

AFSSA : les premiers pas d'une agence de sécurité sanitaire des aliments

D'après un entretien avec Martin Hirsch¹ et Muriel Eliazewicz²

Créée en 1999, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) est un peu le fruit de la première crise de l'ESB de 1996. Rien d'étonnant à la voir sur le devant de la scène par la suite, au point d'asseoir sa notoriété jusque dans le grand public. La seconde crise de l'ESB y est sûrement pour quelque chose. Rencontre avec Martin Hirsch, son directeur, et Muriel Eliazewicz, responsable de l'unité d'évaluation des risques biologiques et, par ailleurs, lectrice toujours assidue de la Liste ESB.

« On ne peut comprendre la crise de 2000 sans reprendre l'affaire de l'embargo en 1999 sur les importations de viandes britanniques », affirme d'emblée Martin Hirsch. « À l'époque, en 1999, tout le monde pensait que l'affaire était derrière nous et surtout que tout était sous contrôle », poursuit-il. « Le débat s'était cristallisé sur la situation anglaise. Mais au-delà, la question d'alors était : En Europe, fallait-il assouplir le dispositif ou, au contraire, le renforcer ? »

En septembre 1999, l'AFSSA recommande de s'opposer à la levée de l'embargo. Les arguments avancés sont de trois ordres :

- au plan physiopathologique, les experts pensent, à l'époque, manquer de connaissances sur la distribution de l'infectiosité et donc l'identification des organes à risque. D'autre part, le fait d'observer une décroissance de plus en plus limitée du taux de prévalence britannique pose la question de l'existence d'autres voies de contamination que les voies orale et maternelle ;
- concernant l'épidémiologie, le recul des cas d'ESB pour des animaux nés après août 1996 est jugé à l'époque insuffisant pour avoir une idée précise du nombre réel de cas cliniques en Grande-Bretagne, compte tenu de la durée d'incubation moyenne de 5 ans. Par ailleurs, il apparaît primordial aux experts d'attendre les résultats de l'utilisation des tests de dépistage qui seuls peuvent apporter une photographie objective de l'épizootie ;
- enfin, différents rapports d'inspection font état de faiblesse quant à la traçabilité des animaux éligibles à l'exportation et des produits qui en sont dérivés.

Une saisine générale a lieu en novembre 1999 sur une réévaluation du dispositif en France. La nouvelle agence ne tardera pas à proposer un calendrier de travail. Pour assurer la sécurité sur le territoire français, l'Agence préconise un programme complet avec 10 axes de travail pour renforcer la sécurité sanitaire. Parmi ceux-ci, il y a la sécurisation de l'alimentation animale, les mesures concernant les MRS, le cas des NAI, les dépistages et les tests... La décision politique de mettre en place un programme expérimental de tests va suivre, dans la foulée. Il ne faut pas oublier qu'à ce moment-là, le nombre total de cas cliniques ne dépasse pas 50, contre 2 à 3 000 outre-Manche. *« Nous avons la présomption que le nombre d'animaux infectés était largement supérieur aux chiffres résultant de la seule surveillance clinique »*, précise le directeur³.

Dès lors, la mise en place des tests permet de mieux estimer la prévalence de la maladie. Reste à se mettre d'accord sur la méthode, le champ d'étude et le type de test à retenir. Pour ce faire, l'Agence met en place un comité de suivi scientifique avec les administrations et les laboratoires *ad hoc*. *« De notre côté, nous étions favorables à avoir une estimation la plus proche de la réalité, ce qui a justifié*

¹ Martin Hirsch est directeur de l'AFSSA ; m.hirsch@afssa.fr

² Muriel Eliazewicz est responsable de l'unité d'évaluation des risques biologiques, à l'AFSSA ; m.eliazewicz@dg.afssa.fr

³ Les derniers résultats de modélisation disponibles estiment que plus de 300 000 animaux atteints d'ESB auraient pu être détectés dans le cadre du réseau d'épidémiologie clinique et ne l'ont pas été.

Source : Supervie V., Costagliola D., 2004. The unrecognised French BSE epidemic. *Veterinary Research*, 35, 349-362.

de cibler les animaux à risques. Il y a eu un débat vif avec la DGAL sur ce point ». Ensuite, il faudra retenir un test, parmi les deux disponibles sur le marché (Biorad et Prionics). Si les scientifiques ont bien mis en évidence les avantages et les inconvénients de chaque test, il revenait aux administrations de choisir celui qui serait utilisé sur le terrain : c'est le test Prionics qui sera finalement retenu. « *Il était plus facile à mettre en place et en plus il ne posait pas le problème des faux positifs* », précise M. Hirsch.

Quel bilan retirer de la seconde crise ?

Avec le recul, Martin Hirsch recommande d'être rigoureux dans l'analyse. En clair, ne pas se tromper de diagnostic : « *La crise de l'automne 2000 démarre à la faveur d'un concours de circonstances. Elle révèle un écart entre la perception du risque et sa réalité. Nous vivons une période de transition qui nous fait passer du monde de l'agriculture à celui de l'alimentation. Nous sommes à la fin d'un cycle d'un mode de production agricole où nous avons assisté à la croissance de la production et au changement de méthodes de production. Cela traduisait un écart entre les exigences de sécurité des consommateurs et les équilibres des filières. Tout s'est passé comme si ces plaques tectoniques pouvaient provoquer une crise au premier prétexte venu* ». Le phénomène serait-il franco-français ? Là encore, le directeur fait le bilan de la dernière décennie : « *Dans certains cas, l'ESB a été le déclencheur, dans d'autres cas les crises ont eu d'autres supports* », précise-t-il. Il faut donc « faire avec » les circulations d'animaux et prendre en compte les flux de marchandises (aliments du bétail, par exemple), y compris quand elles contiennent des farines animales ou d'autres matières encore moins désirables (résidus de pesticides, d'antibiotiques...).

Les crises ont mis en évidence le rôle d'une telle agence. « *L'expertise et la décision en matière de sécurité sanitaire doivent prendre leur autonomie par rapport aux intérêts économiques* », affirme M. Hirsch. L'arsenal de dispositifs et de mesures doit être à la hauteur de l'enjeu. Cela passe aux yeux des responsables de l'Agence par l'organisation du système d'expertise confié aux agences, les missions d'inspection et de contrôle (du ressort des administrations) dont les résultats doivent faire l'objet d'une analyse par l'Agence, l'information du consommateur, sans oublier les systèmes de traçabilité. La question posée en matière de sécurité est alors : en fait-on trop... ou trop peu ? Il n'est pas facile de répondre de manière péremptoire. « *Doit-on rapporter le coût des mesures prises au nombre de morts (réels ou potentiels) ou au kilo de viande ?* » demande le directeur.

Indépendance et transparence

Les avis de l'AFSSA sont-ils suivis ? Dans la très grande majorité des cas, oui. Mais quelques exceptions ont marqué la vie de l'Agence, notamment les réactions des politiques à l'avis sur l'intestin du mouton⁴. L'incident se passe en février 2001, en plein Salon de l'agriculture, à un moment où chacun espérait en avoir fini avec la crise des mois précédents et, à cette époque, il ne fallait surtout pas en rajouter... Les conséquences d'une telle mesure sont jugées trop pénalisantes pour la filière ovine. Pourtant, l'avis n'avait rien d'explosif, il faisait même suite à de nombreux avis similaires. Par rapport à la période antérieure, l'apport de l'Agence a été fondamental dans la façon d'appréhender les dangers et donc les risques.

En effet, pour Martin Hirsch, le changement de méthode est très net. « *Avant les questions étaient scientifiques et les réponses peut-être plus théoriques. Maintenant, nous avons à prendre en compte la façon dont les mesures préconisées sont appliquées sur le terrain et à évaluer leur portée réelle* », affirme-t-il. Quelques exemples parmi d'autres. « *Sur le jonchage⁵, par exemple, on nous disait que cette pratique en abattoir n'était pas ou peu utilisée ; nous nous sommes rendu compte qu'elle concernait en fait près de 50% des établissements* », précise Muriel Eliaszewicz. De même sur le prion. « *Nous ne voulons pas nous contenter de regarder la circulation du prion dans l'organisme animal, mais nous avons à analyser le risque sur toute la filière, jusqu'aux graisses animales ou aux*

⁴ Avis de l'AFSSA sur l'actualisation des matériaux à risque spécifié chez les ovins et les caprins : www.afssa.fr/ftp/afssa/basedoc/mrsovins140201.pdf

⁵ NDLR : introduction d'un jonc au travers de la boîte crânienne d'un animal étourdi (avant la saignée) de façon à détruire le tronc cérébral, la moelle et les racines nerveuses rachidiennes.

déchets d'abattoir ». Elle rajoute : « Prenons un exemple simple, un morceau de viande. Pour savoir si sa consommation présente un risque, nous devons être capables de déterminer, d'une part, la présence ou non de prion dans le muscle et, d'autre part, la dose infectante. C'est une question scientifique. Mais nous devons être à même de déterminer si le morceau en question ne contient que du muscle ou s'il peut contenir aussi des organes infectés, par contamination au moment de l'abattage, par exemple. La question du risque devient dès lors plus complexe... »

L'interdiction des farines animales reste un des moments difficiles de l'Agence⁶. L'AFSSA est saisie dès la fin octobre 2000. « Tout le monde est prévenu, administrations en tête, qu'une telle question suppose plusieurs mois de travail. On ne peut répondre en 3 jours », précise Muriel Eliazewicz. La pression politique va en décider autrement. Suite à l'intervention du président de la République le 7 novembre demandant l'interdiction des farines animales, l'AFSSA devra en quelques jours (nuits et week-end compris) dresser la liste des mesures qui seront intégrées dans le plan Jospin annoncé la semaine qui suit (le 14 novembre), mais l'interdiction des farines n'est qu'un point parmi d'autres et, dans ce cas précis, la décision politique a précédé l'avis des experts, ce qui ne choque pas les dirigeants de l'Agence. « Le fait que celle-ci doit être consultée ne doit pas empêcher l'autorité politique de prendre une mesure dans l'urgence, si elle l'estime fondée ». Cependant, tous les avis n'auront pas la même destinée. Mais les délais donnés ou concédés sont souvent très courts. Muriel Eliazewicz rappelle l'avis, demandé à la même époque, sur la question de la viande dans les cantines scolaires : « L'AFSSA a pu répondre en temps et en heure et donner un avis très argumenté précisant que le risque n'avait pas soudainement augmenté ». De fait, l'avis était attendu. Beaucoup d'élus et de restaurateurs s'abriteront derrière cet avis pour remettre la viande bovine au menu.

Points de repère

L'AFSSA est mise en place le 1^{er} avril 1999 suite à sa création par la loi du 1^{er} juillet 1998.

À sa création, l'AFSSA regroupera d'emblée de nombreux laboratoires de recherche, dont le CNEVA.

L'Agence compte aujourd'hui environ 900 personnes (laboratoires compris).

L'AFSSA est constituée de 10 comités scientifiques, dont un spécialisé sur les ESST.

L'AFSSA est régulièrement saisie sur l'ensemble des questions de sécurité sanitaire.

Pour la seule ESB, pas moins de 124 saisines (le plus souvent lourdes) de 2000 à 2003 : 28 en 2000 sur 357 saisines au total ; 42 en 2001 sur un total de 347 ; 31 en 2002 sur 350, 23 en 2003 sur 392.

La transparence fait partie des principes de fonctionnement de l'Agence. Conséquence : les avis, une fois rendus publics, sont très vite accessibles sur le site www.afssa.fr ■

Propos recueillis par Rémi Mer et Yves Le Pape, le 10 juin 2004.

⁶ L'affaire de la vache folle est très longuement décrite dans le livre de Martin Hirsch : *Ces peurs qui nous gouvernent*, Éditions Albin Michel (*Essais*), Paris, 2002, 280 p.



Photo Yann Kerveno