des États membres d'avoir très vite accepté le principe d'une solution européenne, à la même dimension géographique que le problème posé. On aimerait que ce genre d'évidence, qui est loin d'aller de soi, s'impose plus souvent lorsque nécessaire, comme par exemple dans la lutte contre le crime international ou lorsqu'il est question de la protection de l'environnement.

Il reste que le débat est loin d'être clos si je me réfère à l'analyse dense et nuancée de François Lafond. Je retiens pour ma part deux questions qui méritent un examen plus approfondi : Pourquoi se limiter au domaine alimentaire alors que la prochaine crise née du conflit entre le progrès scientifique et l'aspiration de nos sociétés à la sécurité, si elle doit se produire, sera par nature imprévisible et vraisemblablement différente de la « crise de la vache folle » ? Est-on certain qu'en distinguant aussi nettement la frontière entre l'expertise et la décision politique, l'on soit définitivement quitte d'une réflexion sur la "régulation des risques" dans un univers incertain alors que la demande de sécurité de la part des citoyens européens n'a jamais été aussi exigeante ?

Je remercie François Lafond d'avoir clarifié, autant que faire se peut, ces questions difficiles et qui le resteront longtemps encore. Puisse cette étude contribuer à l'émergence, dans la société européenne, de cette « culture du risque » que les plus lucides de nos responsables politiques commencent à appeler de leurs vœux.

Jacques Delors



## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1 - LES ÉTAPES DE L'EUROPÉANISATION FORCÉE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>	<b>4</b>
1.1 "Déficiences et dysfonctionnements" mis à jour par la crise de l'ESB	4
1.2 L'expertise scientifique européenne en question	6
<b>2 - LA RECHERCHE D'UNE STRUCTURE AUTONOME</b>	<b>10</b>
2.1 L'analyse du risque et ses limites	10
2.2 Autonomie ou dépendance institutionnelle ?	13
<b>3 - UNE AGENCE ALIMENTAIRE EUROPÉENNE EN FORMATION</b>	<b>18</b>
3.1 Eléments central d'une approche globale	18
3.2 Une nouvelle configuration institutionnelle	21
<b>REMARQUES CONCLUSIVES</b>	<b>26</b>
<b>ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>28</b>





## INTRODUCTION

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 n'a pas seulement abouti à la signature d'un nouveau traité permettant à l'Union européenne d'envisager son élargissement à de nouveaux membres dès 2004. Parmi d'autres conclusions, les chefs d'Etat et de gouvernement ont également pris note de la proposition de la Commission visant à établir de nouveaux principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire et à instituer une Autorité alimentaire européenne. Plus encore, le Conseil européen a invité "*le Conseil et le Parlement à accélérer les travaux de la sorte que la future Autorité alimentaire européenne devienne opérationnelle dès le début de 2002*"<sup>1</sup>.

La réaffirmation d'une telle volonté politique n'est pas étonnante si l'on resitue le contexte et les différentes raisons qui ont facilité la prise de conscience par les institutions communautaires et les Etats membres de la nécessité de mettre en place une Autorité alimentaire européenne.

Une telle structure n'aurait certainement pas été envisagée aussi rapidement si la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) n'avait pas secoué violemment l'édifice communautaire et remis en cause les conditions de production de l'expertise scientifique européenne. De même, le fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des marchandises ont été affectés par les crises alimentaires successives, qui tout en étant de nature très différente, ont néanmoins alerté les opinions publiques autant que les gouvernements. En effet, les consommateurs ont pris conscience que le secteur alimentaire, dans un espace sans frontières nationales, pouvait facilement et rapidement être fragilisé. De leur côté, les gouvernements se sont interrogés sur l'opportunité d'adopter des mesures nationales de protection sanitaire et de santé publique, qui pouvaient dès lors apparaître comme autant d'entraves à la libre circulation.

La mise en place d'une nouvelle institution européenne dans le domaine alimentaire est riche d'enseignements. Au-delà de l'analyse purement institutionnelle de la gestation d'une Autorité dans le contexte communautaire, de son organisation, de sa composition, de son fonctionnement prévisible et de sa localisation, deux séries de questions plus théoriques nous aideront à mieux comprendre les enjeux soulevés.

Toute nouvelle institution reflète généralement des conceptions et des intérêts, d'autant plus difficiles à concilier que les acteurs en charge de son modelage sont nombreux. Comprendre la mise en place de l'Autorité alimentaire européenne implique d'observer attentivement le processus décisionnel communautaire à l'œuvre (en l'espèce, la procédure de co-décision) au sein du triangle institutionnel.

L'Autorité envisagée, à laquelle Parlement européen, Commission et Etats membres délèguent certaines missions, ne peut que reposer la question de l'équilibre des pouvoirs. De façon peut être moins visible qu'à l'occasion d'autres débats institutionnels, la création d'une nouvelle structure réintroduit les questions de délégation, de transfert de souveraineté, de légitimité et d'efficacité dans un système de prise de décision à plusieurs niveaux<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, point 36, p. 9. (SN 400/00)

<sup>2</sup> Pour ne pas employer le concept original de « Multilevel Governance », Marks (G), Scharpf (F), Schmitter (P) and Streeck (W), *Governance in the European Union*, London, Sage Publications, 1996.

Si la question des Agences ne se pose pas seulement dans le cadre communautaire, leur création en son sein prend un relief particulier, puisqu'elles émergent en dehors de tout modèle préétabli et donnent l'impression d'être le fruit de circonstances et de contextes à chaque fois particuliers. Cette malléabilité et cette adaptabilité du système communautaire aux besoins de nos sociétés transparaissent avec l'Autorité alimentaire européenne. Mais la réponse apportée par la proposition de Règlement<sup>3</sup> est-elle à la hauteur des enjeux ?

L'Autorité alimentaire européenne soulève également la question de l'utilisation de l'expertise scientifique par le pouvoir politique. Si on accepte l'idée que, dans un futur proche, un grand nombre de décisions politiques nécessitera un recours préalable à des avis scientifiques, alors la mise en place d'une gouvernance scientifique dans nos "sociétés du risque" devient un réel enjeu pour le fonctionnement de nos démocraties<sup>4</sup>. Comment dès lors institutionnaliser la ressource que représente l'expertise scientifique ? Comment penser les décisions dans un contexte où la science n'est plus une alliée, distillant aux décideurs des certitudes mais une variable comme une autre, imprécise, incertaine ou contradictoire ? Si l'un des instruments dont dispose le décideur devient moins précis (en l'occurrence l'analyse des risques) comment convient-il d'organiser le processus décisionnel pour que cette incertitude ne soit pas paralysante ? Il n'est pas étonnant que, glissé dans cet interstice, le principe de précaution connaisse un tel succès.

La mise en place de l'Autorité alimentaire européenne (AAE) est une étape d'autant plus importante dans ce processus d'institutionnalisation au niveau européen, que la construction européenne est toujours confrontée à la crise de l'ESB et qu'il est impossible d'affirmer qu'une crise du même type ne pourrait se reproduire.

Considérées en perspective, les propositions formulées par la Commission pourraient sembler timides face aux tendances que l'on voit s'esquisser. La crise de l'ESB a accéléré l'intervention communautaire dans le domaine de la sécurité alimentaire et facilité l'enclenchement d'une refonte complète de l'expertise scientifique européenne dont le point d'aboutissement est la mise en place de l'Autorité alimentaire européenne. Cette européanisation forcée de la sécurité alimentaire sera l'objet de la première partie.

Mais pour mieux en comprendre les enjeux, il est nécessaire de prendre la mesure des différentes contraintes qui pèsent sur le modelage de l'institution. Cette étude en a retenu deux, qui constitueront la deuxième partie.

En premier lieu, le schéma quelque peu figé de l'analyse de risque, décomposé en trois phases indépendantes (évaluation, gestion et communication) se révèle peut-être moins opérationnel qu'il n'est heuristiquement utile. Vouloir répercuter cette distinction des missions sur des dispositifs institutionnels et des procédures comporte un risque de simplifier excessivement le processus décisionnel et peut être une source de questionnement quant à la responsabilité de chaque maillon. Car ce sont bien les rapports entre l'expertise scientifique et le pouvoir politique qui sont posés, surtout dans des contextes d'incertitudes scientifiques.

---

<sup>3</sup> Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, 9 novembre 2000, (COM 2000) 716 – version provisoire, 75 p.

<sup>4</sup> Beck (Ulrich), *Risk society: towards a new modernity*, London, Sage Publications, 1992.

En deuxième lieu, l'idée de délégation qui prévaut avec la création d'une Autorité semble ne pas être utilisée de manière optimale. Deux arguments sont généralement mentionnés pour justifier la création d'une Autorité indépendante. Le premier insiste sur l'idée de fournir aux décideurs politiques, dans la mesure du possible, une expertise scientifique indépendante, objective, transparente et crédible. Le deuxième porte sur le rétablissement de la confiance des consommateurs. Mais celle-ci ne peut s'obtenir durablement que si un certain nombre de conditions sont réunies.

Enfin, dans la troisième partie de l'étude, nous analyserons les principales réponses apportées par la Commission dans son Livre blanc sur la sécurité alimentaire<sup>5</sup>, puis dans la proposition de Règlement<sup>6</sup>, qui peuvent sembler davantage réactives qu'anticipatrices de l'évolution de nos sociétés. Qu'il s'agisse de son positionnement et de son rôle, l'Autorité alimentaire européenne devra de toute façon démontrer que sa création et l'unanimité initiale qui a prévalu lors de son lancement n'ont pas trop souffert de contraintes et de logiques extérieures à la sécurité alimentaire et au besoin de concilier expertise scientifique et pouvoir politique.

---

<sup>5</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, CM (1999) 719 final, 61 p.

<sup>6</sup> Commission européenne, *Proposition de Règlement*, *op. cit.*

# 1. LES ÉTAPES DE L'EUROPÉANISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

## 1.1. "Déficiences et dysfonctionnements" mis au jour par la crise de l'ESB

La législation communautaire relative à la sécurité alimentaire résulte de l'approche "fonctionnaliste" de la politique agricole commune et de la réalisation du marché intérieur, dont la mise en œuvre et le contrôle relèvent par ailleurs largement de la responsabilité des Etats membres.

L'intervention de la Communauté dans ce domaine découle du principe de la libre circulation des marchandises et de la nécessaire harmonisation technique et standardisation des produits. La Commission est intervenue, de façon pragmatique, pour garantir la santé des personnes ou pour fournir aux consommateurs davantage de protection, tout en veillant à ce que le commerce intra-européen n'en soit pas affecté.

C'est à la demande du Conseil ou de sa propre initiative, que la Commission a été impliquée dans le domaine alimentaire. En raison de la complexité des sujets et du besoin de disposer d'une expertise rapidement mobilisable, elle a institué des comités scientifiques aux modalités de fonctionnement variables, en parallèle aux comités de gestion ou de réglementation déjà existants mais opérant selon des règles plus spécifiques<sup>7</sup>.

Si l'alimentation a donné lieu à une législation communautaire abondante, il est cependant difficile de parler d'une véritable politique alimentaire européenne.

Au contraire, l'adoption progressive de mesures à partir de bases juridiques différentes et avec des finalités diverses a fait du secteur alimentaire un domaine complexe dont le fonctionnement mérite la qualification de *ad hoc*<sup>8</sup>. La mise en place de différents types de comités (consultatif, scientifique et de gestion) a permis à la Commission européenne de structurer et d'institutionnaliser son intervention dans le secteur alimentaire avec celles des Etats membres et des acteurs du secteur, selon des nécessités empiriques précises.

De son côté, la Cour européenne de justice (CJCE) est intervenue pour procéduraliser certaines pratiques communautaires.

Or cette situation fragmentée va être remise en cause avec la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).

En annonçant le 20 mars 1996 un lien entre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt Jakob, les autorités britanniques ont déclenché une série de modifications dans l'organisation et le fonctionnement de la Commission européenne en matière de protection des consommateurs, dont le rôle était marginal, faute de compétences communautaires explicites.

---

<sup>7</sup> Vos (Ellen), *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation, Committees, Agencies and Private Bodies*, Oxford, Hart, 1999, 360 p.

<sup>8</sup> Vos (Ellen), "EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis", *Journal of Consumer Policy*, 23, 2000, 233.

Le Parlement européen n'a pas été le dernier à mettre à jour les enchaînements factuels et les responsabilités d'une crise qui n'est pas encore archivée. Il a violemment critiqué la Commission, pour les lacunes révélées par la crise de l'ESB, tout autant que les Etats membres pour leurs négligences successives. Le premier "rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB" relève une série de dysfonctionnements qui se sont accumulés à différents niveaux<sup>9</sup>. Qu'il s'agisse de la composition et du fonctionnement du comité scientifique vétérinaire, du comité vétérinaire permanent et du fonctionnement du sous-groupe de travail (sur l'ESB), des procédures et méthodes de travail suivies, des relations entre la Commission et les différents comités, de l'absence de contrôles ou d'inspections par la Commission, des pressions exercées sur des fonctionnaires, le rapport parlementaire conclut : "*Du fait de l'opacité, de la complexité et du caractère anti-démocratique de ses modes de fonctionnement, le système actuel de la comitologie semble échapper à tout contrôle et permet à des influences nationales et/ou industrielles de noyauter le processus de prise de décision communautaire. Ce phénomène est particulièrement grave lorsqu'il s'agit d'assurer la protection de la santé publique*"<sup>10</sup>.

Le fractionnement du traitement de la protection de la santé publique par différentes directions générales est montré du doigt car il ne permet pas de mettre en place une "politique concertée". Cette absence de coordination et par conséquent la coexistence de visions sectorielles divergentes, aurait, dans le cas de l'ESB, été plus dommageable car amplifiée par d'autres dysfonctionnements. Le rapport regrette aussi bien l'absence d'une administration puissante comme la *Food and Drug Administration* américaine que l'inexistence d'une Agence sanitaire européenne<sup>11</sup>. L'exemple américain est très souvent mentionné comme modèle éventuel, sans que l'on sache vraiment si ceux qui y font référence mesurent réellement les implications d'un tel mimétisme institutionnel ou s'ils cherchent seulement à rassurer l'opinion publique<sup>12</sup>.

Enfin, le rapport demande que la Commission propose rapidement la création d'une "Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire" compétente "pour l'ensemble des contrôles phytosanitaires, de santé animale, d'hygiène alimentaire et de sécurité, et de qualité des aliments".

Le Parlement européen n'a pas été le seul à critiquer l'action communautaire. Le rapport parlementaire français<sup>13</sup> résume lui aussi les dysfonctionnements européens liés à la crise de l'ESB, en trois points :

- "la priorité donnée aux exigences économiques du marché unique sur la prise en compte des préoccupations de santé publique ;

---

<sup>9</sup> Parlement européen, *Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales*, Partie A, Rapporteur M. Manuel Medina Ortega, 7 février 1997, (A4-0020/97/Partie A, 51 p.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>12</sup> Pour une synthèse descriptive du rôle de la FDA, se reporter à Iva Frkic, *La structure et le fonctionnement du modèle américain de protection sanitaire : Food and Drug Administration*, Paris, Document de travail *Notre Europe*, août 2000, 90 p. (<http://www.notre-europe.asso.fr/Iva.pdf>).

<sup>13</sup> Assemblée nationale, *De la "vache folle" à la vache émissaire*, rapport d'information par la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine, n° 3291, 15 janvier 1997, 2 tomes.

- une incapacité à faire prévaloir l'intérêt général communautaire sur les intérêts particuliers nationaux ;
- une mauvaise articulation entre des soi-disant décisions politiques et des soi-disant avis scientifiques"<sup>14</sup>.

Tant pour les Etats membres que pour les institutions communautaires, il ne fait pas de doute que la crise de l'ESB a été le révélateur puissant d'un certain nombre d'insuffisances de la construction européenne. Qu'il s'agisse du déséquilibre entre les objectifs du marché intérieur et ceux de la protection de la santé, ou des dysfonctionnements dans la prise en charge de questions à fortes incertitudes scientifiques, tous les acteurs étaient dans l'obligation d'agir.

La nouvelle rédaction des articles relatifs à la protection des consommateurs et à la protection de la santé dans le Traité d'Amsterdam en est directement issue<sup>15</sup>. Il ne s'agissait plus uniquement de pallier les effets induits par la mise en place du marché unique mais de considérer que la protection de la santé publique et la protection des consommateurs devenaient des finalités de la construction européenne, reconnues en tant que telles.

La réorganisation de l'expertise scientifique et son intégration dans le processus décisionnel de la Communauté ne se sont pas fait attendre.

## 1.2. L'expertise scientifique européenne en question

Le bon fonctionnement du marché intérieur implique que la Communauté intervienne dans des domaines toujours plus variés, pour des substances ou des produits toujours plus nombreux (jouets, cosmétiques, pesticides, aliments, etc.). Selon le secteur, son intervention est encadrée par la législation communautaire et la jurisprudence, avec comme objectif de concilier libre circulation et respect des normes de sécurité. La crise de l'ESB a cependant révélé combien le rôle des comités scientifiques ne pouvait souffrir d'approximation dans leur composition, leur fonctionnement ou leurs procédures. D'où, une vaste réflexion pour déterminer les meilleures conditions possibles du système d'expertise scientifique européen. Dans ce domaine, la crédibilité de l'activité communautaire est étroitement liée à sa capacité de fonder ses décisions sur une expertise reconnue.

Si on compare les griefs adressés par le Parlement européen à la Commission ou au Conseil pour leur gestion de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et les propositions que développera ensuite la Commission pour y remédier, on constate que toutes les innovations proposées visent à répondre directement ou indirectement aux préoccupations du Parlement européen. Celui-ci recommandait à la Commission une plus grande transparence et une modification du fonctionnement des comités scientifiques, la mise en place d'un conseil scientifique neutre et interdisciplinaire chargé de nommer les membres des autres comités, le renforcement des mécanismes de contrôle et d'inspection, l'élaboration d'une directive-cadre sur le droit alimentaire, la garantie que les produits circulent librement au sein de l'Union en toute sécurité, le regroupement au sein d'une seule unité ou "Direction générale de la protection de la santé publique" de l'ensemble des activités dispersées dans différentes directions générales, etc.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>15</sup> Vos (Ellen), "EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis", *Journal of Consumer Policy*, 23, 2000, 235-8.

La première étape de la refondation de l'expertise scientifique européenne a débuté avec la discussion du rapport d'enquête au Parlement européen en 1997<sup>16</sup>, lorsque le Président de la Commission, Jacques Santer, a présenté une série de propositions, en prenant appui sur les "faiblesses" constatées et en établissant le diagnostic suivant : "*nos mécanismes de décision ne sont pas nécessairement à la hauteur de l'évolution scientifique prodigieuse*"<sup>17</sup>.

Il souhaitait que les comités scientifiques soient coordonnés par un comité scientifique directeur, conformément à la demande du PE, et placés sous l'autorité unique de la Direction générale XXIV (Protection des consommateurs), qui par ailleurs devait récupérer la responsabilité de la santé publique. La sélection des scientifiques devait être plus rigoureuse. L'organisation et le fonctionnement de ces comités, la transparence et la publicité données à leurs travaux, la prise en compte des opinions minoritaires et leur publication avec les avis rendus, devaient devenir la règle pour tous les comités scientifiques.

Une fois ces grandes lignes politiques dressées, la deuxième étape a été la publication par la Commission en avril 1997, de la *Communication relative à la santé des consommateurs et sécurité alimentaire*<sup>18</sup> qui a posé les nouvelles bases d'une politique alimentaire et de la réorganisation de l'expertise scientifique européenne.

Si la finalité recherchée est le renforcement de la protection de la santé des consommateurs, dont la sécurité alimentaire est une condition nécessaire, la Communication aborde trois éléments qui doivent permettre d'améliorer les procédures pour satisfaire cette exigence : les avis scientifiques, l'analyse du risque et les contrôles et inspections. Les deux premiers préfigurent la future Autorité alimentaire<sup>19</sup>.

Dans un premier temps, la Communication expose l'argumentaire qui sera repris, par la suite, dans tous les documents communautaires relatifs à l'expertise scientifique. Les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence doivent constituer le socle de l'expertise scientifique. Pour s'assurer de la meilleure qualité possible des avis scientifiques produits, des procédures doivent éviter que ceux-ci ne soient guidés par d'autres intérêts que la seule rigueur scientifique. De même, il doit être possible à l'ensemble des acteurs intéressés d'en suivre (donc d'en contrôler) l'élaboration.

La Communication précise également que la restructuration des comités scientifiques qui s'étaient jusqu'alors développés de façon empirique, s'opérera désormais dans le cadre d'une rationalisation et d'une harmonisation des procédures et des modes de fonctionnement. Enfin un comité directeur scientifique facilitera la coordination du travail et conseillera la Commission pour la sélection des membres des différents comités scientifiques.

La deuxième composante, énoncée beaucoup plus sommairement dans la Communication, est la décomposition de l'analyse du risque. Pour qu'une décision soit prise dans les meilleures conditions d'information possibles, encore faut-il qu'une évaluation du risque ait été réalisée

---

<sup>16</sup> Débat en session plénière du PE, le 18 février 1997, *Bulletin UE*, 1-2, 1997, 163-6.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>18</sup> Communication de la Commission européenne, *Santé des consommateurs et sécurité alimentaire*, 30 avril 1997, COM (97) 183 Final, 35 p.

<sup>19</sup> La Communication aborde longuement les procédures de contrôle et d'inspection, qui devraient être massivement revues, comme le Parlement européen l'avait mentionné dès son premier rapport d'enquête. Reposant en partie sur les Etats membres et sur l'Office alimentaire et vétérinaire, lui-même réorganisé en 1997, cette question, pourtant fondamentale des contrôles et des inspections ne sera pas analysée de manière approfondie dans cette étude.

permettant d'identifier la probabilité d'apparition d'un danger. Cette étape doit permettre aux décideurs d'agir en étant informés. Ainsi, la gestion du risque, assurée par la Commission, se réalise une fois son évaluation faite et en fonction du niveau de protection souhaité. Enfin la Communication permet à tous les acteurs concernés d'être informés de ce risque<sup>20</sup>.

La Communication est l'embryon d'une réponse communautaire. Si les propositions organisationnelles sont longuement exposées, la construction théorique d'un cadre plus complet sur l'utilisation de l'expertise dans le processus communautaire ou sur de nécessaires adaptations des traités est encore à venir. Ainsi la question relative à la division des tâches entre l'évaluation et la gestion des risques est absente. Enfin, le principe de précaution ne sera mentionné que dans la version finale de la Commission<sup>21</sup>, alors que la première mouture qui a circulé signalait plus simplement le "principe de prévention", moins précis : *"La Commission sera guidée dans son analyse de risque par le principe de prévention, dont l'application devient particulièrement importante lorsque le fondement scientifique est insuffisant ou qu'il existe une certaine incertitude"*

L'activité de la Commission, à l'initiative ou en collaboration avec le Parlement européen, s'est donc développée aussi bien en termes de réorientation organisationnelle<sup>22</sup> que d'initiatives plus ponctuelles, comme l'organisation de conférences, qui mobilisant des idées dans le domaine du droit alimentaire, ont préparé des solutions politiques en présentant différentes alternatives<sup>23</sup>.

La restructuration de l'expertise scientifique au sein de la DG XXIV s'est opérée d'avril 1997 à mars 1998. Qu'il s'agisse de la mise en place du Comité directeur scientifique, de la restructuration des huit comités scientifiques spécialisés<sup>24</sup>, de la réorganisation des compétences au sein de la direction elle-même (avec notamment la création d'une unité d'évaluation du risque), de l'adoption de nouvelles méthodes de travail, l'expertise scientifique a été l'objet de toutes les attentions, reprenant les recommandations du Parlement européen.

Deux ans plus tard, comme pour mieux souligner l'importance qu'on lui accordait et pour s'assurer de la pertinence des orientations entreprises, une évaluation a été demandée par le directeur général de la Santé publique et protection des consommateurs à trois membres du comité directeur scientifique, les professeurs W. Philip James, Fritz H. Kemper et Gérard

---

<sup>20</sup> La DG Sanco et en particulier la récente unité chargée de l'évaluation des risques ont organisé une conférence internationale sur "l'analyse du risque et son rôle dans l'Union européenne" les 18 et 19 juillet 2000, qui a dressé un panorama complet de cette problématique.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 19.

<sup>22</sup> Le transfert de comités scientifiques et la réorganisation de la DG XXIV s'est opéré dans un premier temps en février 1997 et a été rationalisé en juillet 1997, avec la publication d'un manuel des opérations inter-services établissant les procédures de coopération entre les différentes DG concernées.

(cf. [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub01\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub01_en.html))

<sup>23</sup> Les conférences sont organisées conjointement par le Parlement européen et la Commission : "Les farines animales" (juillet 1997), "la législation et la politique alimentaires" (novembre 1997) et "l'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise ESB" (novembre-décembre 1998). Elles ont donné lieu à des publications ou des compte-rendus généralement disponibles sur Internet.

<sup>24</sup> Il s'agit du Comité scientifique de l'alimentation humaine, du Comité scientifique de l'alimentation animale, du Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique, du Comité scientifique de la santé et du bien être des animaux, du Comité scientifique des plantes, du Comité scientifique des produits cosmétiques et des produits non alimentaires destinés au consommateur, du Comité scientifique des médicaments et des dispositifs médicaux et du Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement.



Pascal<sup>25</sup>. Ils devaient réfléchir sur le système d'avis scientifiques de l'Union, analyser la production de ces avis et présenter des options et des recommandations pour l'avenir.

Si les modifications initiées en 1997 avaient permis d'améliorer effectivement la production d'expertise scientifique, le rapport de ces scientifiques soulignait les multiples raisons qui justifiaient d'aller encore plus loin. Les conclusions du groupe insistaient pour que la Commission se projette, sans délai, dans le futur et se prépare à formuler des avis scientifiques sur toutes les questions sanitaires.

En effet, les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam et en particulier l'inclusion des questions de santé dans toutes les politiques communautaires, la situation générale de la santé en Europe, les divergences de situations rendues prévisibles par l'élargissement, les intérêts parfois difficilement conciliables des différents acteurs et enfin la perte de crédibilité des analyses scientifiques comme des pratiques gouvernementales, sont autant d'éléments que les auteurs ont mis en avant pour demander d'amplifier le mouvement des réformes engagées et d'établir une nouvelle structure, aux larges fonctions. Le rapport proposait de créer une autorité européenne de l'alimentation et de la santé publique (*European Food and Public Health Authority*), organisme indépendant, en charge des questions de santé publique<sup>26</sup>, de sécurité alimentaire et d'environnement. Tout en reprenant des éléments déjà existants, les trois rapporteurs décrivaient avec précision les conditions nécessaires au bon fonctionnement de la future autorité. Le renforcement de la production d'expertise scientifique, la mise en place des différentes unités, l'organisation des comités d'experts, les processus d'évaluation scientifique prenant en compte les lieux de production nationaux ou internationaux, la transparence nécessaire des processus, sont examinés dans une perspective orientée vers la santé publique, mais intégrant les liens avec les questions alimentaires et environnementales.

Ce rapport, remis en décembre 1999, s'inscrivait dans un contexte politique nouveau, puisqu'une nouvelle Commission avait été nommée. Dès sa première intervention le 21 juillet 1999, devant le Parlement européen nouvellement élu, le président Romano Prodi annonçait que la sécurité alimentaire serait l'une des priorités de son mandat. Rapprocher l'Union européenne de la vie quotidienne des citoyens européens ne prenait son sens que si tout était entrepris pour que la confiance des consommateurs dans leur alimentation soit rétablie. Son discours du 5 octobre 1999 au Parlement européen présentait un plan triennal relatif à la sécurité alimentaire, reprenant en partie ce que les services de la Commission avaient déjà commencé<sup>27</sup>.

Avec l'objectif de clarifier les responsabilités et de reconquérir la confiance publique, l'idée de créer une autorité en charge de l'évaluation des risques afin de fournir la meilleure expertise scientifique possible, était clairement réaffirmée. Au cours des phases ultérieures (livre vert, livre blanc, proposition de Règlement), les différents acteurs concernés ne cesseront pas de s'interroger sur la meilleure façon de réorganiser le processus décisionnel dans le domaine alimentaire.

---

<sup>25</sup> James (Philip), Kemper (Fritz) et Pascal (Gérard), *A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*, rapport commandé par la DG SANCO de la Commission européenne, décembre 1999, 74 p.

<sup>26</sup> A l'exception des médicaments qui continueraient de relever de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, située à Londres.

<sup>27</sup> Discours 99/121.

## 2. LA RECHERCHE D'UNE STRUCTURE AUTONOME

### 2.1. L'analyse du risque et ses limites

L'action politique contemporaine intervient de plus en plus souvent dans des activités à risque. Il ne s'agit pas uniquement des conséquences éventuelles des interventions publiques qui peuvent être dangereuses pour les populations ou l'environnement. Il est également question de tenir compte de la dimension aléatoire de certaines activités, puisque l'impératif d'action se déroule fréquemment dans un contexte où les expertises scientifiques disponibles peuvent être incertaines, incomplètes ou contradictoires.

L'analyse du risque s'est développée à partir d'études de cas ou d'accidents (énergie nucléaire, produits chimiques), qui ont permis d'affiner les critères utiles pour évaluer et préciser la nature réelle des risques, la manière de les anticiper, de les gérer et d'en rendre compte à l'opinion publique. Le modèle le plus répandu se décompose en trois phases, correspondant à l'évaluation, la gestion et la communication du risque, chacune se déroulant avec des acteurs différents, des logiques et des méthodes de travail propres à l'activité suivie.

Avec cette décomposition des tâches et des rôles, ce sont aussi les rapports entre l'expert, le politique et le communicateur qui sont en cause. Leurs relations sont plus complexes que ne le laisserait supposer la simple distinction entre l'évaluation, la gestion et la communication des risques. Les logiques poursuivies par les différents acteurs en présence ne sont pas forcément homogènes, les rythmes temporels peuvent être désynchronisés et il existe également une "discordance des enjeux symboliques", chacun n'accordant pas la même importance aux intérêts exprimés par l'autre<sup>28</sup>.

Revenons à la première phase, celle de l'évaluation. Face à un risque supposé, les évaluateurs du risque chercheront à savoir quel est le dommage potentiel, la probabilité de son apparition, les éventuelles dispersions géographiques ou temporelles des dommages, l'irréversibilité éventuelle et les effets de délai (qui caractérisent le temps de latence entre l'événement initial et l'éventuel impact du dommage) et les incertitudes d'appréciation quantitative, toujours possibles. Enfin un paramètre incluant les réactions possibles de l'opinion (et notamment son potentiel de mobilisation) est parfois intégré dans l'évaluation<sup>29</sup>.

Chaque société cherche à contrôler ce qu'elle considère comme une activité à risque : les risques sont définis comme des dangers possibles d'actions humaines ou de phénomènes naturels qui sont évalués et considérés comme malvenus par la grande majorité des individus. La perception d'un risque diffère selon le domaine considéré, la manière dont les effets sont pris en compte et évalués, et le seuil choisi comme limite à ne pas franchir.

Quel est le niveau de risque accepté par une société donnée ? Comment peut-on concilier des niveaux différents d'acceptation du risque ? Les évaluations scientifiques et les analyses des perceptions du risque font partie intégrante de ce travail de discernement, qui aboutit, une fois

---

<sup>28</sup> Ricoeur (Paul), "Citation à témoin : la malgouvernance", *Le Juste* 2, Paris, Ed. Esprit, 2001, 289-97.

<sup>29</sup> La plupart des indications proviennent de Renn (Ortwin), Klinke (Andreas), *Prometheus Unbound. Challenges of Risk Evaluation, Risk Classification, and Risk Management*, Working Paper n° 153, Stuttgart, Center for Technology Assessment, November 1999, 46 p.

croisé l'ensemble des critères, à l'élaboration des stratégies de gestion des risques. Comme le mentionne justement l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la gestion des risques consiste "à mettre en balance les différentes politiques possibles compte tenu des résultats d'une évaluation des risques et, le cas échéant, à choisir les actions requises pour prévenir, réduire ou éliminer le risque en vue d'assurer le niveau élevé de protection de la santé jugé approprié dans la Communauté européenne"<sup>30</sup>.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur le caractère quelque peu factice des frontières qui séparent, d'une part, l'évaluation purement technique des risques par des scientifiques regroupés au sein d'une Autorité indépendante et, d'autre part, de leur gestion dont la décision relèverait uniquement du pouvoir politique, en l'occurrence la Commission. Raisonner de la sorte reviendrait à adopter une conception linéaire des rapports entre la science et le pouvoir politique qui ne semble plus correspondre à la réalité<sup>31</sup>. C'est pourtant ce schéma qui est à la base du projet d'Autorité alimentaire européenne.

Pour justifier cette séparation, l'argumentation repose sur l'idée que l'absence d'attribution précise des rôles ne permettrait pas d'établir clairement les responsabilités et ne faciliterait ni la transparence du processus, ni l'imputabilité des décisions prises et de leurs motivations.

La Commission a avancé trois raisons pour expliquer ce qui l'a poussé à ne pas confier la gestion des risques à l'Autorité alimentaire européenne. En premier lieu, un tel transfert de pouvoir entraînerait une "dilution injustifiée de la responsabilité démocratique". En deuxième lieu, les fonctions de contrôle et d'inspection (de la responsabilité de la Commission) et celles de gestion doivent demeurer couplées pour que la Commission puisse agir de manière appropriée et cohérente. Enfin, procéder autrement supposerait une modification du Traité<sup>32</sup>.

L'évaluation doit pouvoir s'opérer de manière indépendante, objective et transparente, alors que la gestion nécessitera la prise en compte d'autres facteurs, "la faisabilité du contrôle d'un risque, les mesures de réduction du risque les plus efficaces (...), les modalités pratiques requises, l'impact socio-économique et l'impact sur l'environnement"<sup>33</sup>.

L'étanchéité entre la phase évaluative et la gestion du domaine alimentaire a été un des points le plus souhaité par la plupart des acteurs. A titre d'illustration, lors du Conseil marché intérieur du 16 mars 2000<sup>34</sup>, une majorité d'Etats (Allemagne, Danemark, Suède, Irlande, Belgique, Autriche, Finlande et France) s'est clairement prononcée pour une séparation nette entre les fonctions d'évaluation et de communication dévolues à l'Autorité et les fonctions de gestion des risques que la Commission propose de laisser entre les mains des institutions européennes. Seul le Luxembourg a estimé que cette séparation n'était pas toujours réalisable mais qu'il importait de séparer l'élaboration de la législation de son application. Ce pays souhaitait que l'Autorité ait un rôle dans la gestion des risques, notamment en ce qui concerne les décisions individuelles de mise sur le marché.

Le discours apparemment cohérent et univoque sur la séparation nécessaire des rôles que la Commission (suivie en cela par la plupart des Etats) a mis en avant, s'est cependant trouvé

---

<sup>30</sup> Proposition de Règlement, (COM 2000) 716, *op. cit.*, p. 9.

<sup>31</sup> Weingart (Peter), "Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics", *Science and Public Policy*, vol. 26, n° 3, June 1999, 151-61.

<sup>32</sup> Livre blanc, *op. cit.*, p. 17.

<sup>33</sup> Proposition de Règlement, (COM 2000) 716, *op. cit.*, p. 9.

<sup>34</sup> 2248 session, marché intérieur (16/03/00), 6801/00 (Presse 64).

contredit, dans un autre document communautaire relatif à la politique de la pêche. A l'occasion de la publication d'une communication relative à l'application du principe de précaution aux mécanismes pluriannuels de fixation des totaux admissibles de capture (TAC)<sup>35</sup>, destinée à lancer une large consultation, une note du porte-parole résume ainsi ce qui auparavant semblait plus simple :

*"La Commission est d'avis que le principe de précaution, qui veut que l'absence de certitudes ne saurait être un argument suffisant pour repousser les décisions difficiles, est la seule réponse à l'attitude dilatoire qui a si souvent caractérisé la prise de décision dans le secteur de la pêche. Toutefois la mise en application de ce principe se heurte à quelques difficultés notamment celle de l'évaluation du risque encouru (que l'application du principe a pour but d'éviter) et de la définition de ce à quoi correspond un niveau de risque acceptable.*

*Lorsqu'on essaie de répondre à ces questions, la frontière qui sépare scientifiques et décideurs tend à se brouiller. En théorie, les scientifiques interprètent les risques associés à divers scénarios, tandis que les organes de gestion déterminent le niveau de risque acceptable. Toutefois, la fixation par les scientifiques d'un niveau de sécurité de la biomasse (quantité de poissons) visant à prévenir un effondrement est déjà un choix. Dès lors, les décideurs se trouvent dans une situation dans laquelle la décision de ce qu'est un risque inacceptable a déjà été prise, selon des critères qu'ils ne sont pas toujours en mesure de comprendre complètement. Des efforts sont nécessaires pour ne pas confondre les rôles, bien que certains chevauchements puissent être parfois inévitables<sup>36</sup>".*

Le débat sur la nature des relations entre le pouvoir politique et l'expertise scientifique, ou si l'on préfère entre les évaluateurs et les gestionnaires du risque est posé clairement. Pourquoi dans nos sociétés complexes et à forte composante scientifique, continuer à feindre que les hommes politiques sont confrontés à un dilemme : s'ils suivent systématiquement les avis, conseils, suggestions scientifiques, pourront-ils éviter qu'on les accuse de fuir leurs responsabilités, et d'accepter que nos sociétés soient "façonnées" par des experts ? Si en revanche, ils se démarquent trop des avis scientifiques en intégrant d'autres paramètres, légitimes bien que non facilement quantifiables, dans quelles conditions peuvent-ils le faire sans être désavoués par l'opinion publique ?

Les détracteurs du principe de précaution ne disent pas autre chose lorsqu'ils refusent qu'un tel principe, aux contours juridiques encore imparfaits<sup>37</sup>, repose sur des considérations "discrétionnaires", puisque dépassant l'évaluation du risque (alors insuffisante) et l'analyse coûts/bénéfices (généralement quantifiable).

Pour éviter d'utiliser abusivement le principe de précaution comme pour permettre une juste évaluation des risques, la meilleure réponse possible est de s'assurer que les conditions procédurales de la production de l'expertise scientifique et de la prise de décision politique soient respectées. Il s'agit aussi bien de transparence, de participation des parties prenantes, de prise en compte du caractère pluraliste des opinions et de publication des avis, y compris des

---

<sup>35</sup> Commission des CE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement relative à l'application du principe précaution et mécanismes pluriannuels de fixation des TAC*, Bruxelles, 1 décembre 2000, COM(2000) 803 final, 17 p.

<sup>36</sup> Communiqué de presse, 11 décembre 2000, IP/00/1441 ou *Bulletin Quotidien Europe*, 13 décembre 2000, n° 7862.

<sup>37</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, Bruxelles, COM(2000)1 et Résolution sur le principe de précaution, Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2001, annexe III.

opinions divergentes, etc. En ce sens, l'Autorité alimentaire est un réel progrès, car elle rationalise les conditions de la production d'expertise scientifique et le fonctionnement des comités scientifiques (les cinq comités scientifiques travaillant sur des questions alimentaires étant regroupés au sein de la nouvelle Autorité).

Avant de décrire plus en détail dans la troisième section les principales caractéristiques de l'Autorité alimentaire telle que la proposition de règlement nous la dévoile, il faut examiner une autre contrainte qui a pesé sur l'architecture institutionnelle de l'Autorité. L'une des raisons invoquées par la Commission pour expliquer la séparation entre l'évaluation et la gestion est que l'attribution des pouvoirs de gestion à une telle structure aurait nécessité une modification des Traités. Mais ne devait-on pas profiter de cette nouvelle étape de la réorganisation de l'expertise scientifique pour attribuer au nouvel organisme des pouvoirs propres, de gestion par exemple - que certains souhaitaient par souci d'efficacité<sup>38</sup> ?

## 2.2. Autonomie ou dépendance institutionnelle ?

Ce qui précède éclaire les raisons justifiant une action communautaire dans le domaine de la sécurité alimentaire, mais une question plus fondamentale demeure : En quoi une agence distincte des autres institutions européennes, constitue-t-elle une solution pour rétablir la confiance de l'opinion publique en matière de sécurité alimentaire ? Autrement dit, quels sont les arguments qui justifient la création d'un nouvel organisme, au risque de compliquer encore le paysage européen ?

La mise en place d'agences, d'autorités, d'offices ou d'observatoires n'est pas nouvelle. Aux Etats-Unis puis en Europe, le mouvement s'est développé dans des domaines d'activités différents et selon des rythmes variables<sup>39</sup>. L'Autorité alimentaire européenne voit le jour dans un environnement fort d'une douzaine d'autres agences, aux fonctions et aux compétences variées selon les domaines. Ce mouvement s'est amplifié au début des années 90. Des essais de classification fonctionnelle ou procédurale ont permis de mettre en lumière des caractéristiques communes, mais plus souvent des différences notoires<sup>40</sup>.

Depuis de nombreuses années, l'absence de base juridique explicite dans les Traités ou dans le droit dérivé concernant la question de la délégation a généré de nombreux débats entre juristes<sup>41</sup>. Même au sein de la Commission, les avis semblent aujourd'hui partagés entre ceux qui défendent l'octroi de pouvoirs réglementaires à des agences et ceux qui continuent de s'y opposer (notamment le service juridique)<sup>42</sup>.

C'est vers la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que l'on doit se tourner si on veut comprendre dans quel contexte juridique la mise en place des agences a été possible. Bien que rendu dans un contexte différent, l'arrêt Meroni (affaire 10/56) structure

---

<sup>38</sup> Micossi (Stefano), "L'inutile Agenzia per la sicurezza alimentare", *Il Sole 24 Ore*, 21 novembre 2000.

<sup>39</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 2001*, Paris, La Documentation française, 2001.

<sup>40</sup> Kreher (Alexander), "Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, 2, June 1997, 225-45; Chiti (Edoardo), "The Emergence of a Community administration: The Case of European Agencies", *Common Market Law Review*, 37, 2000, 309-43.

<sup>41</sup> Les agences européennes existantes ont été créées, à l'exception d'une, sur la base de l'article 235. Pour plus de précisions, se reporter au livre d'Ellen Vos, *op. cit.*

<sup>42</sup> Yataganas (Xénophon A.), *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of Independent agencies*, Cambridge (MA), Harvard Jean Monnet Working Paper 03/01, 2001, p. 26.

depuis 1958 les possibilités de délégation au sein du cadre institutionnel communautaire. Pour qu'elles puissent être envisagées, un certain nombre de conditions doivent être réunies : 1/ la délégation ne peut se faire que dans les domaines où l'autorité délégante a elle-même reçu des compétences du traité. 2/ les délégations ne peuvent porter que sur des pouvoirs d'exécution exactement définis et entièrement contrôlés. 3/ cette délégation ne doit pas être présumée, mais doit être explicitement attribuée. 4/ la délégation à une autorité ne doit pas remettre en cause l'équilibre des pouvoirs établis.

Dans ce contexte juridique - peu favorable à leur création -, peut-on cependant formuler les logiques qui ont prévalu lors de la mise en place des agences existantes ou des raisons invoquées en particulier pour l'Autorité alimentaire européenne ?

Recourir à une Autorité, dont l'autonomie ou la dépendance sont variables, offre un certain nombre d'avantages. En premier lieu, la configuration de ces nouvelles structures favoriserait une plus grande transparence de fonctionnement et une meilleure flexibilité d'adaptation aux changements, qui, dans des domaines techniques, peuvent être rapides. Qu'il s'agisse de réorienter rapidement des recherches ou des activités, de s'adapter à un problème temporaire, de recourir à un personnel de très haut niveau de spécialisation, la Commission n'a pas forcément les moyens politiques, la capacité matérielle ou la volonté d'y parvenir aussi facilement qu'une structure plus légère<sup>43</sup>. D'autant que des structures spécialisées sont souvent, aux yeux de l'opinion publique comme des parties intéressées, plus crédibles qu'une administration généraliste.

Un autre argument souvent avancé consiste à expliquer que ces structures permettraient de surmonter certaines limites de l'action politique traditionnelle. Le recours à une autorité indépendante faciliterait la prise de décisions peu populaires ou nécessitant des engagements de long terme ou bien encore pour éviter que des mesures ne soient décidées uniquement en fonction de considérations électoralistes<sup>44</sup>.

Enfin, pour celles qui sont chargées de la collecte d'informations, de la production d'expertise scientifique, de la construction d'indices et d'instruments de comparaison, ces nouvelles structures permettent également d'améliorer le processus décisionnel, par la qualité des informations et des expertises scientifiques rendues disponibles. Dans cette perspective, la mise en place de l'Autorité alimentaire européenne correspondrait à ce que certains ont appelé la "régulation par l'information"<sup>45</sup>.

Distincte de la régulation directe traditionnelle (textes juridiques contraignants), la régulation par l'information consiste à changer les comportements individuels ou institutionnels en agissant sur la qualité des informations et des expertises scientifiques diffusées. Disposant de ces dernières, les intentions des acteurs en sont modifiées, soit directement, en réorientant des intentions originales, soit indirectement, en facilitant les analyses comparatives et autres processus de "parangonage"<sup>46</sup>. Il s'agit moins d'imposer que de faire prendre conscience et de persuader en fournissant toutes les informations possibles pour favoriser l'émergence de "bonnes pratiques". L'idée implicite est que, grâce à cet apprentissage, la décision ne pourra

---

<sup>43</sup> Pour éviter que la Commission ne devienne une "administration mammouth" selon l'expression de Xénophon A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of Independent agencies*, Cambridge (MA), Harvard Jean Monnet Working Paper 03/01, 2001, p. 7.

<sup>44</sup> Micossi (Stefano), *Il Sole 24 Ore*, 9 novembre 2000.

<sup>45</sup> Majone (Giandomenico), *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

<sup>46</sup> Il est plus courant de lire ce terme dans sa version anglaise de "benchmarking".

qu'être meilleure, puisqu'elle est prise dans des conditions d'information optimales (la décision ne pouvant alors qu'être rationnelle, optimale, et prévisible, au moins d'un point de vue théorique).

Au niveau européen, cette régulation par l'information fonctionne d'autant mieux que des institutions nationales analogues existent et que leur mise en réseau et leur coopération, généralement prévues statutairement, permettent les échanges, la circulation des informations entre partenaires partageant les mêmes préoccupations et par conséquent facilitent la comparaison. La crédibilité de ces structures dépend étroitement de la rigueur et de la qualité de leurs activités, jugées notamment par leurs pairs, au cours de transactions répétitives où la question de la réputation devient fondamentale. En particulier vis-à-vis de l'opinion publique.

Il convient ici de revenir sur le concept de délégation, utilisé de différentes façons pour expliquer la construction européenne dans sa dynamique d'ensemble, le rôle de la comitologie ou la création d'agences comme l'Autorité alimentaire européenne.

Deux cas de figure de la délégation ont été mis en avant : Dans le premier, l'action du délégué s'inscrit dans les limites de son mandat et toutes les dispositions sont prises pour que les déviations et les glissements discrétionnaires soient les plus minimes ou insignifiants possibles<sup>47</sup>. C'est le sens le plus communément admis.

En revanche, dans le cas de l'Autorité alimentaire<sup>48</sup>, avec le lien entre un pouvoir qui délègue une fois pour toutes et l'Autorité dépositaire, l'objectif recherché serait au contraire une complète liberté d'action de l'agence, sans aucun lien de subordination explicite ou implicite. Il faudrait même que cela soit notoire, bien visible. Le succès de la délégation dépend de la perception qu'aura l'opinion publique des intentions affichées par les décideurs et des actes mis en œuvre pour les réaliser. Selon cette logique, la confiance dépend de l'indépendance de l'Autorité vis-à-vis du pouvoir déléguant, et de sa capacité à la manifester dans son fonctionnement.

En raison du contexte historique mentionné dans la première partie, la Commission et les Etats membres souhaitent envoyer un message clair aux acteurs du secteur alimentaire, comme aux consommateurs européens. Un niveau élevé de protection de la vie et de la santé ne doit pas relever du simple discours. Par conséquent le renforcement du support scientifique et technique nécessaire à l'élaboration de la législation communautaire relative à la sécurité des denrées alimentaires et à l'évaluation "indépendante, objective, et transparente" des risques sera d'autant mieux assuré qu'il relèvera d'une Autorité alimentaire, distincte de l'administration communautaire et des structures nationales équivalentes, et de préférence indépendante.

Au-delà de cette autonomie éventuelle, importante si l'on souhaite utiliser pleinement le rôle que peuvent jouer ces structures dans des contextes politiques parfois fragiles (ce qui est le cas du secteur alimentaire), il faut s'interroger sur les pouvoirs que l'Autorité exercera.

La logique du développement actuel des agences (que la Commission appelle la "politique d'externalisation", puisqu'elle y inclut également les agences de gestion de programmes et les

---

<sup>47</sup> Majone (Giandomenico), "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, n° 1, February, 2001, 779-809.

<sup>48</sup> Un exemple encore plus frappant pour illustrer cette catégorie est la délégation de pouvoir à la Banque centrale européenne (BCE).

agences d'application de la réglementation) soulève toutefois un certain nombre de questions. Les missions de ces agences décentralisées, en principe dépourvues de réel pouvoir exécutif et en partie contrôlées budgétairement par les Etats membres, la Commission et le Parlement européen, constituent des réponses novatrices en termes de mise en place de réseaux européens, favorisant les échanges entre experts nationaux.

On peut également y voir une réponse à la prise de conscience d'une inadéquation croissante entre les fonctions spécialisées assignées à la Commission et les instruments administratifs à sa disposition. Puisqu'un des risques majeurs pour la construction européenne est que son activité réglementaire perde de sa crédibilité<sup>49</sup>, la création d'agences permettrait à la Commission de recourir plus aisément à des expertises scientifiques et techniques dans des domaines spécifiques et pointus.

Mais cette logique, consistant à multiplier des structures fonctionnellement voisines, sans pour autant leur accorder de réels pouvoirs, pourrait se révéler contre-productive. Car pour que la formule de la délégation telle qu'elle a été exposée soit pleinement crédible auprès de l'opinion publique, encore faut-il que la structure ait les moyens de produire une expertise capable d'exercer un pouvoir clairement identifié et contrôlable par d'autres institutions (le Parlement européen notamment).

C'est pourquoi, si les contraintes juridiques peuvent expliquer en partie cette retenue, il n'est pas sûr que les autres acteurs (le Parlement, les Etats membres et la Commission) en dépit de velléités affichées lorsqu'il s'agit de rassurer l'opinion publique, osent aller jusqu'au bout de leur logique. Pour permettre une telle évolution, une modification mineure des traités suffirait.

Déjà, dans le rapport de la présidence au Conseil européen de Feira (juin 2000), au chapitre relatif au vote à la majorité qualifiée, il était question d'ajouter un paragraphe 3 nouveau à l'article 7 du TCE, rédigé de la manière suivante : "*Lorsque cela apparaît nécessaire pour réaliser l'une des actions prévues à l'article 3, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, institue une agence dotée de la personnalité juridique et fixe les règles qui lui sont applicables*<sup>50</sup>".

A la veille du Conseil européen informel de Biarritz (13-14 octobre 2000), dans un discours devant le Parlement européen, Romano Prodi dénonçait les risques guettant la construction européenne, en citant en particulier la fragmentation institutionnelle à travers deux exemples : la création de hauts représentants et la création d'agences<sup>51</sup>. Il contestait le souhait manifesté par "certains Etats dans le cadre de la CIG, de modifier le Traité pour faciliter la création d'agences auxquelles le Conseil pourrait conférer des pouvoirs exécutifs". Le président de la Commission concevait ces entités comme "des centres de pouvoir rivaux". Ces agences peuvent être utiles à la Commission, si la "logique du système communautaire" est respectée. C'est-à-dire qu'elles doivent opérer sous l'autorité de la Commission, qui en est responsable devant le Parlement.

---

<sup>49</sup> Majone (Giandomenico), "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol.32, n° 2, 2000, 273-302.

<sup>50</sup> Rapport de la Présidence au Conseil européen de Feira, Partie II – Annexes au Chap. 3, Etablissement d'agences décentralisées, juin 2000, p. 89 (CONFEREN 4750/00).

<sup>51</sup> Discours prononcé en session plénière, 3 octobre 2000, 00/352.



La question n'est certainement pas close. Deux autres agences communautaires, l'Agence européenne de la sécurité aérienne<sup>52</sup> et l'Agence européenne pour la sécurité maritime<sup>53</sup> devraient voir le jour prochainement. La logique qui sous-tend leur mise en place est sensiblement identique, même si la première devrait être en mesure de prendre des décisions individuelles et de "codifier sa pratique".

Cette profusion pose plus largement la question du rôle des agences au sein d'un dispositif institutionnel déjà complexe. Doivent-elles continuer à demeurer de simples organes pourvoyeurs d'information et d'expertise, contribuant à ce que les acteurs et les institutions disposent de la même information, favorisant ainsi la "régulation par l'information" et les comparaisons entre pratiques, ou ne serait-il pas nécessaire qu'elles exercent davantage de pouvoir, comme la logique de la délégation l'implique ?

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne publié le 25 juillet 2001 semble indiquer que la Commission serait favorable à multiplier les agences de régulation, sous certaines conditions, qui risquent cependant de se révéler particulièrement restrictives<sup>54</sup>. Ainsi, elles ne seraient pas en mesure "d'adopter des mesures réglementaires générales". De plus, le pouvoir de décision leur serait accordé uniquement lorsque "seul un intérêt public prédomine". En d'autres termes, elles ne pourraient "se voir conférer un pouvoir de décision dans des domaines où elles devraient arbitrer des conflits entre des intérêts publics, exercer un pouvoir d'appréciation politique ou procéder à des évaluations économiques complexes". Même capables, éventuellement, de prendre des décisions individuelles, les futures agences de régulation seraient étroitement supervisées et contrôlées<sup>55</sup>. Que doit-on comprendre concrètement ?

L'ambiguïté entretenue jusqu'alors sur la délimitation des pouvoirs et le rôle de ces agences n'est pas levée par ce document. Il en est de même pour l'Autorité alimentaire européenne, qui pourrait voir ses missions évoluer, après quelques années de fonctionnement. Cette éventualité était explicitement mentionnée dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire, qui stipulait qu'une extension future des compétences de l'Autorité pouvait être envisagée à "la lumière de l'expérience du fonctionnement de l'Autorité (...), sans exclure la nécessité éventuelle de modifier le traité<sup>56</sup>".

---

<sup>52</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes dans le domaine de l'aviation et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 154 E, 29 mai 2001, 1.40.

<sup>53</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 120, 24 avril 2001.

<sup>54</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, Un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, 40 p. [COM (2001) 428].

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>56</sup> *Livre blanc, op. cit.*, p. 19 et repris dans le communiqué de presse : [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/press/press37\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press37_fr.html)

### 3. UNE AGENCE ALIMENTAIRE EUROPÉENNE EN FORMATION

#### 3.1. Élément central d'une approche globale

Depuis le débat sur le rapport d'enquête au Parlement européen en 1997<sup>57</sup>, au cours duquel le président de la Commission, Jacques Santer, a présenté une série de propositions, le processus suivi par la Commission peut être considéré comme un modèle d'élaboration d'une nouvelle "politique communautaire" : de la *Communication relative à la santé des consommateurs et sécurité alimentaire*<sup>58</sup> au livre vert, définissant les grands principes et les lignes de conduite envisagés par la Commission<sup>59</sup> jusqu'à la publication du *livre blanc sur la sécurité alimentaire*, le 12 janvier 2000<sup>60</sup>.

Avec comme objectif de lancer le débat et d'impliquer les gouvernements et l'ensemble des acteurs concernés dans la préparation des textes, le Livre blanc précisait le plan d'action (s'échelonnant sur 2000-2002) et la gamme de mesures destinées à améliorer et à rendre cohérente la législation communautaire applicable à tous les secteurs et tous les aspects de la production alimentaire. La Commission souhaitait adopter plus de 80 mesures distinctes (une trentaine de directives ou règlements) formant un cadre juridique complet s'appliquant aux aliments pour animaux, à la santé et au bien-être des animaux, à l'hygiène, aux contaminants et résidus, aux nouveaux aliments, aux additifs et arômes alimentaires, aux matériaux d'emballage et à l'ionisation.

En deuxième lieu, la refonte des contrôles devrait permettre à la Commission de multiplier les instruments pour évaluer l'efficacité des règles relatives à ces contrôles, lesquels demeureront de la responsabilité des Etats membres. Pour remédier à l'empilement de dispositions sectorielles et étalées dans le temps, le Livre blanc proposait de rationaliser les contrôles, montrés du doigt à la suite de la crise de l'ESB. La responsabilité première demeure celle des fabricants, producteurs et vendeurs, les autorités nationales conservent la surveillance de l'ensemble des filières, tandis que la Commission, avec l'Office alimentaire et vétérinaire, grâce aux audits et aux inspections (à l'intérieur de l'Union comme dans des pays tiers), évalue l'efficacité de ces contrôles.

En troisième lieu, le Livre blanc prévoyait que l'information des consommateurs devait inclure toutes les indications permettant une meilleure responsabilisation des individus, grâce à un étiquetage, compréhensible et complet.

Enfin, les implications internationales des mesures proposées conduisaient l'Union à accentuer ses efforts d'explication à destination de ses partenaires, pour éviter d'éventuels contentieux commerciaux et à présenter les ambitions de cette politique d'ensemble au sein des organismes internationaux (OMC, *Codex Alimentarius*).

---

<sup>57</sup> Débat en session plénière du PE, le 18 février 1997, *Bulletin UE*, 1-2, 1997, 163-6.

<sup>58</sup> Cf. note 18.

<sup>59</sup> *The General principles of food law in the European Union*, Commission Green Paper, COM (97) 176.

<sup>60</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, CM (1999) 719 final, 61 p.

Dans ce contexte, la création d'une Autorité alimentaire européenne, en charge de l'évaluation et de la communication des risques dans le domaine de la sécurité alimentaire était l'élément central du dispositif.

\* *Le Livre blanc*

Comme le reconnaissait elle-même la Commission, le Livre blanc était loin de fixer toutes les modalités de fonctionnement de l'Autorité, en matière de ressources humaines, budgétaires et de procédures internes. Des questions fondamentales demeuraient floues : les saisines, les relations exactes de l'Autorité et de la Commission, la nature du réseau avec les agences nationales, la composition des différentes instances internes, les éventuelles divergences entre le niveau européen et les agences nationales et le fonctionnement du système d'alerte rapide.

Les réactions au Livre blanc ont été nombreuses et souvent critiques. En premier lieu, c'est la modestie de l'Autorité proposée qui a retenu l'attention des observateurs, qui se souvenaient de la référence faite à la *Food and Drug Administration* ou à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, utilisée de manière récurrente par le président Prodi et par le commissaire Byrne. Certains ne voyaient l'Autorité que comme un simple regroupement institutionnalisé des comités scientifiques en charge des questions alimentaires. D'autres estimaient que l'Autorité aurait dû disposer de réels pouvoirs de gestion<sup>61</sup>.

De manière plus incisive, reprenant le rapport que trois de ses membres avaient rédigé à la demande de la Commission, le Comité scientifique directeur a estimé qu'il aurait fallu profiter de l'occasion pour mettre en place une Autorité de santé publique et pas simplement de sécurité alimentaire, afin de poursuivre le regroupement de divers éléments de santé publique encore dispersés au sein de différentes DG (santé des travailleurs, radioactivité, questions environnementales, etc.)<sup>62</sup>.

L'Autorité proposée par la Commission maintient la fragmentation, ce qui peut se révéler problématique : "*Food may be a priority for the Commission at this moment, but the next crisis could well be a drug, an industrial chemical, an environmental organism, etc*"<sup>63</sup>. Regrouper l'ensemble des questions nécessitant des avis scientifiques et l'évaluation des risques permettrait d'harmoniser les méthodologies, tout autant que de prendre en compte la santé publique dans son ensemble. Cet aspect est d'autant plus important que les questions d'environnement et de santé publique seront encore plus sensibles dans la perspective de l'élargissement. Ainsi une *European Food Safety and Public Health Authority* pourrait fort bien, en relation avec l'Agence européenne de l'environnement, avoir un tel mandat.

Le Parlement européen s'est engouffré dans ces critiques. Il en a profité pour essayer d'influencer le processus engagé, et en particulier renforcer sa présence dans les travaux de l'Autorité. Dans son rapport consacré au Livre blanc<sup>64</sup>, il accordait une grande importance aux questions de fonctionnement interne et aux procédures de ce qu'il préfère encore appeler l'"Autorité européenne de sécurité alimentaire". Outre les modalités de saisine, le Parlement

---

<sup>61</sup> *Libération*, 13 janvier 2000; *Financial Times*, 12 janvier 2000, Donald G. McNeil "At Birth, EU's Food Watchdog is on Defensive", *International Herald Tribune*, 13 janvier 2000.

<sup>62</sup> *Integrated Comment and remarks of the Scientific Steering Committee on the White Paper on Food Safety*, 14 avril 2000.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>64</sup> Parlement européen, *Rapport sur le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire*, Rapporteur pour la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, John Bowis, 12 octobre 2000, (A5-0272/2000 FINAL).

européen (notamment la Commission juridique et du marché intérieur) soulignait les contradictions sur le partage de responsabilités et regrettait que les moyens financiers importants et nécessaires ne soient pas suffisamment précisés.

Enfin les parlementaires<sup>65</sup> ont vivement souhaité que des précisions soient apportées en ce qui concerne les modalités de fonctionnement de l'Autorité et en particulier du *système d'alerte rapide* et son déclenchement, l'harmonisation des instruments de mesure permettant des comparaisons pertinentes, les relations entre l'Autorité européenne et les agences nationales ainsi que la mise en œuvre effective des principes garantissant la transparence et l'indépendance de l'Autorité.

En prenant acte de la nouvelle orientation de la Commission, le Comité économique et social a estimé de son côté, que "le champ d'action de l'AAE n'est pas suffisamment défini pour lui permettre d'aborder bon nombre des questions clés qui se posent à l'UE"<sup>66</sup> et il s'est demandé quels mécanismes pourraient garantir effectivement l'excellence et la transparence de l'expertise scientifique.

#### \* *La proposition de règlement*

La proposition de règlement du 9 novembre 2000 envisage plus concrètement le cadre réglementaire et institutionnel destiné à contribuer à un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs dans le domaine alimentaire avec l'ambition de rétablir (et maintenir) la confiance de ces derniers.

Le premier avantage de ce texte est de fournir des définitions permettant de sécuriser juridiquement un domaine qui jusqu'alors relevait en partie de l'empirisme et de donner à tous les acteurs des critères de cohérence et des repères facilitant les comparaisons. Outre l'élément central du règlement, à savoir les "denrées alimentaires" (incluant l'eau et les boissons), les articles 2 et 3 définissent les expressions telles que "législation alimentaire", "entreprise du secteur alimentaire", "exploitant du secteur alimentaire", "mise sur le marché", "analyse de risques" et ses trois composantes, "danger" ou encore "traçabilité", etc.

En deuxième lieu, le règlement donne également un début de définition du principe de précaution (art. 7)<sup>67</sup>. Dans l'éventualité où des évaluations permettent "d'identifier un risque pour la santé, mais où une incertitude scientifique persiste", des mesures provisoires peuvent être adoptées, en attendant que d'autres informations scientifiques complètent l'évaluation. S'il est indiqué que ces mesures doivent être proportionnées et ne pas imposer "plus de restrictions au commerce qu'il est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté (...)", la réaffirmation de ce principe de précaution s'accompagne cependant d'un certain flou sur les seuils et les mécanismes susceptibles de le déclencher. La formule utilisée "en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question" reste imprécise. Or, l'utilisation de ce principe est en pleine expansion, en particulier dans le cadre des relations

---

<sup>65</sup> Une constatation : sur les 38 interventions (en plus du rapporteur général et du Commissaire), on peut noter la prise de parole de 21 femmes et de 17 hommes, et que les trois rapporteurs pour avis des commissions parlementaires sont des femmes (Mmes Ayuso Gonzalès, Corbey et Gebhardt).

<sup>66</sup> Comité économique et social, Avis sur le "Livre blanc sur la sécurité alimentaire" (200/C 204/06), *Journal officiel des Communautés européennes*, C 204, 18 juillet 2000, p. 10.

<sup>67</sup> En allant au-delà de la *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, Bruxelles, COM(2000) 1 et de la résolution du Conseil européen de Nice, qui ne sont pas contraignantes juridiquement.

multilatérales. La Commission gagnerait à ce que le principe, souvent décrié, soit défini plus précisément pour en faire un réel instrument de politique publique, au lieu d'attendre que la Cour de justice ne soit amenée à en préciser tous les contours.

Le Parlement européen a souhaité que les paramètres déjà contenus dans la communication de la Commission soient réutilisés, pour éviter d'ajouter d'autres critères, qui "seraient mal définis/formulés"<sup>68</sup>. De son côté, et dans le même esprit, le Comité économique et social, a estimé qu'il ne serait pas logique que le principe de précaution, bénéficiant d'une telle attention, ne soit pas mieux défini, notamment lorsqu'il est question de "l'incertitude scientifique", qui apparaît en être la base.

D'autres éléments contenus dans la proposition de règlement méritent d'être mentionnés car ils précisent le contexte dans lequel l'Autorité alimentaire européenne aura à opérer. La responsabilité première en matière de sécurité des aliments incombant aux producteurs et aux fournisseurs est réaffirmée. La traçabilité des aliments sera améliorée et assurée à toutes les étapes de la production et de la distribution. Enfin les Etats membres demeurent responsables de l'application de la législation alimentaire et des contrôles.

### 3.2. Une nouvelle configuration institutionnelle

L'Autorité alimentaire européenne est chargée de six missions principales :

- fournir à la Commission des avis scientifiques et techniques pour tout ce qui a trait à la sécurité des denrées alimentaires, à la nutrition, à la sécurité et au bien être des animaux et de la santé végétale et aux organismes génétiquement modifiés<sup>69</sup> (article 28) ;
- rechercher, collecter, rassembler et analyser les informations dans les domaines relevant de sa mission (article 32) ;
- surveiller l'évolution des questions de sécurité alimentaire (article 30) ;
- identifier les risques émergents (article 33) ;
- s'occuper de la gestion du système d'alerte rapide (article 34) ;
- communiquer les résultats de ses activités (article 39).

Les cinq chapitres du titre III de la proposition de règlement en dévoilent la mission et les tâches, l'organisation, le fonctionnement, son "rapport au monde"<sup>70</sup> et les dispositions financières. Sans reprendre le détail des indications contenues dans ce document, on analysera ici quatre éléments qui seront appelés à déterminer plus précisément le fonctionnement de l'Autorité : la composition des instances dirigeantes, les relations avec les agences nationales, les modes de saisine et le système d'alerte rapide et de gestion des crises (décrit dans le titre IV).

---

<sup>68</sup> Parlement européen, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Partie 1 : projet de résolution législative, rapporteur M. Whitehead, 31 mai 2001, p. 36. (A5-0198/2001, Final, part.1).

<sup>69</sup> L'Autorité sera pleinement compétente pour les OGM destinés à une utilisation dans l'alimentation humaine et animale. Pour ceux non destinés à l'alimentation, la mission de l'Autorité se limitera à la délivrance d'avis scientifiques, mais ne pourra recueillir des données ou identifier des risques émergents, sauf si la Commission le lui demande explicitement.

<sup>70</sup> Le titre exact du chapitre est "Indépendance, transparence et communication".

Dirigée par un *directeur exécutif* nommé par le *Conseil d'administration* sur proposition de la Commission pour une durée de cinq ans, l'Autorité comprend également un *forum consultatif* et bénéficie de l'apport d'une partie des comités scientifiques opérant actuellement dans le cadre de la Direction Générale de la Santé et de la Consommation (SANCO). Les cinq comités concernés par les questions alimentaires, déjà restructurés en 1997, sont ainsi recomposés en huit groupes scientifiques<sup>71</sup>, coordonnés par un *comité scientifique*. Ce dernier remplace l'actuel Comité scientifique directeur (CSD) et est composé des huit présidents des groupes scientifiques et de six experts n'appartenant à aucun groupe. En plus de la coordination générale nécessaire à la cohérence et à l'harmonisation des méthodes de travail des différents groupes scientifiques, il est compétent pour les questions multisectorielles.

Selon la proposition de la Commission, le Conseil d'administration devrait être composé de quatre représentants nommés par le Conseil des ministres, quatre représentants nommés par la Commission, quatre par le Parlement européen et quatre représentants les consommateurs et l'industrie. Cette composition fait encore l'objet d'âpres négociations aussi bien avec le Parlement européen qu'avec les Etats membres.

Le Parlement européen propose de réduire le nombre des membres à douze<sup>72</sup>. La Commission proposerait une liste de nominations, à partir de critères fondés sur le mérite (dont deux représentants des consommateurs et deux représentants de l'industrie alimentaire) soumise à l'approbation du Parlement européen. Les Etats membres ont proposé quant à eux d'élargir le nombre de leurs représentants de quatre à seize membres. Parmi ceux-ci, quatre membres auraient une expérience dans "des organisations représentant les consommateurs et d'autres intérêts", un membre représentant la Commission, les autres représentant "le niveau de compétence le plus élevé et la répartition géographique la plus large"<sup>73</sup>.

Ce point de désaccord<sup>74</sup> pourrait révéler combien la volonté des Etats membres est de demeurer, sous une formulation ambiguë, majoritairement présents dans le Conseil d'administration. Ce qui pourrait apparaître comme doublement contradictoire. D'une part avec l'idée de délégation exposée précédemment, la crédibilité pour l'opinion publique d'une Autorité indépendante serait mise en cause par la volonté des Etats de contrôler le conseil d'administration (avec son programme de travail, son budget et son règlement intérieur). D'autre part, cette représentation des Etats contredirait le principe d'une séparation claire entre l'évaluation et la gestion du risque revendiquée par ailleurs.

A côté du Conseil d'administration, le règlement prévoit un forum consultatif, composé des "représentants des instances compétentes des Etats membres qui accomplissent des missions

---

<sup>71</sup> Il s'agit d'un groupe sur les additifs alimentaires, les arômes, les auxiliaires technologiques et les matériaux en contact avec les aliments ; d'un groupe sur les additifs et produits ou substances utilisés en alimentation animale ; d'un groupe sur les produits phytopharmaceutiques et leurs résidus; d'un groupe sur les organismes génétiquement modifiés; d'un groupe sur les produits diététiques, la nutrition et les allergies ; d'un groupe sur les risques biologiques ; d'un groupe sur les contaminants de la chaîne alimentaire et d'un groupe sur la santé animale et le bien-être des animaux.

<sup>72</sup> Parlement européen, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Partie 1 : projet de résolution législative, rapporteur M. Whitehead, 31 mai 2001, p. 61. (A5-0198/2001, Final, part.1).

<sup>73</sup> Communiqué de presse, 28 juin 2001, IP/01/916.

<sup>74</sup> Explicitement mentionné dans la *Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Bruxelles, 7 août 2001 [COM (2001) 475 final].

similaires à celle de l'Autorité", désignés par chaque Etat membre (art. 26). Cette instance présidée par le directeur exécutif devrait faciliter la mise en relation de l'Autorité alimentaire européenne avec les autorités nationales et servir éventuellement de lieu de médiation en cas de divergences entre scientifiques.

Elément clé du dispositif, ce forum consultatif serait le pivot du réseau d'agences nationales traitant de l'évaluation des risques et de la production d'expertise scientifique dans le domaine alimentaire. Avant même que le règlement ne soit entré en vigueur, la Commission a déjà réuni, à trois reprises, un "forum consultatif scientifique intérimaire", pour identifier les interlocuteurs nationaux et établir sans attendre des contacts entre des scientifiques nationaux et la Commission. David Byrne, le commissaire en charge de la santé et de la protection des consommateurs souhaite accélérer la mise en place de réseaux de scientifiques dans un climat de "collaboration, coopération et confiance"<sup>75</sup>, espérant ainsi "éviter les conflits et les contradictions concernant les méthodes et les résultats en matière d'évaluation des risques"<sup>76</sup>.

La crise entre la France et la Grande Bretagne à propos de la levée de l'embargo des exportations de viande bovine décidée par la Commission en juillet 1999, est encore dans toutes les mémoires. De prime abord, l'impression qui en est restée est que l'Autorité française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), nouvellement créée et le Comité directeur scientifique de la Commission européenne divergeaient sur des interprétations scientifiques quant au risque que pouvait comporter la viande bovine. La crise n'a pas impliqué uniquement les évaluateurs des risques puisqu'en l'occurrence le gouvernement français a totalement suivi les recommandations qui lui étaient faites par sa propre agence nationale. Une fois encore ce contexte permet de se rendre compte :

- que les relations entre l'expertise scientifique et les décideurs politiques peuvent rapidement devenir moins linéaires que les schémas cognitifs ne le laissent penser, et qu'elles peuvent déclencher de sérieuses tensions diplomatiques<sup>77</sup>. D'autant plus que certaines interprétations sont révélatrices de différences normatives et de subtilités sémantiques utilisées par les deux comités plutôt que de véritables divergences scientifiques<sup>78</sup> ;
- que les niveaux nationaux et l'échelon européen ne s'articulent pas aussi facilement qu'il serait souhaitable, en dépit d'un fort degré d'intégration communautaire. Très rapidement, des arrières pensées ou des incompréhensions émergent quant au bien fondé et aux intérêts conditionnant les décisions prises.

Le projet de réglementation prévoit, dans son article 29, la possibilité de "conflits d'avis scientifiques". L'Autorité alimentaire n'est pas habilitée à les arbitrer<sup>79</sup>, mais a pour obligation d'exercer une activité de vigilance afin d'identifier en amont toute source potentielle de conflit. Si, une fois identifiée, la divergence persiste malgré l'effort entrepris par l'Autorité, les parties en désaccord devront présenter à la Commission un document commun clarifiant "les points scientifiques de conflit". Dans l'éventualité où l'une des deux parties impliquées est un

---

<sup>75</sup> Discours d'ouverture de David Byrne, Commissaire européen en charge de la santé et de la protection des consommateurs ([http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/speeches/speech98\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/speeches/speech98_en.html))

<sup>76</sup> Communiqué de presse, 7 mai 2001, IP/01/648.

<sup>77</sup> Se traduisant en l'occurrence par un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes.

<sup>78</sup> Godard (Olivier), "Embargo or not embargo", *La Recherche*, n° 339, février 2001, 50-5.

<sup>79</sup> C'est dans l'exposé des motifs qu'il est mentionné que l'Autorité alimentaire européenne n'est pas habilitée à être "l'arbitre scientifique en dernier recours en cas de conflits d'avis scientifiques d'une manière telle qu'elle soit contraignante pour les parties concernées" (p. 18).

organisme d'un Etat membre, les parties sont tenues de collaborer en vue de résoudre le conflit ou de présenter à la Commission un document commun sur les points scientifiques du conflit, après consultation du forum consultatif.

Toujours concernant les relations Europe-Etats, une procédure de médiation est également prévue à l'article 59, permettant à un Etat de contester dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires une mesure jugée contraire au règlement ou affectant le fonctionnement du marché intérieur. L'Etat saisit la Commission qui cherchera à résoudre le problème ou adressera une demande d'avis sur la question scientifique en litige à l'Autorité.

L'objectif initial, qui avait prévalu pour mettre en forme l'Autorité alimentaire européenne était précisément d'organiser ses relations avec les agences nationales sans que des hiatus ne se produisent<sup>80</sup>.

La configuration et le fonctionnement de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (AEME), considérée par la plupart des observateurs comme un succès, devait servir de modèle. Or dans le domaine alimentaire, le faible nombre ou la relative nouveauté des agences nationales n'a pas permis la même approche. Si des agences de sécurité alimentaire existent notamment en France, au Danemark, en Grande Bretagne, en Irlande, en Suède et en Belgique, elles n'ont pas forcément le même type de pouvoirs et de fonctions<sup>81</sup>. Ainsi la nouvelle *Food Standards Agency* britannique (en place depuis le début 2000) ne se limite pas à la seule évaluation des risques mais dispose également de vastes pouvoirs de contrôle, d'enquête, de proposition réglementaire, de communication et de gestion de la procédure d'urgence en cas de menace pour la santé publique. Quant à l'Institut fédéral pour la protection sanitaire des consommateurs et pour la médecine vétérinaire allemand (*Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin*), qui n'a pas de compétence en matière de réglementation, ses fonctions dans le domaine de la protection sanitaire des consommateurs semblent plus larges que celles d'autres agences nationales (totalité des aliments, mais aussi emballages, jouets, produits phytosanitaires, insecticides, produits chimiques, etc.).

Peut-on dès lors mettre en réseau des agences qui n'existent pas (Italie ou Luxembourg par exemple) ou depuis peu, qui ne sont pas forcément disposées à transférer une partie de leur pouvoir/reconnaissance récemment acquis, et dont la sphère d'influence et les moyens d'action diffèrent notablement ?

Le Parlement européen, avec d'autres, a souligné combien la question des relations entre une Autorité alimentaire supranationale et des Autorités nationales en charge de questions relatives à la sécurité alimentaire, était à la base du bon fonctionnement de l'Autorité et du réseau envisagé. Dès son avis sur le Livre blanc, plusieurs considérants réitéraient le souhait que *l'Autorité européenne de sécurité alimentaire*<sup>82</sup> promeuve une réelle coordination entre

---

<sup>80</sup> L'Autorité devrait renforcer, non amoindrir, les agences nationales. Comme le mentionnait justement un rapport parlementaire britannique: "*It has a dual task of learning from others' experience and of providing an outreach service to Member States who are less advanced in developing national food safety systems; this will be particularly true of the candidate states for EU membership*" in House of Lords, Select Committee on the European Union, *A European Food Authority, with Evidence*, London, The Stationery Office, 16 May 2000, p. 27.

<sup>81</sup> Sénat, *Le contrôle de la sécurité alimentaire*, Les documents de travail du Sénat, Paris, n° LC 74, mai 2000, 33 p.

<sup>82</sup> Le Parlement insiste pour utiliser cette dénomination, puisque "la sécurité alimentaire devrait constituer le souci premier de l'Autorité", amendement n° 1 à la proposition de règlement, *op. cit.*, p. 6.



les agences, suggérant de constituer un comité consultatif composé des directeurs des agences nationales de sécurité alimentaire qui se réunirait avec les responsables de l'Autorité européenne (ce qui a été fait avec le forum consultatif), et invitant les Etats membres ne disposant pas d'agences nationales à en créer<sup>83</sup>. Ce que certains pays avaient clairement refusé<sup>84</sup>.

Le troisième point important concerne la saisine de l'Autorité. Selon la proposition de règlement, l'Autorité peut s'auto-saisir ou être saisie par les Etats membres ou instances compétentes (les instances nationales de sécurité alimentaire), le Parlement européen ou la Commission (article 28).

Le quatrième élément déterminant pour le fonctionnement de l'Autorité, qui fait encore l'objet d'après discussions entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, concerne la mise en place du système d'alerte rapide. Dès le Livre blanc, l'Autorité devait être en charge de la gestion du système d'alerte rapide, permettant l'identification et la notification des crises de sécurité alimentaire en temps réel ("problèmes urgents"). Ce système existe déjà dans le cadre de la directive sur la sécurité générale des produits, qui impose aux Etats membres de notifier à la Commission les mesures prises par un Etat pour restreindre la mise sur le marché ou exiger le retrait d'un produit.

Tel qu'il est envisagé par la proposition de règlement, le système d'alerte rapide associe les Etats membres, la Commission et l'Autorité qui en assure le fonctionnement. C'est cette dernière qui doit vérifier que le produit alimentaire mis en cause par un des membres du réseau présente effectivement un risque grave pour la santé humaine et exige une action rapide. Dans l'affirmative, le système d'alerte rapide permettra à l'Autorité alimentaire européenne de le notifier aux autres membres du réseau, en pouvant éventuellement compléter l'information par d'autres données scientifiques facilitant une action rapide. Les Etats membres informent l'Autorité de toutes les mesures qui seront engagées à la suite de cette notification.

Là encore, nous sommes confrontés à l'une des deux problématiques abordées précédemment. Confier le système d'alerte rapide à l'Autorité alimentaire européenne revient à lui déléguer, momentanément, pour des raisons d'efficacité ou de rapidité opérationnelle, la gestion de risques. Le Parlement européen, comme les Etats membres souhaitent en revanche que la Commission reste le maître d'œuvre de ce système d'alerte rapide, pour éviter toute confusion chez les interlocuteurs (opérateurs et administrations nationales)<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Rapport Bowis, *op. cit.*, p. 15.

<sup>84</sup> Lors du Conseil Marché intérieur du 30 mars 2000, le Luxembourg s'est opposé à ce que les Etats dépourvus d'autorité nationale soient obligés d'en instituer une.

<sup>85</sup> C'est l'argumentation développée dans le *Rapport d'information de Mme Béatrice Marre sur la sécurité alimentaire* au sein de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, 28 juin 2001, (<http://www.assemblee-nat.fr/europe/c-rendus/c0151.asp>)

## EN GUISE DE CONCLUSION

Il est difficile de préjuger de la forme définitive que prendra l'Autorité alimentaire européenne. La deuxième lecture au Parlement européen, prévue en décembre 2001, devrait encore modifier la proposition de règlement présentée par la Commission le 9 novembre 2000. Plus de deux cents amendements ont été déposés au cours de la première lecture et certaines questions doivent encore faire l'objet de tractations entre les Etats (dont celle symbolique du siège<sup>86</sup>).

La capacité d'adaptation de la Commission et la dynamique engagée sont cependant remarquables. Même si la gravité des dysfonctionnements de l'expertise scientifique européenne constatés lors de la crise de l'ESB expliquent bien des choses, la rapidité avec laquelle la Commission a cherché à remédier aux défaillances et à proposer un nouveau cadre législatif et institutionnel pourrait servir de modèle.

Constatant que l'opinion européenne était choquée par les scandales alimentaires successifs, Romano Prodi a estimé qu'il était du devoir de l'Union européenne d'agir pour garantir la santé des citoyens. La sécurité alimentaire contribue non seulement à cet objectif, mais constitue aussi un élément structurant de la culture européenne. En la hissant au rang de priorité, le président de la Commission a envoyé un message clair et fort aux citoyens européens. La construction européenne, plus que jamais, a besoin de cette capacité de répondre concrètement à leurs aspirations.

Dans ce contexte, la gestation et le modelage de l'Autorité alimentaire européenne nous amènent bien au-delà d'une simple question institutionnelle et notre étude aborde deux questions tendanciennes.

En premier lieu, elle souligne l'importance de l'expertise scientifique dans les processus décisionnels européens actuels. L'idée que l'expertise scientifique puisse résoudre, seule, toutes les questions complexes de nos sociétés dans leur pluridimensionnalité est aussi dangereuse que celle de se passer de son concours. Toute la difficulté est de structurer, organiser et confronter l'expertise scientifique avec d'autres paramètres tout aussi déterminants pour la gestion d'activités à risques. Penser que l'expertise scientifique apporte systématiquement des certitudes et des réponses rationnelles, en termes purement techniques, relève de "l'imposture idéologique"<sup>87</sup>.

De la même manière, il est difficile d'imaginer que des solutions strictement nationales puissent avoir un sens dans un secteur d'activités qui n'a pas attendu la mondialisation pour être universel<sup>88</sup>. Les relations entre l'expertise scientifique et les décideurs politiques peuvent, si l'on n'y prend garde, aboutir à des confusions en matière de responsabilité : les décideurs peuvent se retrancher derrière l'avis des experts ; les experts, tout en prédéterminant fortement les décisions, peuvent refuser d'assumer la responsabilité des décisions prises par ceux qui en

---

<sup>86</sup> *Financial Times*, 5 septembre 2001.

<sup>87</sup> Kemp (Peter), *L'irremplaçable. Une éthique de la technologie*, Paris, Cerf, 1997, 121.

<sup>88</sup> Le principal reproche que l'on peut faire au rapport Viney-Kourilsky est de ne pas considérer suffisamment l'Europe comme un lieu idoine pour réfléchir à la mise en place de "procédures d'expertise, de décision et de gestion permettant de cerner au mieux les dangers, de les maîtriser et, autant que possible d'en éviter la réalisation" in Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), *Le principe de Précaution*, Rapport au Premier ministre français, Paris, 29 novembre 1999, p.124.

ont la légitimité. Le débat est loin d'être clos. L'Autorité apporte un début de réponse même si la séparation stricte prônée entre l'évaluation et la gestion des risques n'est peut être pas aussi claire qu'on veut bien la présenter.

Pour que le citoyen/consommateur ne soit pas complètement exclu de cet exercice pratique de démocratie contemporaine, la mise en place de structures et de procédures rigoureuses et transparentes, comme le prévoit l'Autorité alimentaire européenne, devrait garantir qu'une forme de contrôle et de débat public contradictoire soit possible, limitant de la sorte le phénomène de capture par des intérêts particuliers<sup>89</sup>.

Le deuxième enseignement de notre étude est l'interrogation soulevée par la création d'autorités de régulation européennes. Toutes les réflexions sur le développement de l'Union européenne et ses différentes traductions institutionnelles chercheront à reformuler les questions de délégation, de confiance et de légitimité, qui sont à la base de sa construction. Instituer une Autorité alimentaire européenne est en ce sens un exercice institutionnel pratique dans un domaine où les citoyens/consommateurs européens sont particulièrement sensibilisés.

Confier l'évaluation des risques alimentaires à une Autorité, même de dimension modeste, plutôt que de recourir à d'autres formules, est le signe que l'idée de déléguer à une structure supranationale la résolution de problèmes communs peut s'avérer la solution la plus logique.

Certes, un tel choix n'est pas neutre et les intérêts des différents acteurs concernés ne sont pas forcément identiques. Des ambiguïtés demeurent. La version finale du règlement se limitera peut-être à certaines solutions minimalistes, pour respecter le calendrier de sa mise en place, plusieurs fois réaffirmé par les Conseils européens de Nice, Stockholm et Göteborg (début 2002) ou parce que dans le cadre de la procédure de co-décision, le Conseil, le Parlement et la Commission n'auront pu se mettre d'accord sur certains points. L'essentiel sera pourtant enclenché.

Il faudra cependant attendre plusieurs années pour savoir si le nouvel organisme, par la qualité des avis rendus, le respect qu'il parviendra à inspirer, le fonctionnement de sa mise en réseau avec les agences nationales et le déclenchement de son système d'alerte rapide lors d'une nouvelle crise alimentaire, sera à la mesure des espérances qui ont poussé à sa création.

---

<sup>89</sup> La question de la légitimité est évidemment plus complexe. Cf. Dehousse (Renaud), "Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure", in Les Cahiers de la Cellule de prospective, *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Bruxelles, OPOCE, 2001, 185-205.

## ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Beck (Ulrich), *Risk society: towards a new modernity*, London, Sage, 1992.

Blanquet (Marc), "Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la 'vache folle'", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 420, juillet-août 1998, 457-70.

Chiti (Edoardo), "The Emergence of a Community administration: The Case of European Agencies", *Common Market Law Review*, 37, 2000, 309-43.

Cresal, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, 367 p.

Dehousse (Renaud), "Misfits : EU Law and the Transformation of European Governance" in Dehousse (R) et Joerges (C), *Good Governance and Administration in an Integrated Market*, Oxford, OUP, 2001.

Dehousse (Renaud), "Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure", in Les Cahiers de la Cellule de prospective, *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Bruxelles, OPOCE, 2001, 185-205.

European Policy Centre, *A European Food Safety Authority (EFSA)*, Brussel, Internal document, Draft 105, 24 septembre 1999, 37 p.

Franklin (Jane) (ed.) *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998, 138 p.

Funtowicz (Silvio), Shepherd (Iain), Wilkinson (David) et Ravetz (Jerry), "Science and Governance in the European Union: a Contribution to the Debate", *Science and Public Policy*, vol. 27, n° 5, October 2000, 327-36.

Godard (Olivier), "Embargo or not embargo", *La Recherche*, n° 339, février 2001, 50-5.

Kemp (Peter), *L'irremplaçable. Une éthique de la technologie*, Paris, Cerf, 1997, 322 p.

Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), *Le principe de Précaution*, Rapport au Premier ministre, 29 novembre 1999, 147 p. (+ annexes) (document dactylographié).

Kreher (Alexander), "Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, 2, June 1997, 225-45.

Lepage (Corinne), Guery (François), *La politique de précaution*, Paris, PUF, 2001, 378 p.

Majone (Giandomenico), *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

Majone (Giandomenico), "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, n° 1, February, 2001, 779-809.

Majone (Giandomenico), "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol.32, n° 2, 2000, 273-302.

Padioleau (Jean-Gustave), "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Revue Politiques et Management Public*, n° 4, décembre 1999, 85-127.

Renn (Ortwin), Klinke (Andreas), *Prometheus Unbound. Challenges of Risk Evaluation, Risk Classification, and Risk Management*, Working Paper n° 153, Stuttgart, Center for Technology Assessment, November 1999, 46 p.

Ricoeur (Paul), "Citation à témoin : la malgouvernance", *Le Juste* 2, Paris, Ed. Esprit, 2001, 289-97.

Trustnet, *Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risques*, Propositions et conclusions du séminaire européen Trustnet, Commission européenne, 4<sup>ème</sup> programme RTD, février 2000, 68 p.

Valverde (José-Luis), Piqueras Garcia (Augusto J.) et Cabezas Lopez (Maria Dolores), "La 'nouvelle approche' en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments", *Revue du Marché Unique Européen*, 4, 1997, 31-58.

Vos (Ellen), *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation, Committees, Agencies and Private Bodies*, Oxford, Hart, 1999, 360 p.

Vos (Ellen), *European Administrative Reform and Agencies*, Florence, European University Institute, RSCAS Working Papers n° 2000/51.

Vos (Ellen), "EU Food Safety Regulation in the Afermath of the BSE Crisis", *Journal of Consumer Policy*, 23, 2000, 227-55.

Weingart (Peter), "Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics", *Science and Public Policy*, vol. 26, n° 3, june 1999, 151-61.

Yataganas (Xénophon A.), *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of Independent agencies*, Cambridge (MA), Harvard Jean Monnet Working Paper 03/01, 2001, 68 p.

### **Documents Union européenne**

Comité économique et social, Avis sur le "Livre blanc sur la sécurité alimentaire" (200/C 204/06), *Journal officiel des Communautés européennes*, C 204, 18 juillet 2000.

Comité économique et social, Avis sur la "Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant les procédures relatives à la

sécurité des denrées alimentaires", *Journal Officiel de la Communauté européenne*, C 155, 29 mai 2001, 32-8.

James (Philip), Kemper (Fritz) et Pascal (Gérard), *A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*, rapport commandé par la DG SANCO de la Commission européenne, décembre 1999, 74 p.

Commission européenne, *Le rapport consolidé final à la Commission temporaire du parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB*, 1997, 116 p.  
[http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03_fr.html)

Communication de la Commission européenne, *Santé des consommateurs et sécurité alimentaire*, 30 avril 1997, COM (97) 183 Final, 35 p.

Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, CM (1999) 719 final, 61 p.

Commission européenne, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, Bruxelles, COM(2000)1, 30 p.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, 9 novembre 2000, (COM 2000) 716 – version provisoire, 75 p.

Commission européenne, *Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Bruxelles, 7 août 2001 [COM (2001) 475 final].

Commission européenne, *Gouvernance européenne, Un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, 40 p. [COM (2001) 428].

Parlement européen, *Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales*, Partie A, Rapporteur M. Manuel Medina Ortega, 7 février 1997, (A4-0020/97/Partie A), 51 p.

Parlement européen, *Rapport sur les suites données par la Commission européenne aux recommandations formulées par la commission d'enquête en matière d'ESB*, Commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, 14 novembre 1997, (A4-0362/97), 57 p.

Parlement européen, *Rapport sur le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire*, Rapporteur pour la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, John Bowis, 12 octobre 2000 (A5-0272/2000 FINAL).

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à*

*la sécurité des denrées alimentaires*, Partie 1 : projet de résolution législative, rapporteur M. Whitehead, 31 mai 2001, 1-111 (A5-0198/2001, Final, part.1)

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Partie 2 : Avis des commissions, rapporteur M. Whitehead, 31 mai 2001, 112-227 (A5-0198/2001, Final, part.2)

### **Autres documents**

Assemblée nationale, *De la "vache folle" à la vache émissaire"*, rapport d'information par la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine, n° 3291, 15 janvier 1997, 2 Tomes.

Bureau Européen des Unions de Consommateurs, *BEUC Comments on the Commission White Paper on Food Safety*, Bruxelles, 3 avril 2000, Beuc/096/2000, 17 p.

House of Lords, Select Committee on the European Union, *A European Food Authority*, with Evidence, London, The Stationery Office, 16 May 2000, 33 p.

Sénat, *Le contrôle de la sécurité alimentaire*, Paris, Série Législation comparée, n° LC 74, mai 2000, 33 p.







## **LISTE DES "PROBLÉMATIQUES EUROPÉENNES" DÉJÀ PARUES**

(les plus récentes sont disponibles sur le site internet de *Notre Europe* :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Problematiques>)

- **A la veille de l'introduction physique de l'euro : un bilan critique de 3 années de fonctionnement de l'UEM** (Luís Navarro)  
Disponible en français et anglais (octobre 2001).
- **20 ans d'action du Comité Jean Monnet (1955-1975)** avec le concours de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe.  
Disponible en français uniquement (mai 2001).
- **Vers une remise en cause des systèmes nationaux de protection sociale ? Observations sur la jurisprudence récente de la Cour de justice** (Alessandra Bosco).  
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **L'action de l'Union européenne en faveur des emplois d'initiative locale** (Marjorie Jouen).  
Disponible en français, anglais et espagnol (février 2000).
- **Le fédéralisme allemand et la construction européenne** (Jutta Hergenhan).  
Disponible en français et anglais (janvier 2000).
- **L'Allemagne et l'Euro. Notes sur l'évolution récente du débat.** Mise à jour du premier document (Ulrike Guérot).  
Disponible en français uniquement (novembre 1997).
- **Réflexions et propositions pour un nouveau modèle de développement**  
Disponible en français uniquement (juin 1997).
- **Le Traité de Rome, quarante ans après**  
Disponible en français uniquement (mars 1997).
- **Le débat sur l'UEM en Allemagne. Essai d'analyse** (Ulrike Guérot).  
Disponible en français uniquement (mars 1997).

