

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

## **"Risques encourus par les sociétés industrielles et d'information et défis pour les systèmes de surveillance de la Confédération"**

### **Etude de cas de Hedda von Wedel, membre de la Cour des Comptes européenne**

#### **APPEL**

J'ai été heureuse et surprise que l'on me demande de présenter sous le titre "Risques afférents aux sociétés industrielles et de l'information" l'enquête menée par la Déléguée du Gouvernement fédéral pour l'efficacité économique dans l'administration sur "l'organisation de la protection de la santé des consommateurs (accent sur la législation concernant les denrées alimentaires)" à l'occasion de la commémoration de la fondation du Contrôle fédéral des finances et de la Délégation des finances. Heureuse à cause de l'intérêt suscité par un tel thème dont on pourrait croire, de prime abord, que c'est un problème spécifique de l'organisation fédérale allemande. Et un peu surprise aussi parce que le thème du risque était justement choisi comme sujet de sa séance par une institution chargée de la surveillance financière. A cet égard, on ne peut pas se départir de l'idée très répandue que les Cours des Comptes s'activent en principe uniquement lorsque tout est déjà joué – et qu'elles arrivent donc toujours trop tard.

Je crois en fait qu'il y a deux raisons à ma joie. D'abord, la bonne collaboration et les rapports empreints de confiance qui se sont instaurés depuis longtemps entre les Cours des Comptes allemandes, le Contrôle fédéral des finances et la Cour des Comptes de l'Autriche. Ensuite, une enquête sur l'amélioration de l'organisation de la protection sanitaire des consommateurs n'est plus possible, dans le contexte des échanges internationaux que nous connaissons, qu'en rapport avec des réglementations européennes - dans le cas de l'UE, avec les exigences à ce niveau - et après seulement en tenant compte du contexte national. La conséquence de cette réalité est que les structures devraient être compatibles au-delà des frontières. Le contrôle des finances ne doit par ailleurs pas seulement peser les risques en raison d'une possible responsabilité de l'Etat. Bien au contraire, toutes ses activités de révision au service d'un contrôle de la limitation des risques publics sont finalement liées à des activités administratives visant à limiter ces derniers. On aurait parlé de "police" en vertu de l'ancien droit administratif et, pour revenir à la sécurité des aliments, on aurait par exemple employé le terme de "police des denrées alimentaires" en l'occurrence.

Permettez-moi d'ajouter encore que, dans ses propres affaires, le contrôle des finances est également confronté à des questions de risque, je veux parler des risques afférents à la gestion financière. Comme nous ne pouvons effectuer nos contrôles que par sondages, nous devons veiller, dans nos plans de contrôle, à ce que des régions présentant des risques particuliers soient suffisamment examinées. Il existe en outre naturellement des risques de nature diverse au moment même de l'examen. Mais il s'agit là d'une autre question qui mérite d'être traitée séparément. Permettez-moi une seule remarque. La Cour des Comptes européenne réfléchit bien entendu également à des questions de ce genre dans ses directives concernant les contrôles. J'aimerais encore ajouter que l'UE modifie aussi son droit financier pour y introduire des éléments de l'analyse des risques. Cela fait partie des projets de réforme de la commission chargée de l'application des projets du Livre blanc publié en 2000 dans ce domaine.

J'ai dit en préambule que "l'examen de l'organisation de la protection de la santé des consommateurs" avait été entrepris par la "Déléguée du Gouvernement fédéral pour l'efficacité économique dans l'administration". Le motif en avait été une demande du Chancelier fédéral – exprimée dans son allocution du nouvel an 2001 – d'analyser les points faibles de l'organisation de la protection sanitaire des consommateurs. Le Délégué fédéral constitue une particularité organisationnelle du Bund. On ne le retrouve d'ailleurs pas dans toutes les Cours des Comptes nationales. Le Délégué fédéral pour l'efficacité économique dans l'administration est une institution séparée de la Cour des Comptes fédérale du point de vue juridique. La tradition veut que le président en exercice de cette cour soit appelé à remplir cet office. Cela s'est produit pour la première fois en 1952, après la fondation de la République fédérale d'Allemagne, ce qui revient à dire que le Délégué fédéral fête ses 50 ans cette année.

Le Délégué du Gouvernement fédéral pour l'efficacité économique dans l'administration doit notamment faire en sorte, par des propositions, des expertises ou des avis, que les tâches fédérales soient remplies de manière économique et que l'organisation de l'administration fédérale soit adéquate. Il peut agir de son propre chef ou sur requête du Gouvernement fédéral ou d'un ministère. Il est à noter qu'il ne dispose pas d'une équipe propre mais qu'il fait appel aux collaborateurs de la Cour des Comptes fédérale.

Cet instrument a été utilisé dans le contexte de la demande du Chancelier fédéral surtout parce qu'il avait été convenu, au début de l'enquête, que celle-ci devait être terminée avant la pause estivale. Cette condition excluait tout recours aux méthodes de contrôle traditionnelles comportant des enquêtes à grande échelle sur le terrain. Il a donc fallu choisir d'autres méthodes comme les volumineux questionnaires adressés au Bund et aux Länder, les interviews et l'évaluation de bases de données externes. De plus, une organisation particulière a été mise sur pied pour l'enquête elle-même, dont je vais vous parler maintenant.

### **Conditions-cadre de l'enquête**

Des informations sur une propagation de l'ESB en Allemagne à la fin 2000 avaient fortement ébranlé la confiance des consommateurs. Comme je l'ai dit, il importait de procéder à brève échéance à une analyse des points faibles de l'organisation de la protection sanitaire des consommateurs

➤ au niveau du Bund,

- au niveau de la collaboration entre le Bund et l'Union européenne ainsi qu'
- au niveau de la collaboration entre le Bund et les Länder.

Comme prévu, l'expertise fut remise au Chancelier fédéral le 10 juillet 2001 et présentée le jour même à l'opinion publique.

Une équipe interne issue de la Cour des Comptes fédérale a été constituée pour mener à bien l'analyse des points faibles; elle a pu compter sur l'appui d'un groupe d'accompagnement formé de délégués du Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture, du Ministère fédéral de la santé publique, des trois ministères des Länder compétents, à savoir la Bavière, la Basse-Saxe et le Mecklembourg-Poméranie occidentale, ainsi que d'un délégué de l'Union européenne.

Ce groupe d'accompagnement et l'équipe interne de la Cour des Comptes fédérale ont été épaulés par un conseil composé de délégués bien connus de l'agriculture, de l'économie, de la science et des organisations de consommateurs. L'expertise a donc été suivie par de nombreux spécialistes de plusieurs disciplines.

L'analyse des points faibles elle-même est une enquête portant sur l'organisation du Bund avant tout. Elle a dû tenir compte des structures organisationnelles que l'on trouve dans l'Union européenne. Par ailleurs, elle s'est aussi fondée sur la répartition des compétences garantie par la constitution dans le domaine des denrées alimentaires entre le Bund et les Länder. Les propositions qui auraient nécessité des modifications du droit constitutionnel ont été exclues par la Déléguée du Gouvernement fédéral en raison de l'échec prévisible qu'elles auraient essuyé. Pour des raisons de temps, l'enquête s'est limitée à la sécurité des produits alimentaires. Il faut ajouter que le Gouvernement fédéral avait rassemblé à un stade antérieur de l'enquête déjà des parties prépondérantes des compétences dans le domaine de la surveillance des denrées alimentaires dans l'ancien ministère de l'agriculture.

### **Qui est compétent pour des produits alimentaires ne présentant aucun risque pour la santé et pour leur consommation?**

La question a été de savoir quels niveaux intégrer dans l'enquête. Il faut citer d'abord les services de l'Etat en tant qu'acteurs principaux: l'Union européenne, le Bund et les Länder. Ces trois échelons publics doivent définir des exigences légales claires, transparentes et univoques. L'économie figure également au rang des acteurs majeurs dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il s'agit plus précisément de l'agriculture, de l'industrie alimentaire et du commerce. Ces acteurs doivent veiller à ce que les exigences légales soient suffisamment respectées à la production et dans le commerce moyennant des autocontrôles. Finalement, les consommateurs sont des acteurs prépondérants d'une alimentation sans risque pour la santé. Ce sont eux qui prennent la décision de consommer. Ils doivent pouvoir être sûrs que les acteurs publics et l'économie assument leurs tâches respectives de manière adéquate et qu'ils recevront des informations objectives sur d'éventuels dangers.

## **Quelles sont les tâches des différents acteurs publics?**

L'Union européenne crée le droit communautaire dans le domaine de la sécurité des produits alimentaires. Elle procède aussi à des contrôles dans les Etats membres, en Allemagne auprès des Länder, pour savoir comment ils contrôlent le respect du droit de l'UE.

Le Bund prend part à la création du droit européen et du droit national. Il est en outre responsable devant de l'Union européenne de la mise en œuvre du droit communautaire dans toute la République fédérale. Enfin, il assume des tâches de coordination en vue d'une application homogène des dispositions légales par les Länder.

Les Länder doivent mettre le droit communautaire et les dispositions nationales en oeuvre. Ils sont responsables de l'exécution administrative des exigences légales et ont pour tâche de contrôler l'économie pour savoir si les exigences – de l'UE ou nationales - sont suffisamment respectées. Ils sont en d'autres termes chargés de contrôler l'autocontrôle de l'économie.

L'expertise analyse pour l'essentiel les tâches du Bund – comme je l'ai dit en préambule. Pour la répartition des compétences au niveau du Gouvernement fédéral dans le domaine des produits alimentaires, il importe premièrement de disposer de structures compatibles avec l'UE; c'est ainsi que l'Office alimentaire et vétérinaire de Dublin contrôle si les Etats membres respectent le droit européen. L'Autorité alimentaire européenne prévue est compétente pour l'identification et l'évaluation des risques alimentaires ainsi que pour le conseil scientifique des milieux politiques. Deuxièmement, les compétences au niveau du Bund devraient permettre une meilleure collaboration Bund-Länder et, troisièmement, le Bund devrait s'organiser de manière à permettre un accomplissement complet et efficace des tâches par le Gouvernement fédéral et les autorités successives dans le domaine fédéral.

Par analogie avec la terminologie internationale usuelle, les responsables publics participants doivent assumer les tâches de sécurité alimentaire suivantes:

- gestion des risques,
- évaluation des risques,
- communication des risques.

Ces différents groupes de tâches ont aussi des relations entre eux. Ils ont été définis comme suit dans l'expertise:

La gestion des risques comprend aussi bien l'adoption de dispositions légales que les tâches d'exécution, de contrôle en particulier. Ces tâches doivent être assumées en commun, de façon constructive et performante par le Bund et les Länder, tant sur le plan national qu'international. L'évaluation des risques doit fournir des données scientifiques sur la probabilité de dommages pour la santé et leur ampleur en cas de consommation de produits alimentaires. Elle sert également à conseiller les décideurs politiques et revêt de ce fait une importance identique pour le Bund et les Länder. Le consommateur doit en outre pouvoir se fier à une évaluation des risques approfondie et objective.

La communication des risques doit fournir aux décideurs des informations importantes, fondées sur l'évaluation des risques, dans le cadre d'une concertation politique préventive et, au besoin, elle doit donner des explications à l'opinion publique.

Comme l'expertise s'est déroulée pour l'essentiel à l'échelon du Bund, il était important de proposer des structures garantissant à ce niveau:

- que le Bund s'acquitte efficacement de ses devoirs envers l'UE,
- qu'il assume efficacement son rôle dans le cadre de la répartition fédérale des compétences et
- qu'il assume sa responsabilité transfrontalière fondamentale pour une sécurité alimentaire suffisante.

## **Recommandations fondamentales**

### **Gestion des risques**

La gestion des risques englobe des travaux législatifs tels que l'élaboration d'ordonnances, de lois, de prescriptions administratives ou de dispositions d'exécution. L'Union européenne, le Bund et les Länder en sont responsables. C'est l'Union européenne qui prend toutefois les décisions clés en matière de création d'actes législatifs

Se pose dès lors la question de savoir comment les tâches du Bund doivent être organisées pour que les intérêts allemands puissent être défendus et admis dans l'Union européenne en matière de législation. Les négociations menées à Bruxelles sont très complexes. 15 Etats membres, qui ne sont pas toujours du même avis, y participent. Les différents intérêts font l'objet de pourparlers dans d'innombrables comités de l'UE. L'organe central chargé de la sécurité alimentaire, qui doit défendre les intérêts de l'Allemagne dans l'Union européenne, est le Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture. Il est représenté dans de nombreux comités de la commission, par exemple dans les comités responsables des réglementations d'exécution de la Commission européenne. Il intervient ensuite dans nombre de comités comme le Conseil de l'agriculture et le Conseil du marché intérieur, des questions de consommation et du tourisme. Le Gouvernement fédéral prend part aux comités – surtout le Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture – au niveau de la création de la législation de l'Union européenne.

Le Parlement européen s'est également penché dernièrement sur des questions relevant de la sécurité alimentaire. Là aussi, il sera important d'exercer une certaine influence à l'avenir.

Si le Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture est le département clé en matière de sécurité alimentaire et défend pour l'essentiel les intérêts allemands à disposer d'aliments irréprochables dans l'Union européenne, se pose la question de savoir comment les tâches sanitaires de protection des consommateurs doivent être organisées au sein de ce ministère. L'expertise formule les recommandations suivantes:

- organiser le ministère de sorte que les requêtes allemandes soient bien préparées, ce qui revient à dire que l'organisation interne devrait autoriser une politique de protection des consommateurs, agricole et en matière d'alimentation d'un seul jet. A cet égard, l'expertise recommande d'optimiser d'abord les interfaces avec d'autres départements fédéraux s'occupant aussi de questions relevant de la sécurité alimentaire pour éviter les gros problèmes de coordination;
- réorganiser le ministère au plan interne et surtout concentrer les tâches de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire;
- organiser le ministère de manière que les intérêts allemands soient bien défendus dans les organismes de l'Union européenne, ce qui signifie que son organisation devrait permettre de faire passer de manière optimale les objectifs politiques allemands dans l'Union européenne. A ce propos, l'expertise recommande d'optimiser le ministère au plan interne afin de renforcer la représentation du ministère dans les organismes de l'Union européenne.

De ces objectifs découle la recommandation générale d'instituer au sein du Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture une nouvelle division stratégique fondamentale pour la protection de la santé des consommateurs, laquelle doit être simultanément responsable des dossiers de l'UE. Le délégué pour l'Europe et le chef de la division Europe devraient aussi y trouver place. La division en question devrait être intégrée dans le domaine d'activité du secrétaire d'Etat, lequel représente les affaires de l'UE dans les divers organismes chargés des affaires nationales et internationales. Une telle organisation du département permettrait de mieux assumer les activités législatives du Bund dans le domaine de la gestion des risques au plan national et de l'Union européenne.

Le deuxième groupe de tâches de la gestion des risques est l'exécution de dispositions légales, par exemple moyennant des dispositions administratives et des contrôles du respect des exigences légales par les milieux économiques.

Ce sont à nouveau l'Union européenne, le Bund et les Länder qui sont responsables à ce niveau. L'Union européenne examine l'efficacité des contrôles des Etats membres. Le Bund est responsable de coordonner de manière suffisante l'exécution des prescriptions par les Länder tandis que ces derniers sont investis de la responsabilité d'une exécution en conformité avec le droit de l'UE et le droit fédéral. Ils doivent aussi garantir des contrôles suffisants dans l'économie.

On comprend bien toute la difficulté de procéder à une exécution uniforme des dispositions légales et d'opérer des contrôles uniformes suffisants en considérant le grand nombre d'acteurs dans ce domaine. Outre l'Union européenne, le Bund et les Länder, 440 circonscriptions administratives et près de 14 000 communes interviennent au plan de l'exécution. Ce nombre élevé d'acteurs recèle le danger d'une pratique administrative et exécutive non uniforme, qui pourrait déboucher sur des exigences floues pour l'économie, des risques pour la sécurité alimentaire et provoquer la méfiance des consommateurs. L'expertise recommande donc d'arrêter si possible le droit d'application de façon uniforme au niveau du Bund. C'est important également pour l'administration et surtout pour l'économie car les entreprises doivent appliquer les exigences des acteurs publics. L'expertise en conclut qu'il est possible de perfectionner les tâches de gestion seulement moyennant:

- une application uniforme du droit en Allemagne,
- une gestion des crises coordonnée entre le Bund et les Länder et
- la garantie d'une activité administrative conforme à l'UE.

Pour atteindre ces objectifs, il a été conseillé au Bund d'instituer un organisme de coordination, qui serait par exemple partie intégrante de l'office fédéral qu'il est prévu de constituer pour la protection des consommateurs. Cet organisme fédéral devrait faire office d'institution de gestion des risques Bund / Länder et assumer les tâches suivantes:

- assurer la coordination entre le Bund et les Länder au moyen de comités permanents Bund-Länder,
- développer un droit d'application uniforme d'entente avec les Länder, par exemple moyennant des dispositions réglementaires générales du Bund ou des normes de contrôle unifiées,
- servir de plate-forme de gestion des crises; l'organisme de coordination devrait établir et exploiter des systèmes d'alerte. En outre, il devrait développer et opérer une gestion centralisée des données «interLänder» et constituer l'organisme de contact national avec l'Office vétérinaire de l'UE ainsi que l'organisme national du Codex prévoyant la participation des milieux économiques.

Cet engagement renforcé du Bund devrait permettre de mieux assumer les tâches de gestion des risques en Allemagne.

### **Evaluation et communication des risques**

Evaluer un risque, c'est l'identifier à temps, l'évaluer de manière réaliste non sans décrire et caractériser encore avec précision le danger qu'il fait encourir. La communication des risques revient à fournir un conseil objectif et scientifique aux milieux politiques et administratifs et au besoin à informer l'opinion publique de façon neutre.

Même si le nombre d'acteurs en présence est important - comme le Bund, les Länder, les instituts de recherche et l'Union européenne -, ces tâches devraient si possible déboucher sur un résultat complet et dépourvu de contradictions. Pour que le Bund puisse assumer les tâches qui lui incombent, on lui a conseillé d'instituer un service scientifique dans le domaine commercial du Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture. Ce service devrait être indépendant car c'est le seul moyen de faire en sorte que son évaluation des risques se fasse uniquement à l'appui de critères scientifiques; il importe également qu'il soit autonome pour gagner à nouveau la confiance des consommateurs. Il devrait de surcroît être strictement séparé de la gestion politique des risques de sorte que les responsables de la gestion des risques ne soient pas en mesure d'exercer d'incidence sur la gestion et la communication de ces derniers; seule une nette séparation par rapport à la gestion du risque permet un conseil politique objectif. Ce service scientifique devrait avoir une compétence technique maximale pour:

- garantir une qualité suffisante des expertises scientifiques et
- gagner avant tout la confiance des consommateurs.

Le service en question devrait être un centre de compétence national et réunir, analyser et évaluer des informations essentielles. Il devrait identifier les lacunes existant au niveau de la recherche, faire en sorte de les combler et mettre les instituts spécialisés en réseau. Au besoin, il devrait aussi pouvoir mener ses propres recherches. En outre, il devrait être compatible avec l'Autorité alimentaire européenne prévue et responsable de conseiller les milieux politiques et administratifs à titre préventif et, finalement, être au service de l'information objective de l'économie et des consommateurs.

### **Synthèse:**

L'objectif des propositions d'organisation a consisté d'abord à mettre le Bund en position d'optimiser ses tâches. Vu l'étroite relation existant avec l'UE, il importait dès le début de formuler des propositions organisationnelles facilitant la collaboration avec l'UE également avec un Etat fédéral.

Prévenir les risques signifie aussi procéder à une communication aussi ordonnée que possible et avoir peu d'interlocuteurs – en réseau. Une gestion des risques par le Bund et 16 Länder réclame une unification sur le plan du contenu. L'organisme de coordination du Bund est une nécessité pour cette raison également. La proposition de séparer l'évaluation des risques de leur gestion a fait l'objet d'intenses discussions au moment de la préparation de l'expertise. La décision d'émettre cette proposition a été prise d'abord parce que le Livre blanc de l'UE exige une telle orientation et ensuite parce que la sécurité alimentaire est un sujet réclamant un approfondissement scientifique et qui se trouve en outre à la croisée d'intérêts économiques divergents.

L'opinion publique et les milieux spécialisés ont réservé un bon accueil à l'expertise. Le ministère fédéral a commencé en 2001 déjà à la traduire en actes concrets. Des modifications allant dans le sens des remarques de l'expertise ont été apportées à l'organisation du Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture. Elles ne remplissent toutefois pas entièrement les exigences, en particulier dans l'optique du lien à l'UE. La loi portant sur la réorganisation de la protection sanitaire des consommateurs et la sécurité des produits alimentaires a été adoptée. Elle crée deux nouvelles institutions fédérales qui doivent amener davantage de transparence et d'efficacité dans la protection de la santé des consommateurs:

- l'Institut fédéral pour l'évaluation des risques (Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR) qui sera responsable de mener des évaluations des risques dans le domaine de la protection des consommateurs et de la sécurité des aliments;
- l'Office fédéral pour la protection des consommateurs et la sécurité des aliments (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, BVL) qui doit aider à la nécessaire amélioration de la collaboration entre le Bund, les Länder et les institutions de l'UE dans le cadre du contrôle et de la surveillance. Il doit en outre se charger d'autoriser



les substances et les produits susceptibles de receler des risques pour la santé et qui présentent un rapport indirect ou direct avec la sécurité des produits alimentaires.

C'est ainsi qu'ont été institués l'organisme de coordination proposé et le service scientifique d'évaluation des risques. Le premier est un peu plus étendu et le deuxième pas tout à fait aussi indépendant que ce qui avait été proposé. Ces deux institutions doivent désormais parfaire leur organisation et faire leurs preuves sur le terrain.