

Le 30 juin 2014

La politique de sécurité sanitaire des aliments

*Diagnostic et propositions à l'attention de
Mesdames et Messieurs les ministres*

- de l'Economie et des Finances,

*- de l'Economie sociale et solidaire et
de la Consommation,*

- des Affaires Sociales et de la Santé,

- de l'Agriculture, l'agroalimentaire et de la forêt

Christian Babusiaux

Marion Guillou

Synthèse

Comme l'indiquaient les ministres dans la lettre de mission qu'ils nous ont adressée le 21 novembre 2013, la sécurité sanitaire des aliments peut apparaître globalement maîtrisée. Pour autant, la vigilance continue de s'imposer sur les risques microbiens, parasitaires et virologiques mais aussi sur des dangers chimiques aujourd'hui mieux perçus. Au demeurant, la sensibilité du public sur ces sujets est importante et un problème de confiance demeure.

En France, plusieurs intervenants, Agences ou Directions générales, concourent à garantir la sécurité sanitaire des aliments. Au titre de ses missions générales d'observation, l'Institut de veille sanitaire (InVS) effectue une veille épidémiologique sur les maladies, notamment celles liées aux risques alimentaires. L'évaluation scientifique des risques des produits alimentaires est un des trois domaines majeurs d'intervention de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). L'élaboration des politiques et de la réglementation ainsi que les contrôles incombent aux ministères de l'agriculture et de l'agroalimentaire (la Direction générale de l'Alimentation (DGAL) est garante des conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des produits et responsable de la politique de l'alimentation), de l'économie et de la consommation (la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) exerce une mission de protection des consommateurs et de surveillance d'ensemble de la loyauté et de la sécurité des produits) et des Affaires sociales (la Direction générale de la santé (DGS) a une responsabilité d'ensemble en matière de santé publique). La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) contribue à contrôler les importations alimentaires comme celles de produits de toutes natures. Située à l'intersection de plusieurs politiques publiques, la sécurité sanitaire des aliments fait donc intervenir plusieurs acteurs dont les responsabilités et missions sont par ailleurs plus larges.

Des éléments majeurs relèvent de l'Union européenne, que ce soit en matière de veille, d'évaluation des risques, de réglementation ou d'encadrement des contrôles. Ces missions sont exercées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et la Direction générale de la santé et des consommateurs (DG SANCO). Ce domaine relève de la codécision entre Parlement européen et Commission.

1- La sécurité sanitaire des aliments : une vigilance plus que jamais indispensable

Sur la dernière période, le système de sécurité sanitaire des aliments a été confronté à des évolutions de la nature et de l'intensité des risques.

Traditionnellement, la sécurité sanitaire des aliments s'est surtout concentrée sur la prévention des risques microbiologiques des produits d'origine animale. Sont susceptibles de contaminer les denrées alimentaires et d'engendrer diverses pathologies des bactéries (*salmonella*, *campylobacter*, *e. coli*...), des parasites (*giardia*, *cryptosporidium*, *amibes*...) ou des virus (*rotavirus chez les jeunes enfants*, *norovirus chez l'adulte*, *astrovirus et adénovirus*). D'après les études publiées sur la décennie 2000-2010, la tendance observée est à une diminution sensible des diverses pathologies. Cependant, des épisodes récents de contamination, comme l'affaire des graines germées ou des betteraves, liés non plus seulement à des denrées animales mais aussi à des produits végétaux, appellent à la vigilance vis-à-vis des dangers microbiens. D'autre part, les données disponibles sur les toutes dernières années montrent qu'il n'est pas exclu qu'après une période de stabilité des contaminations, certaines soient reparties à la hausse.

En outre, la prévalence de certaines pathologies, comme celles causées par campylobacter (plus de 824 000 personnes infectées par an dans les estimations récentes de l'InVS) ou l'hépatite E, a longtemps été sous-estimée et demeure mal recensée.

A côté de ces risques microbiologiques sur lesquels la vigilance demeure nécessaire, le système de sécurité sanitaire des aliments doit faire face à l'émergence de dangers de types nouveaux, notamment de source chimique.

Si les effets sur la santé humaine de certaines substances, comme le plomb ou les sulfites, sont connus de longue date, ceux de nombreuses autres sont à la fois incertains et moins cernés, nécessitant à la fois des évaluations plus difficiles et une adaptation de la surveillance et des contrôles. Il peut s'agir de substances utilisées lors de la production et de la transformation des denrées, mais également de substances présentes dans l'environnement de façon permanente ou à la suite d'une pollution des milieux, ou encore de la migration d'éléments présents dans les matériaux au contact de denrées. L'utilisation dans des conditions insuffisamment maîtrisées d'antibiotiques en élevage ou de produits phytosanitaires demeure une source de risque pour la santé des consommateurs.

La multiplicité des facteurs de risques et l'incertitude sur la réalité des dangers et leur hiérarchisation contribuent à nourrir l'inquiétude des consommateurs, dans un contexte où leur confiance dans la parole publique, en général et sur ces questions en particulier, est affaiblie.

L'évolution de l'environnement économique, l'ouverture des marchés et l'augmentation des flux commerciaux ont complexifié la surveillance du marché. Les fraudes alimentaires, si elles n'ont pas toujours un impact sanitaire, peuvent contribuer à fragiliser la sécurité des produits alimentaires et nuisent à la confiance des consommateurs, envers aussi bien les entreprises que l'action publique.

Dans le même temps, les services qui interviennent dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ont été confrontés à une baisse importante de leurs effectifs, et les restructurations intervenues aux plans régional et départemental (en 2010, RéATE et création des ARS) ont eu des effets diversement appréciés, et certains problèmes ne sont pas encore totalement réglés.

2- La nécessité d'agir pour un système européen plus intégré de sécurité sanitaire des aliments

Un système européen de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré est désormais nécessaire pour faire face à un nouvel environnement économique, de plus en plus mobile, complexe et ouvert. Or, de fait, le système européen n'est encore ni entièrement achevé ni totalement transparent.

Si l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) a un rôle fort dans la veille et l'évaluation scientifique, la diversité et la complexité des sujets à traiter appelleraient une meilleure mutualisation des connaissances et de l'expertise entre les Agences nationales et l'AESA. La Commission européenne devrait être encouragée à poursuivre la structuration d'une évaluation transversale des risques alimentaires, confiée à l'AESA, et élaborée en coopération étroite avec les Agences des Etats membres, ce qui permettrait aussi d'éviter la duplication du travail et d'améliorer leur information mutuelle.

Une telle évaluation partagée pourrait ensuite être déclinée et enrichie dans les différents Etats membres. Elle rendrait la surveillance plus lisible et, en définitive, le contrôle plus efficace.

Alors que la réglementation est largement élaborée au niveau européen, ainsi qu'une bonne partie de l'encadrement des contrôles, la transparence et la communication des résultats sont encore trop faibles. La DG SANCO n'assure pas l'échange complet des résultats entre les services de contrôle des différents pays européens, notamment pour les contrôles à l'importation dans l'Union européenne.

En termes de gestion du risque, les orientations européennes apparaissent parfois insuffisamment adaptées et trop peu évolutives, alors qu'elles préemptent une forte part de la surveillance. 90% des plans de surveillance mis en œuvre en France le sont en application de la réglementation européenne, même si celle-ci n'en définit pas toujours strictement la volumétrie. En pratique, l'analyse de risque nationale n'est pas en mesure d'influer suffisamment à l'échelon européen alors même que le poids des orientations européennes ne laisse plus à l'échelon de programmation nationale la marge nécessaire d'adaptation en matière de surveillance, d'autant que les moyens disponibles se sont réduits.

C'est aujourd'hui un véritable réseau européen qui serait nécessaire, et à la construction duquel notre pays doit inciter. Il constituerait un facteur clé d'amélioration à tous les niveaux.

3- Au plan national, un besoin d'orientations explicites, de synergie, d'échange et de mutualisation

En 2010 sont intervenues plusieurs réformes. Au niveau de l'évaluation scientifique, la sécurité sanitaire des aliments, jusqu'alors confiée à une agence spécifique, a été incluse dans une agence traitant aussi d'environnement et de santé au travail (ANSES). Les services de contrôle ont été traités de manières très différentes au niveau local. En matière de santé publique, ont été constituées les Agences Régionales de Santé (ARS), auxquelles ont été rattachées les anciennes DDASS, et qui ne sont pas placées sous l'autorité des préfets. Dans le cadre de la Réforme des Administrations Territoriales de l'Etat (RÉATE) en revanche, les services déconcentrés de la DGCCRF ont été placés, sous l'autorité des préfets, dans des cadres interministériels – de configurations différentes, au niveau régional dans des Directions couvrant les services des Ministères de l'économie et du travail, et au niveau départemental dans des Directions interministérielles de la protection des populations. Dans le même temps, ceux de la DGAI l'ont été, à l'échelon régional, dans des Directions couvrant l'ensemble des services du Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire, et, au plan départemental, avec les agents CCRF, dans des Directions interministérielles (DDPP ou DDCSPP). Enfin la douane a conservé une carte spécifique, et qui le demeure malgré sa révision en cours.

Cette juxtaposition de réformes différentes a créé ou maintenu des problèmes d'articulation dont la solution n'a pas été alors organisée. Il faut donc poursuivre l'amélioration du fonctionnement de ces Directions en interne et entre elles.

Tout d'abord, au niveau central, l'analyse des risques doit être mise en commun et partagée entre les Agences et les Directions générales. Au niveau régional, une veille sanitaire doit être organisée sous l'égide des Cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE) et une concertation doit être organisée entre ARS, DRAAF et DIRECCTE pour qu'elles travaillent ensemble à un meilleur échange de leurs données et coordonnent leurs actions.

Au niveau départemental, même si les Directions départementales (DD(CS)PP) constituent le cœur de la gestion du risque au niveau local, d'autres moyens humains existent dans diverses structures effectuant, sur des produits spécifiques ou pour des raisons propres, des missions de contrôle sanitaire des aliments. Il convient de reconstituer des missions interservices coordonnant Directions départementales, délégations territoriales des ARS (également compétentes pour la qualité de l'eau), mais aussi services communaux d'hygiène, voire services de police et de gendarmerie. Ces missions interservices seraient placées naturellement sous la coordination des Directions départementales (DD(CS)PP).

Le partage de compétences opéré en 2010 entre niveau régional et départemental, avec absence de lien hiérarchique, fonctionne mal. Si les Directions départementales disposent de la plupart des prérogatives en matière de contrôle des aliments, certaines sont confiées à l'échelon régional. Ainsi, les DRAAF ont en charge, outre la coordination et le dialogue de gestion avec les Directions départementales, le contrôle de la santé des végétaux, des produits phytopharmaceutiques et des OGM, et elles organisent parfois la mutualisation de compétences spécifiques. Les DIRECCTE ont un rôle de coordination, d'animation, de programmation et de soutien technique aux Directions départementales, et exercent directement certaines missions de contrôle. Dans la réalité, la répartition des rôles est parfois complexe et imprécise.

Dans chaque région devrait être établi systématiquement, sous la responsabilité du préfet de région, un document de cadrage à destination des DD(CS)PP, DRAAF, et DIRECCTE, définissant les priorités annuelles, acté avec les préfets de département à l'occasion des dialogues budgétaires et associant les CIRE ainsi que les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le rôle de pilotage et de mutualisation des Directions régionales devrait être clarifié, affirmé et organisé.

Cette synergie et cette coopération à tous les stades ne peut être efficace qu'à condition d'améliorer l'établissement des objectifs nationaux et les outils.

4- Des objectifs à préciser globalement et pour chacun des intervenants

Située à l'inter-croisement de plusieurs politiques publiques, avec lesquelles elle doit être en cohérence, la politique de sécurité sanitaire des aliments doit savoir évoluer avec les risques nouvellement identifiés et suivre ou susciter des travaux scientifiques à même de diminuer les incertitudes qui demeurent sur certains dangers, notamment chimiques. Il faut faire évoluer la situation actuelle où ses objectifs sont mal définis.

Un cap général doit être fixé à l'ensemble des acteurs, à la fois aux Agences et aux Administrations, puisque les études et les résultats de l'InVS et de l'ANSES conditionnent la pertinence de la réglementation et de la programmation des contrôles effectués par la DGAI et la DGCCRF et que réciproquement les résultats de terrain et les analyses des Directions enrichissent la connaissance des risques. Ce cadre général doit être assez clair pour déterminer, tant pour l'approfondissement de la connaissance que pour la conduite des contrôles, la bonne répartition des efforts entre les différents types de risques. Sur le plan de la connaissance, l'objectif doit être de tirer au clair le niveau de risque que représentent certains dangers, notamment ceux d'origine chimique. Toutefois, divers rééquilibrages devraient être opérés dès maintenant dans l'orientation des contrôles.

Le caractère interministériel de la politique de sécurité sanitaire des aliments plaide pour la création, au plan budgétaire, d'un « document de politique transversale » (DPT) présentant, pour l'ensemble des acteurs, les objectifs spécifiques de l'Etat dans ce domaine, en les mettant en cohérence et en définissant des indicateurs clés en matière de maladies humaines, du niveau de risque, de volume des contrôles et de taux de non-conformités, ensuite déclinés pour chacun des programmes budgétaires.

Le plan national de contrôle annuel (PNCOPA) destiné à la Commission européenne, dont la DGAI est le point de contact, pourra alors préciser plus lisiblement qu'aujourd'hui et de manière plus transversale les modalités des contrôles en lien avec les objectifs ainsi définis.

5- Les risques de l'affaiblissement des contrôles

Les entreprises ont en matière de sécurité des produits une responsabilité de premier rang face à laquelle elles se sont organisées, par elles-mêmes ou avec leurs organisations professionnelles. La pratique des autocontrôles a tendu à se généraliser et contribue significativement au renforcement de la sécurité sanitaire de l'alimentation. La fiabilité de ces contrôles dits de premier niveau suppose toutefois que les services de l'Etat interviennent au second niveau comme l'ont montré diverses affaires récentes.

L'intensification de la concurrence, les pressions économiques et commerciales pèsent fortement sur les producteurs, les transformateurs et les revendeurs ; sans une action des services de contrôle, le risque d'une insuffisance de la surveillance, et/ou d'une multiplication des cas de fraudes, est vraisemblable. Les pouvoirs publics ne peuvent en prendre le risque.

Or, les baisses fortes et répétées des effectifs (la DGAI et la DGCCRF ont perdu respectivement 12% et 11% de leurs effectifs entre 2009 et 2013, après, par exemple, une baisse de 18% pour la DGCCRF entre 1997 et 2009) ont induit une diminution forte de leurs interventions. L'activité d'inspection et de contrôle effectuée par les 1900 agents de la DGAI a fléchi de 17% de 2009 à 2012. Dans le même temps, la DGCCRF enregistrait une baisse de 18% de ses actions spécifiques de contrôle en matière de sécurité sanitaire des aliments qui impliquent au total l'équivalent de 200 ETPt. Ces diminutions ont concerné aussi bien les contrôles de première mise sur le marché, les inspections des établissements agréés, les contrôles dits « à destination » sur les produits introduits, que les contrôles à la remise directe au consommateur. Les suites données aux contrôles s'en ressentent : sur les cinq années considérées le nombre de procès-verbaux dressés par la DGCCRF a diminué de 20%, et celui des suites et injonctions administratives de 12,5%. Pour la DGAI, les mesures de police administrative (avertissements, mises en demeure et fermetures) restent les plus utilisées (11 719 en 2013) alors que le nombre de procès-verbaux reste limité à 945 en 2013.

Certains domaines demeurent trop peu encadrés, avec une connaissance insuffisante des dangers qu'ils peuvent représenter, notamment la production d'origine végétale (production primaire, transformation) et les importations.

Le sous-investissement patent dans ce domaine expose à des risques sanitaires mais aussi économiques vis-à-vis de nos partenaires commerciaux. Le changement de paradigme devient urgent et la « sanctuarisation » des moyens de contrôle est un minimum, alors que le respect de nos obligations communautaires devrait toujours être l'objectif.

6- La transparence et la communication vis-à-vis du public.

La communication sur les crises, tout comme la gestion des crises d'une manière générale, peut être considérée comme satisfaisante.

Pourtant, si le risque sanitaire alimentaire n'est pas celui qui, selon les sondages d'opinion, préoccupe le plus les Français, certains aspects de l'alimentation suscitent leur inquiétude, en particulier les risques toxicologiques.

Surtout, les sondages montrent une méfiance persistante des consommateurs vis-à-vis des informations reçues et de risques difficiles à prendre en compte dans leur consommation quotidienne. Cette méfiance est particulièrement dommageable pour une politique publique dont la conduite s'appuie pour une part essentielle sur la communication auprès du consommateur informé dans le but qu'il puisse diminuer son exposition aux risques. En outre, l'information la plus précise possible est nécessaire, parfois en urgence et surtout en cas de crise.

La transparence en matière de publication des résultats des contrôles doit être généralisée. De plus, la loi d'avenir va élargir les obligations d'information des professionnels. Les expériences de plusieurs autres pays plaident pour le recours à un affichage par les entreprises du secteur alimentaire, en particulier par les restaurateurs, des résultats des contrôles des services de l'Etat sur leur respect des critères et conditions sanitaires. Un tel affichage devrait être expérimenté.

Recommandations

Ces observations conduisent à proposer l'établissement d'un programme d'action sur la sécurité sanitaire des aliments, cadencé sur trois à cinq ans. Huit axes d'évolution sont proposés ci-après, regroupant chacun un ensemble de recommandations :

1) Construire une véritable veille sanitaire

- 1-1 Réorienter vers la veille sanitaire le travail de l'InVS, au-delà de la gestion des seules alertes, y compris en assurant une meilleure utilisation des données médicales.*
- 1-2 Développer la recherche sur la prévalence de campylobacter, de l'hépatite E et sur les conséquences sanitaires des contaminations chimiques.*
- 1-3 Relayer la veille nationale au niveau régional en confiant une mission spécifique de veille aux Cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), au-delà d'un simple suivi des alertes.*
- 1-4 Systématiser les enquêtes en cas de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) afin que la nature et l'origine en soient effectivement recherchées.*
- 1-5 Inclure dans la lettre de mission du nouveau directeur de l'InVS les orientations ci-dessus.*
- 1-6 Etudier une adaptation de la nomenclature des actes de biologie médicale (campylobacter).*
- 1-7 Sensibiliser le corps médical à l'utilité de la recherche de certains pathogènes tels que campylobacter ou le virus de l'hépatite E.*

2) Approfondir l'évaluation du risque

- 2-1 *Demander à l'échelon communautaire d'assurer un travail global de hiérarchisation des risques.*
- 2-2 *Demander aux autorités européennes la mise en place d'un plan de travail conjoint de l'AESA avec les Agences nationales à même d'éviter les doubles emplois, de mutualiser les compétences et les connaissances.*
- 2-3 *Appuyer l'effort communautaire d'évaluation des risques microbiologiques liés aux produits d'origine végétale et en tirer les conséquences pour les produits communautaires, comme pour les produits importés.*
- 2-4 *Maintenir le principe de séparation entre évaluation des risques et gestion des risques, mais renforcer l'articulation entre Agences et Administrations ministérielles.*
- 2-5 *Mettre en place la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation et en organiser le financement.*
- 2-6 *Reprendre cet objectif dans la lettre de mission au directeur général de l'ANSES et y développer les éléments relatifs à la sécurité sanitaire des aliments et à l'impact des facteurs environnementaux sur cette sécurité.*
- 2-7 *Développer la recherche des liens entre pathologies et produits en France.*

3) Partager l'analyse des risques et fixer des objectifs précis à la gestion des risques

- 3-1 *Encourager la Commission européenne à réglementer en matière de fraudes alimentaires.*
- 3-2 *Inscrire l'analyse des risques des Directions générales dans une analyse partagée entre elles et avec les Agences.*
- 3-3 *Effectuer systématiquement des retours d'expérience, selon le niveau géographique des crises (départemental, régional voire national) au sein des services et entre les Administrations centrales voire les Administrations des différents pays de l'Union européenne.*
- 3-4 *Etablir des objectifs et des indicateurs plus pertinents et précis dans les documents budgétaires, les regrouper et en assurer la cohérence dans un document de politique transversale.*
- 3-5 *Introduire des objectifs quantitatifs sanitaires, déduits du document de politique transversale dans le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA) et les décliner au sein d'un programme plus intégré entre les Administrations concernées.*

4) Accroître la transparence et l'information sur les risques

- 4-1 *Par une information accrue du public et des garanties de transparence, travailler à restaurer la confiance du public, aussi bien dans la parole publique que dans les opérateurs, et prendre les mesures d'application de l'article 19 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans ce sens.*
- 4-2 *Généraliser la publication agrégée des résultats des plans de surveillance et des plans et statistiques de contrôles, par les différents acteurs.*
- 4-3 *Au-delà des communiqués sur les alertes d'ampleur nationale, publier les alertes locales sur les sites de préfectures ou des DD(CS)PP.*
- 4-4 *Lancer une ou des expérimentation(s) d'affichage simple des résultats des contrôles sur les lieux de vente et de restauration.*

5) Rééquilibrer la programmation et revoir l'orientation des contrôles

- 5-1 Renforcer le contrôle au stade de la production primaire des végétaux et en fonction des résultats de l'évaluation du risque microbiologique lié aux produits d'origine végétale en cours à l'AESA, adapter la réglementation et le contrôle correspondants.
- 5-2 Veiller à maintenir un niveau suffisant des contrôles en remise directe, seuls à même de détecter in fine certaines non-conformités, et de repérer certains types nouveaux de problèmes.
- 5-3 Revoir la stratégie des plans de surveillance, souvent trop éloignés de leur nature statistique initiale, en recherchant (nécessairement au niveau communautaire) une révision de leur nombre et de leur fréquence, afin de permettre un redéploiement de certains moyens sur les opérations de contrôle.
- 5-4 Réaliser une estimation coûts/bénéfices d'une externalisation des prélèvements et analyses relevant des plans de surveillance.
- 5-5 Organiser la programmation des contrôles menés par les délégations départementales des ARS et la synthèse de leurs résultats.
- 5-6 Mieux organiser le contrôle en matière de coquillages et crustacés.

6) Remédier aux lacunes des connaissances et de la prévention portant sur la situation sanitaire des produits importés, dans un environnement économique international de plus en plus mobile

- 6-1 Demander aux autorités communautaires une mutualisation des données sur les contrôles portant sur les produits alimentaires importés des pays tiers et leurs résultats, et de permettre aux services nationaux d'y accéder.
- 6-2 Demander aux autorités communautaires d'établir régulièrement une estimation des risques sanitaires des denrées alimentaires importées.
- 6-3 Mener des enquêtes pour connaître et recenser les traders et autres opérateurs qui interviennent dans le domaine du commerce international des denrées alimentaires pour mieux surveiller leurs activités, en liaison avec les services des autres pays.
- 6-4 S'assurer du respect par ce type d'acteurs de l'obligation d'enregistrement.
- 6-5 Redresser le nombre des contrôles à destination réalisés par la DGAL.
- 6-6 Restaurer une continuité du contrôle, particulièrement pour la DGCCRF, dans les points d'entrée communautaires.

7) Maintenir les moyens et promouvoir une synergie des services et effectifs disponibles aux échelons régionaux et départementaux

- 7-1 Affirmer le rôle de l'échelon régional dans l'analyse, la programmation, la mutualisation de contrôles à composantes techniques spécifiques, la coordination des méthodes et l'adaptation des directives nationales aux particularités locales.
- 7-2 Dans le même temps, mettre en place des modalités de concertation entre services régionaux de l'alimentation (SRAL) des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS et CIRE pour conduire une analyse du risque régionale.
- 7-3 Systématiser la pratique des lettres de mission envoyées par les préfets de régions aux préfets de départements pour programmer collectivement les actions en matière de SSA.
- 7-4 Instaurer des modalités de concertation entre DRAAF, DIRECCTE et ARS plus étroite dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments.

- 7-5 *Au niveau départemental, favoriser la synergie des forces impliquées dans le contrôle à la remise directe (délégations départementales des ARS, Services communaux d'hygiène et de sécurité) par une mission interservices de coordination confiée à la DD(CS)PP.*
- 7-6 *Assurer une coordination des autorités administratives et judiciaires sur les questions de sécurité sanitaire des aliments (y compris en matière de renseignement) au niveau départemental, sous l'égide du préfet, en liaison avec le parquet.*
- 7-7 *Aménager les systèmes d'information pour assurer un partage plus aisé des informations entre les systèmes d'information des services, non seulement entre DGAl et DGCCRF, mais aussi entre elles et d'une part la DGDDI, d'autre part les Agences, au besoin en recourant à l'appui de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).*

8) Investir dans la construction d'un véritable système européen

Onze des recommandations ci-dessus, impliquent une intervention au niveau approprié auprès des autorités communautaires :

- 2-1 *Demander à l'échelon communautaire d'assurer un travail global de hiérarchisation des risques.*
- 2-2 *Demander aux autorités européennes la mise en place d'un plan de travail conjoint de l'AESA avec les Agences nationales à même d'éviter les doubles emplois, de mutualiser les compétences et les connaissances.*
- 2-3 *Appuyer l'effort communautaire d'évaluation des risques microbiologiques liés aux produits d'origine végétale et en tirer les conséquences pour les produits communautaires, comme pour les produits importés.*
- 3-1 *Encourager la Commission européenne à réglementer en matière de fraudes alimentaire.*
- 3-3 *Effectuer systématiquement des retours d'expérience, selon le niveau géographique des crises (départemental, régional voire national) au sein des services et entre les Administrations centrales voire les Administrations des différents pays de l'Union européenne.*
- 5-1 *Renforcer le contrôle au stade de la production primaire des végétaux et en fonction des résultats de l'évaluation du risque microbiologique lié aux produits d'origine végétale en cours à l'AESA, adapter la réglementation et le contrôle correspondants.*
- 5-3 *Revoir la stratégie des plans de surveillance, souvent trop éloignés de leur nature statistique initiale, en recherchant (nécessairement au niveau communautaire) une révision de leur nombre et de leur fréquence, afin de permettre un redéploiement de certains moyens sur les opérations de contrôle.*
- 6-1 *Demander aux autorités communautaires une mutualisation des données sur les contrôles portant sur les produits alimentaires importés des pays tiers et leurs résultats, et de permettre aux services nationaux d'y accéder.*
- 6-2 *Demander aux autorités communautaires d'établir régulièrement une estimation des risques sanitaires des denrées alimentaires importées.*
- 6-3 *Mener des enquêtes pour connaître et recenser les traders et autres opérateurs qui interviennent dans le domaine du commerce international des denrées alimentaires pour mieux surveiller leurs activités, en liaison avec les services des autres pays.*
- 6-4 *S'assurer du respect par ce type d'acteurs de l'obligation d'enregistrement.*

Table des matières

Synthèse	I
Recommandations	VI
Table des matières	1
Introduction	3
CHAPITRE 1 : Le système de veille sanitaire	7
I) La persistance des risques anciens et l'apparition de risques nouveaux doivent conduire à ne pas baisser la garde.....	7
A) <i>La persistance de risques anciens</i>	7
B) <i>Des risques nouveaux ou mieux perçus</i>	8
C) <i>La diversité des risques potentiels</i>	9
II) Construire une véritable veille.....	9
A) <i>Des progrès ont été réalisés mais sans créer un véritable système de veille sanitaire alimentaire</i>	9
B) <i>La nécessité d'un système de veille à trois niveaux : national, régional et européen</i>	10
CHAPITRE 2 : L'analyse des risques	13
I) Evaluation des risques produits et priorisation des risques	13
A) <i>Le rôle des agences nationale et européenne</i>	13
B) <i>La mise en œuvre du principe de séparation entre analyse et gestion du risque</i>	15
II) L'apport des Directions générales et le partage de l'analyse des risques	16
A) <i>Un apport indispensable mais à enrichir</i>	16
B) <i>Un nécessaire échange de connaissance</i>	17
C) <i>Des conséquences à tirer de l'analyse des risques notamment pour le contrôle des contaminants chimiques et le contrôle des végétaux</i>	18
III) La gestion des risques.....	18
A) <i>L'organisation au plan central et au niveau déconcentré</i>	18
B) <i>Les échelons déconcentrés</i>	22
C) <i>Les objectifs et la programmation des activités</i>	26
IV) La communication sur les risques	31
A) <i>Le rôle des autorités publiques dans la perception du risque alimentaire</i>	31
B) <i>Une transparence accrue pour faire progresser la situation sanitaire des établissements et restaurer la confiance du consommateur en dehors des situations de crise</i>	32
CHAPITRE 3 : La conduite des contrôles et les moyens.....	34
I) L'organisation des contrôles aux stades de la production et de la distribution	34
A) <i>Les contrôles au stade de la production</i>	34
B) <i>L'importance du maintien des contrôles au stade de la consommation</i>	35

II)	Les contrôles sur les produits importés ou « introduits »	36
A)	<i>Les principes des contrôles de la DGAL, de la DGCCRF et de la DGDDI</i>	36
B)	<i>Les résultats et les limites des contrôles</i>	37
III)	Les méthodes d'action	41
A)	<i>L'inspection des établissements agréés par les agents de la DGAL</i>	41
B)	<i>Les contrôles de première mise sur le marché par les agents de la DGCCRF</i>	42
C)	<i>Les plans de surveillance et de contrôle : une place des plans de surveillance à revoir</i>	42
D)	<i>La gestion des alertes et des crises</i>	44
E)	<i>Les méthodes de contrôle à la remise directe</i>	44
IV)	Les moyens	44
A)	<i>Les autocontrôles et le rôle des entreprises et de leurs organisations collectives</i>	44
B)	<i>Les moyens consacrés par l'Etat aux contrôles et les conséquences de la baisse des effectifs</i>	47
C)	<i>Des instruments de contrôle et de sanction renforcés mais à mieux utiliser</i>	51
D)	<i>Des systèmes d'information à construire</i>	52
	Conclusion et recommandations.....	54
	Echelonnement possible des mesures proposées dans le temps	60
	ANNEXE I : Quelques définitions	61
	ANNEXE II : Lettre de mission	62
	ANNEXE III : Listes des services et personnes rencontrés	65
A.	Liste des services et personnes rencontrés par les inspecteurs	65
B.	Listes des services et personnes rencontrés par les rapporteurs	66
	ANNEXE IV : Les principaux textes communautaires et nationaux	69
	ANNEXE V : L'évolution du nombre de TIAC (source : InVS).....	72
	ANNEXE VI : Evolution croisée des effectifs et contrôles de la DGAL et de la DGCCRF.....	73
	ANNEXE VII : La confiance des Français dans la sécurité alimentaire et dans les autorités.....	75

Introduction

Dans le cadre qui lui était imparti, la mission a retenu une approche résolument transversale, portant à la fois sur les Agences sanitaires et les différents types de services susceptibles d'intervenir dans l'évaluation et la gestion des risques, cette approche permettant d'éclairer le sujet au-delà des missions d'inspection qui avaient pu être conduites par le passé sur certaines des administrations concernées. Au demeurant, la politique de sécurité sanitaire des aliments doit être considérée comme un ensemble plus large que les seuls contrôles et comprendre aussi au premier chef la veille sanitaire, l'évaluation des risques, la réglementation et l'information du public en lien avec le niveau européen.

L'évaluation confiée à la mission ne portait pas sur l'ensemble des problèmes de santé dont l'alimentation peut être l'origine, et notamment pas sur les sujets de nutrition, mais spécifiquement sur la politique de sécurité sanitaire des aliments. Les analyses et propositions de la mission devaient par ailleurs s'inscrire dans une double limite. D'une part elle devait prendre en compte les décisions prises par le CIMAP du 17 juillet 2013, à savoir la stabilité des services déconcentrés, et notamment des Directions départementales interministérielles (DDI). D'autre part elle ne portait pas sur l'ensemble des sujets relatifs à l'alimentation, qui recouvrent à la fois des sujets de sécurité, de qualité et de loyauté des produits, ni sur la manière dont la sécurité des aliments doit s'inscrire dans la politique globale de sécurité des consommateurs ou de loyauté de la concurrence. Ceci conduisait à circonscrire les réflexions menées par la mission, puisqu'elle ne pouvait prendre en compte l'ensemble des champs couverts par chacune des administrations et agences concernées.

Conformément aux orientations données par le cabinet du Premier ministre, la mission n'a pas inclus dans ses investigations le sujet des laboratoires d'analyse.

Le système de sécurité sanitaire a connu des progrès incontestables, tant par la mise en place des Agences sanitaires que dans le fonctionnement des Directions chargées de la gestion du risque. L'engagement et la compétence des services déconcentrés sont reconnus, y compris, semble-t-il, par les opérateurs concernés. L'existence de programmes de travail structurés et une gestion très généralement efficace des alertes témoignent des efforts réalisés.

Certes, les dangers microbiens, parasitaires, virologiques et toxicologiques représentent une morbidité et une mortalité sensiblement moindres que celles engendrées par les déséquilibres nutritionnels. Cependant, la sécurité sanitaire des aliments est caractérisée à la fois par la persistance de risques anciens et par l'apparition ou la meilleure perception de risques nouveaux. Dans certains cas, et notamment en matière toxicologique, ces risques sont encore trop mal connus. La question de leur hiérarchisation est en outre essentielle et encore insuffisamment explorée. L'existence de ces risques et l'amélioration de leur connaissance justifient la mise en place d'une véritable veille, susceptible d'être utilisée pour cibler la surveillance et le contrôle. Cette veille et cette analyse des risques doivent être transversales pour permettre la hiérarchisation des risques.

La persistance de risques anciens malgré les progrès accomplis et l'apparition de risques nouveaux, les limites actuelles de la détection de ces risques, font qu'il ne faut pas baisser la garde dans la surveillance et le contrôle.

Un problème de confiance du public demeure enfin envers les modes de production et les circuits de transformation et de commercialisation. Le consommateur n'accepte pas d'être exposé à des risques, même à faible fréquence de survenue, notamment lorsqu'il ne peut pas les discerner par lui-même. Les citoyens doivent avoir la certitude que les professionnels et les autorités publiques ont déployé tous les efforts possibles pour assurer leur sécurité lors de la consommation de produits qui leur sont indispensables. Toute crise de confiance peut en outre avoir des conséquences économiques majeures pour les secteurs concernés.

Des progrès doivent être réalisés, à tous niveaux, dans la veille sanitaire (chapitre 1), l'analyse des risques (chapitre 2) comme dans les contrôles effectués (chapitre 3), et l'efficacité globale peut être sensiblement améliorée. La mission a cherché à hiérarchiser les actions à mener de manière à constituer un programme à mettre en place résolument dans les trois à cinq prochaines années.

Encadré 1 : Méthode retenue pour l'élaboration du rapport

Le présent rapport ne vise pas à constituer une évaluation de politique publique au sens strict, mais à formuler un diagnostic et des propositions sur la base d'un ensemble de travaux et de consultations. La méthode retenue a été la suivante.

Conformément à la lettre de mission, l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), ont désigné chacun un de leurs membres, respectivement Messieurs David Krieff, Nicolas Kanhonou et Madame Françoise Liebert. A l'issue de leurs travaux, menés du 5 janvier au 15 mars 2014, ceux-ci ont remis aux rapporteurs, Marion Guillou et Christian Babusiaux, le 22 mars un document de travail.

Les rapporteurs se sont rendus dans deux régions, Bretagne et Languedoc-Roussillon, où ils ont rencontré les responsables régionaux concernés et des responsables des services départementaux. Ils ont reçu les responsables des unités de contrôle de la DGAI, de la DGCCRF et de la DGDDI implantées à Roissy.

Une réunion a eu lieu le 6 décembre 2013 entre les rapporteurs et le cabinet du Premier Ministre. Deux réunions se sont tenues avec les directeurs de cabinet des ministres concernés et les administrations et agences qui concourent à la politique de sécurité sanitaire des aliments : l'une pour le lancement et le cadrage de la mission le 7 mars 2014 ; l'autre pour la restitution et la remise d'une version quasi-définitive du rapport le 13 juin 2014.

Les rapporteurs ont reçu à deux reprises chacun des directeurs généraux des directions générales et agences concernées. Ils ont adressé un ensemble de questions à ces administrations et agences, mais aussi à d'autres services intéressés. Ils ont consulté les données disponibles dans le programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI) des hôpitaux. Ils sont restés en contact avec les directions générales pour valider les différents éléments du rapport.

Des entretiens ont eu lieu avec certaines organisations professionnelles, et certaines organisations de consommateurs. Les rapporteurs ont également consulté le Conseil National de l'Alimentation (CNA). Ils ont reçu les organisations syndicales de la DGAI et de la DGCCRF.

La liste des contacts qu'ont eus les inspecteurs puis les rapporteurs figure en Annexe III.

Des questions ont été adressées à la Direction générale de la santé et des consommateurs (DG SANCO) de la Commission européenne.

Conformément au cadrage initial donné par le cabinet du Premier Ministre, le champ du présent rapport ne comporte pas les laboratoires d'analyse. Il n'a d'autre part pas été possible aux rapporteurs de traiter le sujet très spécifique des Départements et Collectivités d'outre-mer.

Encadré 2

Schéma général de l'organisation (hors DOM et région parisienne)

Niveau	Administrations			Agences	
Central	Direction générale de l'alimentation (DGAI) (ministère de l'agriculture)	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (ministère de l'Economie)	Direction générale de la santé (DGS) (Ministère des Affaires sociales)	Institut de veille sanitaire (InVS)	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)
	<i>Brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire</i>	<i>Service national des enquêtes</i>			
Régional	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts (DRAAF) (Service régional de l'alimentation)	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) (Pôle C)	Agences régionales de santé (ARS)	NP	
			<i>Cellule interrégionale d'épidémiologie en région (CIRE)</i>		
Départemental	Direction départementale (de la cohésion sociale) et de la protection des populations (DD(CS)PP)		Délégations territoriales des ARS	NP	

NP : Non Pertinent

L'Institut de veille sanitaire (InVS) est chargé d'exercer une veille sur l'ensemble des problèmes sanitaires, dont l'alimentation.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a une fonction d'évaluation des risques de diverses origines (environnement, alimentation, risques liés au travail) et d'expertise à la demande des administrations de contrôle ou à sa propre initiative.

La Direction générale de l'alimentation (DGAI) du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt exerce les compétences du Ministère relatives à l'alimentation, à la santé des plantes et des animaux et au contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires. Elle élabore la politique de l'alimentation du Ministère. Elle conduit une politique de l'alimentation visant à une alimentation saine, sûre, accessible, équilibrée et de qualité.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du Ministère chargé de l'économie et de la consommation veille à la régulation et au bon fonctionnement des marchés sous leurs divers aspects. Elle élabore des projets de textes relatifs à la sincérité et à la loyauté des transactions commerciales, à la qualité et à la sécurité des produits et services offerts sur le marché ainsi qu'aux fraudes et falsifications, en assure la mise en œuvre et en contrôle l'application.

La Direction générale de la santé (DGS) du Ministère des Affaires sociales a une mission transversale de conception et de coordination des politiques concourant à la santé publique.

Au niveau régional, les agents de la DGAI sont situés au sein des **DRAAF** et ceux de la DGCCRF au sein des **DIRECCTE**. Au plan départemental, les deux types d'agents sont regroupés dans les **DDPP** dans 56 départements et dans les 46 autres au sein de **DDCSPP**.

La Direction générale des douanes et des droits indirectes (DGDDI), par ses contrôles sur les importations, participe à la mise en œuvre des mesures tendant à la protection de la santé humaine, animale et végétale ainsi qu'à la protection de l'environnement, c'est-à-dire, en l'espère, des mesures édictées par la DGAI et la DGCCRF. Cette dernière et la DGDDI ont en commun des laboratoires d'analyse.

Pour les poissons, crustacés et coquillages, l'**IFREMER** et les **Directions départementales du territoire et de la Mer (DDTM)** exercent des rôles spécifiques.

Encadré 3

Le cadre général de la politique de sécurité sanitaire des aliments

1°) *La définition et les objectifs*

L'objectif global de la politique est clair : éviter que l'aliment ne soit source de problèmes de santé publique. Cependant, la définition de la politique nationale en ce domaine, et surtout celle de ses objectifs, sont peu précises. Cette absence constituait d'ailleurs pour la mission chargée d'évaluer la politique de sécurité sanitaire des aliments une difficulté de fond puisque évaluer une politique suppose normalement de l'apprécier par rapport aux objectifs définis par les pouvoirs publics.

La politique de sécurité sanitaire n'est jamais définie de manière distincte, mais comme un élément d'autres politiques : au plan international, de la politique de sécurité alimentaire en général, et¹ au plan national des politiques de l'alimentation, de la santé et de la protection des consommateurs.

En France, ni dans les documents de performance associés au budget de l'Etat, (Programme annuel de performance et Rapport annuel de performance), ni dans le plan national de contrôle fourni chaque année à Bruxelles on ne trouve d'objectifs clairs. Cette absence traduit en partie les insuffisances dans la veille sanitaire, dans l'évaluation des risques et dans les conséquences qui en sont tirées au niveau de la conduite de cette politique.

2°) *Les composantes de la politique de sécurité sanitaire des aliments*

Depuis une trentaine d'année, la théorie des risques sanitaires a affirmé un principe majeur de politique publique. Le processus d'analyse des risques (autrefois « gouvernance du risque ») comprend trois éléments distincts : évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques. Il est actuellement admis que ce processus représente la méthodologie fondamentale pour l'élaboration des normes de sécurité sanitaire des aliments. Des décisions sont nécessaires pour déterminer les dangers à prendre en considération et identifier leurs effets immédiats, à moyen et long termes, sur la santé humaine (évaluation des risques) ; établir les mesures de maîtrise appropriées pour prévenir, réduire ou minimiser ces risques (gestion des risques); et déterminer la meilleure façon de communiquer ces informations aux populations affectées (communication sur les risques).

3°) *Le cadre européen*

La réglementation européenne (directives et règlements), dont l'élaboration est pilotée par la Direction Générale de la Santé et des Consommateurs (DG SANCO) et fait l'objet de codécisions avec le Parlement Européen, fixe le cadre général applicable en matière d'hygiène, mais aussi de contaminants ou de résidus de pesticides (cf. Annexe II, B). Bruxelles établit des taux de contrôle sur les animaux, et pour ce qui concerne les végétaux, des « couples pays/produit » à risque appelant un contrôle particulier.

Les autorités européennes influent également très largement sur la programmation et le suivi des contrôles : chaque année, un Plan National de Contrôle des Produits Alimentaires (PNCOPA) fournit à Bruxelles le détail des plans de surveillance et de contrôle que les administrations s'engagent à mener.

L'Autorité Européenne de sécurité des aliments (AESA) mène l'évaluation des produits et des risques. L'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) audite le fonctionnement des services de contrôle.

4°) *La réglementation*

Comme les produits de toute nature, les produits alimentaires doivent être sains et loyaux. Les professionnels ont une obligation générale de sécurité, résultant de la loi de juillet 1983 sur la sécurité des consommateurs, codifiée dans le code de la consommation. Ce code sanctionne par ailleurs les fraudes, tromperies et falsifications.

La réglementation particulière aux denrées alimentaires comprend de textes spécifiques aux denrées animales et d'origine animale, fondés sur le code rural, des textes spécifiques aux autres denrées fondés sur le code de la consommation, et des dispositions générales, par exemple sur l'étiquetage, fondées sur ce même code (cf. Annexe II, A).

¹Selon la FAO, «La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine ». La sécurité sanitaire des aliments est donc un des éléments de la sécurité alimentaire.

CHAPITRE 1 : Le système de veille sanitaire

La veille sanitaire est déterminante pour mieux connaître les risques – et ainsi les diminuer - et permettre une utilisation plus rationnelle des forces de contrôle, qui sont devenues plus limitées.

I) La persistance des risques anciens et l'apparition de risques nouveaux doivent conduire à ne pas baisser la garde

A) La persistance de risques anciens

Depuis le début des années 2000, la tendance générale a été une amélioration de la situation sanitaire liée à l'alimentation. Ainsi, on peut noter effectivement entre 2002 et 2010, une baisse globale de 20% du nombre d'enregistrements de *cas de Salmonelloses* au Centre national de référence (CNR)².

Toutefois un certain nombre de phénomènes récents doivent retenir l'attention.

Pour la listériose, la tendance est à une augmentation irrégulière mais au total sensible : 234 cas selon les déclarations obligatoires et 238 selon le Programme Médicalisé des Systèmes d'Information (PMSI) des hôpitaux en 2004 ; respectivement 346 et 334 selon les mêmes sources en 2012. Pour la première source, il est difficile de distinguer dans cette augmentation ce qui relève d'un taux de déclaration plus élevé et ce qui tient à l'augmentation réelle du risque, mais il n'en est pas de même pour la seconde.

Pour ce qui concerne les cas de salmonellose, deux séries sont disponibles. Celle du centre national de référence *Salmonella* et celle du programme médicalisé des systèmes d'information qui recense les séjours à l'hôpital. Selon la statistique du CNR, les cas de salmonelloses, après s'être situés autour de 10000 dans les années 2004-2006, ont fléchi en 2007, mais sont remontés à 10601 en 2012. Les cas d'hospitalisation ont eux-mêmes baissé, de 4 548 en 2004 à 3 520 en 2007, mais sont remontés à 4 372 en 2011 et 4 087 en 2012³. Au demeurant, l'étude de 2012 évoquée plus haut insiste également sur la nécessité de maintenir la vigilance.

L'augmentation est toutefois la plus sensible pour campylobacter : en 2004, 2132, selon le CNR, et 1535 hospitalisations recensées dans le PMSI ; en 2012, respectivement 5079 et 3445. Si les hospitalisations peuvent être considérées comme relativement bien connues, l'impact en population générale est sans doute sensiblement plus élevé. En corrigeant les déclarations au CNR pour cause de manque d'exhaustivité (estimé à 21 %), l'InVS estime le nombre de cas annuels confirmés à 22 500 par an. Après correction pour prendre en compte l'absence de consultation auprès d'un médecin et de réalisation de coproculture, il estime l'incidence à 824 000 cas annuels en population générale, soit un rapport de 1 à 150 (incidence comparable à d'autres pays en Europe)⁴.

Sur la période 2004-2012, le nombre de décès est (selon le PMSI) de 609 du fait de salmonelloses, 418 du fait de listérioses, 140 du fait d'une infection par campylobacter.

² BEH 9 mai 2012

³ Les statistiques données par l'AESA fournissent des résultats quelque peu différents, mais les tendances sont les mêmes.

⁴ Des études de séroprévalence humaine ont été conduites dans plusieurs pays européens dont la France (dans le cadre du projet Med Vet Net) et montrent des séroprévalences comparables d'un Etat membre à l'autre, témoignant d'un pourcentage d'infection bien supérieur au pourcentage de malades. Les auteurs évoquent parmi leurs hypothèses le fait qu'une exposition précoce et régulière dans les pays comme la France protégée peut être les personnes exposées contre la maladie. Les modes de consommation peuvent également jouer. La sous-déclaration liée au non recours systématique aux laboratoires reste cependant également une hypothèse explicative forte.

Le nombre de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) est passé de 624 à 1286 entre 2004 et 2012 (annexe III) et à 1320 en 2013. Si la croissance qui avait déjà été enregistrée dans les années antérieures (326 cas en 1990) tenait très certainement à l'amélioration du système d'observation, ce type d'explication ne suffit sans doute pas pour la période récente. En particulier le nombre de TIAC recensées en restauration commerciale est passé d'un niveau de 60 à 80 dans les années 1991 à 1997 à de l'ordre de 130 à 185 entre 1998 et 2005, puis 300 en 2007-2008 avant de continuer à progresser à 414 en 2011 et 492 en 2012.

Par ailleurs, une utilisation excessive d'antibiotiques en élevage persiste, malgré les progrès accomplis, dans certaines filières animales, avec des risques d'apparition d'antibio-résistance. Le « Suivi des ventes de médicaments vétérinaires contenant des antibiotiques en France » de l'ANSES, publié en octobre 2013, fait apparaître que, si le volume total des ventes d'antibiotiques a baissé, l'exposition globale des animaux aux antibiotiques en 2012 est très proche de son niveau de 1999, la baisse continue depuis 2007 n'ayant fait que compenser l'augmentation des années 2000-2007. En revanche l'exposition de certaines espèces et à certaines familles de molécules, notamment les céphalosporines de 3^e et 4^e générations et les fluoroquinolones a fortement augmenté sur le long terme, ce qui a justifié l'annonce, par les ministres de l'agriculture et de la santé, d'un plan ciblé de vigilance.

B) Des risques nouveaux ou mieux perçus

Des risques nouveaux sont apparus dans les dernières années, même pour des risques aigus. Par exemple, concernant les cas d'hépatite E (VHE) la hausse de la suspicion a conduit à tester 3249 patients en 2011 contre 209 en 2002, et le nombre de cas certains ou probables est ainsi passé de 9 à 249⁵. En outre, des études de séroprévalence ont montré des taux de contamination élevés. En ce qui concerne la nature des produits à l'origine des TIAC, l'examen des TIAC recensées en 2013 montre que, dans les cas largement minoritaires où le lien avec un aliment est établi, des produits d'origine animale sont incriminés ; quelques-unes tiendraient à d'autres types de produits⁶.

Certains risques, peut-être les plus importants à long terme, et qui sont des risques toxicologiques, sont aujourd'hui mieux perçus. Les effets des substances à toxicité chronique sur la santé humaine restent pourtant pour beaucoup peu déterminés. Leurs effets sont difficiles à discerner contrairement à ceux qui adviennent traditionnellement pour les risques microbiologiques, lesquels sont souvent des risques instantanés ou aigus. Une étude de l'alimentation totale menée par l'ANSES, (« EAT n°2 ») a conclu que l'exposition globale des consommateurs à certaines substances chimiques contenues dans les aliments consommés, notamment le cadmium, le mercure, le DON (déoxynivalénol), les sulfites (additifs), devaient faire l'objet d'une attention particulière. La surveillance par les Directions générales ne relève pas à ce jour, sauf exception, produits par produits, de dépassement des teneurs maximales. Les poissons représentent aujourd'hui le produit alimentaire présentant le plus souvent des taux importants de dépassement des Teneurs Maximum (TM) dans ce domaine. Les études récentes de l'Institut de veille sanitaire (INVS) ou de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) appellent l'attention sur les perturbateurs endocriniens, les effets cocktails, les effets à faible dose, sans que leur impact sanitaire exact et leur niveau de risque ne soient, dans la plupart des cas, connus, alors même que l'opinion est de plus en plus préoccupée par ces sujets.

Pour progresser dans la protection contre les substances potentiellement toxiques, dans son rapport annuel de 2011, l'Autorité Européenne de sécurité sanitaire des aliments (AESA, EFSA si on utilise l'acronyme anglais, cf. infra) indique un certain nombre de risques considérés comme émergents par les différents Etats membres et sur lesquels ils mènent des travaux.

⁵ Avis de l'ANSES du 17 février 2013, p. 4.

⁶ En 2013, une première affaire tenant à des norovirus dans des fraises et une autre à des *bacillus cereus* dans des herbes aromatiques. Deux autres affaires, non recensées comme TIAC mais assimilables peuvent également être relevées : un cas de lactobezoar chez des prématurés au CHU de Fort de France et un cas de dysgueusie lié à la consommation de pignons de pin.

Ce sont essentiellement des risques liés à des substances toxiques : mycotoxines, pesticides, dioxines, PCB, bisphénol A, alkyl perfluorés, biotoxines marines.

Un sondage du CREDOC et la dernière étude de l'AESA font ressortir que la préoccupation des consommateurs est essentiellement centrée sur les risques chimiques : sur les produits phytosanitaires, les résidus de médicaments (antibiotiques, hormones) et les polluants environnementaux (dioxine, métaux lourds). La perception des risques alimentaires par le consommateur témoigne surtout d'une méfiance persistante vis-à-vis des informations reçues, de l'action des pouvoirs publics, et de risques difficiles à prendre en compte dans sa consommation quotidienne.

Ces risques « nouveaux » qui concernent les produits animaux mais aussi les produits végétaux peuvent découler pour beaucoup de la montée de pollutions environnementales, d'un univers économique beaucoup plus mobile, et de nouvelles pratiques de consommation⁷.

C) La diversité des risques potentiels

L'analyse des alertes examinées dans les réunions tenues chaque mercredi par le directeur général de la santé avec l'ensemble des administrations et des Agences sanitaires montre que, pour ce qui concerne les produits alimentaires, l'objet des alertes est extrêmement varié, avec par ordre d'importance, les contaminants chimiques et microbiens, les corps étrangers, les résidus de pesticides, les OGM, les allergènes et les additifs⁸. Ces causes n'incombent pas essentiellement au stade final, celui de la vente ou de la remise aux consommateurs, mais aux stades amont, production, importation et transformation. Cette diversité montre la nécessité d'une veille elle aussi diversifiée.

II) Construire une véritable veille

A) Des progrès ont été réalisés mais sans créer un véritable système de veille sanitaire alimentaire

Au plan européen, l'European center for disease prevention and control (ECDC), créé en 2004, a pour mission de déceler, d'évaluer et de communiquer les menaces que les maladies transmissibles peuvent représenter pour la santé. Cependant, il ne réalise pas en matière alimentaire une véritable veille épidémiologique permettant une hiérarchisation des problèmes, et susceptible d'orienter les contrôles des services des différents pays, ou de prioriser les demandes communautaires à ces services nationaux.

Au plan national, la création de l'Institut de Veille sanitaire (InVS) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) en 1998 (la seconde étant transformée en ANSES le 1^{er} juillet 2010) s'est accompagnée d'un développement des moyens jusqu'alors presque inexistants, consacrés à la veille et à l'évaluation des risques.

Au plan régional, la constitution des Cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), au nombre de 17, rattachées à l'InVS et placées auprès des Agences Régionales de Santé (ARS) a consolidé l'action qui avait été engagée au début des années 1990 par le réseau national de santé publique.

Cependant, les moyens spécifiquement consacrés à la veille épidémiologique liée à l'alimentation demeurent réduits. Au sein de l'InVS ils sont concentrés au sein du Département des Maladies infectieuses (DMI). Celui-ci comporte 12 Equivalents Temps Plein (ETP), mais une très forte part de son activité est consacrée au traitement des alertes. Le Département Santé environnement n'intervient pas sur les sujets de sécurité alimentaire alors même que les risques provenant des facteurs environnementaux influent sur certains risques sanitaires des aliments.

⁷Les allergies représentent également un risque croissant, ce qui a été relevé par exemple par l'Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC) lors de la consultation des membres du Conseil national de l'alimentation. Cependant, ces sujets sont traités parmi les risques nutritionnels plutôt qu'avec la sécurité sanitaire des aliments.

⁸ Analyse réalisée par la DGCCRF sur les alertes traitées au cours des réunions hebdomadaires en 2012

Les cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), rattachées à la fois à l'InVS et aux ARS, disposent de moyens faibles et surtout sont essentiellement orientées, en matière alimentaire, vers le traitement des alertes et très peu vers la veille épidémiologique.

Certes, la surveillance des maladies infectieuses d'origine alimentaire repose sur un système de déclarations obligatoires (DO), alimentant les Centres nationaux de référence (CNR), des réseaux de biologistes et des réseaux de cliniciens volontaires. Ses principaux objectifs sont de suivre les tendances évolutives des maladies surveillées, de décrire les caractéristiques des cas, et de détecter des épidémies ou des phénomènes émergents.

Neuf maladies d'origine alimentaire ainsi que les toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) sont à déclarations obligatoires, et 14 CNR contribuent à la surveillance de 17 agents à transmission alimentaire. Cependant, la liste des infections à DO ne correspond pas totalement à la réalité des pathologies importantes actuelles. En outre, ces systèmes ne recensent qu'une partie des cas survenant en population générale. La proportion de cas identifiés par chacun d'entre eux dépend de la nature du système et de la maladie surveillée. Ainsi, la nomenclature des actes de biologie médicale n'incite pas à ce que la recherche de campylobacter soit effectuée de manière suffisamment généralisée.

Le registre des décès tenu par l'INSERM (CépiDC) comporte des indications sur les causes alimentaires d'un certain nombre de décès, mais de manière manifestement fragmentaire, car les chiffres sont largement inférieurs aux données qui ressortent par exemple du PMSI.

Au plan régional, chaque CIRE comporte de l'ordre de 6 agents mais la part de leur travail consacrée à des questions de sécurité alimentaire l'est en quasi-totalité au traitement des alertes.

B) La nécessité d'un système de veille à trois niveaux : national, régional et européen

1) La nécessité d'une véritable veille européenne

Trois facteurs rendent nécessaires une veille épidémiologique au plan européen : d'une part, l'importance des flux de produits ; d'autre part, le fait que certaines pathologies, relativement peu fréquentes, sont statistiquement mieux observables pour un ensemble de pays que dans un seul ; enfin, le nombre élevé des problèmes à observer rend nécessaire la mise en commun des observations des instituts chargés de la veille des différents pays. La seule gestion des systèmes d'alerte n'est pas suffisante puisque la veille doit également permettre la prévention des problèmes sanitaires. Les autorités françaises devraient donc inciter au renforcement de la veille au niveau européen.

2) Une veille nationale

La création de l'Institut de Veille Sanitaire a constitué un progrès important, cependant la fonction de veille sanitaire demeure insuffisamment et inégalement exercée.

En matière de sécurité alimentaire, l'InVS est davantage concentré sur la gestion des alertes que sur la veille proprement dite. En outre, pour des raisons historiques, il est fortement orienté vers les risques aigus. Les risques toxicologiques (effet des faibles doses sur le long terme) qui existent dans les produits animaux (produits carnés, poissons, crustacés) ou dans les produits végétaux sont beaucoup plus mal connus et mal hiérarchisés. Pour certains contaminants, la part de l'origine alimentaire dans l'ensemble des facteurs de contaminations (produits industriels, etc.) est inconnue, et, bien que l'InVS ait compétence sur l'ensemble du champ sanitaire, ce type d'études y est embryonnaire. La grande cohorte humaine lancée en 2014 avec l'objectif de détecter les effets des polluants de l'environnement au sens large (y compris l'alimentation) sur l'état de santé d'un échantillon important de la population française doit être poursuivie.

A l'intérieur des risques aigus, la connaissance demeure à améliorer, la comparaison de la situation française avec d'autres pays semblant montrer que la fréquence de certains types d'infections demeure vraisemblablement sous-recensée, comme le montrent les fourchettes d'extrapolation utilisées par l'InVS sur campylobacter. La montée d'un risque nouveau comme l'hépatite E n'a été que tardivement repérée : l'ANSES a été saisie par l'administration en 2012 et son avis a été émis en 2013. Pour ce qui concerne campylobacter, un meilleur repérage supposerait une modification de la nomenclature des actes de biologie médicale⁹.

Les sources désormais disponibles dans les bases de données hospitalières (PMSI) et dans celles de l'assurance maladie (SNIIRAM) ne sont toujours pas exploitées à ce jour. Pourtant, le PMSI comporte, par exemple, des codes permettant de connaître les hospitalisations dues à de nombreuses autres maladies d'origine alimentaire ou principalement alimentaire, au-delà de celles qui ont été mentionnées ci-dessus.¹⁰

Le lien entre la maladie et l'aliment n'est pas recherché, hormis dans les cas de crise et une partie des toxi-infections alimentaires collectives, à la différence de ce qui se pratique au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Une étude récente des Centres pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC) sur les principales sources d'épidémies alimentaires entre 1998 et 2008 aux États-Unis¹¹ relève que, si les aliments impliqués le plus fréquemment dans les épidémies sont la volaille, le poisson et le bœuf, les légumes-feuilles arrivent cependant en 5^{ème} position (8%) et, en termes de nombre de malades, en 3^{ème} position à quasi-égalité avec le bœuf. L'étude relève une augmentation de la part des légumes-feuilles, dans un contexte où le nombre global d'épidémies recensées a baissé de 23%. Si les résultats publiés par le CDC peuvent tenir à des facteurs propres aux États-Unis, comme l'utilisation des eaux usées, le fait est que la France ne dispose pas d'études épidémiologiques de ce type. L'évolution des risques associés à certains végétaux est susceptible de justifier une réflexion spécifique en matière de veille et de surveillance. L'InVS devrait engager les travaux nécessaires.

Alors qu'aujourd'hui l'attention des contrôles est surtout orientée vers les risques aigus, une attention portée aux risques de long terme dépendra beaucoup des apports de l'InVS. Ceux-ci sont d'autant plus déterminants que les résidus et contaminants susceptibles de poser des problèmes sanitaires sont multiples.

Les alertes transmises par les CIRE ou les services déconcentrés aux cellules nationales de la DGAI, de la DGCCRF et de la DGS constituent une source originale de données associant la pathologie humaine, le contaminant responsable, l'aliment et le stade de la chaîne alimentaire où la contamination est survenue. L'exploitation statistique de telles données n'est actuellement pas mise en œuvre alors qu'elle pourrait utilement compléter les données issues des outils de veille et des plans de surveillance.

De même, les données issues de l'analyse des toxi-infections alimentaires devraient être plus largement utilisées, sous réserve d'une amélioration des enquêtes. En 2012, parmi les 1286 foyers de TIAC, seuls 213 avaient fait l'objet d'enquêtes permettant de recueillir un niveau de preuve suffisant permettant de les classer comme « épidémies à origine confirmée » et un aliment précis n'a pu être incriminé que dans 206 cas (16%).

⁹ La nomenclature ne prévoit pas une recherche systématique de campylobacter lors de coprocultures. L'analyse n'est donc faite par les laboratoires de biologie que lorsque le médecin en fait expressément la demande.

¹⁰ Shigellose, autres infections intestinales bactériennes, typhoïde, sepsis à Salmonelle, infections virales telles que celles du rotavirus, dysenterie amibienne aigue, ou encore trichinella. Les entrées du PMSI correspondent à la classification internationale des maladies (CIM).

¹¹ Cette étude concerne, non les 48 millions de malades liées chaque année à l'alimentation, mais un échantillon « d'épidémies », c'est-à-dire concernant au moins deux malades ayant ingéré la même nourriture : 13 405 épidémies pour 273 120 malades sur les dix ans, avec 200 décès. Le produit à l'origine de l'épidémie a pu être déterminé dans 3 264 épidémies. La base statistique étant faible, l'étude souligne la fragilité des résultats qui peuvent en être tirés.

Dans d'autres cas, la TIAC est attribuée à un aliment mais sans qu'il y ait eu d'investigation approfondie, les ARS ayant tendance dans ces cas à attribuer l'infection à des aliments connus comme à risque (œufs, mayonnaise, coquillage...). En ce qui concerne l'agent pathogène, seuls 236 cas ont été reliés à un agent pathogène identifié¹².

Les réunions hebdomadaires à la DGS, essentiellement centrées sur les alertes, ne peuvent prétendre remplir réellement le rôle de veille.

Outre ces réorientations de fond, l'amélioration de la veille au niveau national suppose d'améliorer les articulations entre les administrations et les agences. La collaboration est bonne entre l'InVS et l'ANSES mais sans que le partage des rôles entre eux pour assurer la veille sanitaire soit totalement clair.

Une véritable veille sanitaire, et l'utilisation de ses résultats, supposent d'organiser plus largement le partage de l'information, sous l'égide de l'InVS, avec les centres nationaux de références, mais aussi avec les Directions générales chargées des contrôles et l'ensemble des organismes susceptibles de contribuer à enrichir les données.

3) A relayer au niveau régional

Au plan régional, personne ne remplit cette mission de veille. Les ARS elles-mêmes n'interviennent pas dans ce domaine. Une veille régionale, qui serait à prendre en charge par les CIRE, permettrait de mieux connaître les risques, de prendre en compte les différences de situation entre les régions, pour à la fois alimenter la veille nationale et contribuer à orienter les contrôles. Elle pourrait se fonder, entre autres, non seulement sur les systèmes de vigilance mais aussi sur une meilleure utilisation des bases de données hospitalières et de soins de ville, ainsi que des ventes de médicaments.

Intégrer dans la veille locale les Directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), qui sont notamment chargées du contrôle des installations classées et disposent de ce fait d'une bonne connaissance des établissements et des sites présentant un risque pour l'environnement, serait de nature à enrichir la veille régionale et donc le ciblage des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. La production primaire est concernée au premier chef, cultures et élevages étant les premiers touchés par d'éventuelles pollutions de l'environnement.

La lettre de mission qui sera adressée par le ministre de la santé au nouveau directeur général de l'InVS devrait comporter les orientations indiquées ci-dessus, tant pour l'InVS lui-même que pour les CIRE.

¹² L'étude précitée des CDC portait sur 326 cas par an en moyenne, pour une population très supérieure, mais cela ne signifie pas qu'une amélioration du taux de TIAC faisant l'objet d'une véritable enquête ne soit pas indispensable.

CHAPITRE 2 : L'analyse des risques

I) Evaluation des risques produits et priorisation des risques

A) Le rôle des agences nationale et européenne

L'évaluation des risques est la première source de l'analyse des risques ; elle s'appuie sur les connaissances scientifiques relatives aux dangers susceptibles de survenir tout au long de la chaîne de production des denrées alimentaires, depuis la production primaire (culture végétale, zone de pêche ou de conchyliculture, élevage) jusqu'à la remise au consommateur.

Les créations de l'AESA et de l'ANSES ont permis des progrès certains en matière d'évaluation des risques. Toutefois, des progrès demeurent à accomplir, tant pour l'ANSES que dans la mise en place d'un véritable système européen d'évaluation.

1) *L'ANSES*

L'essentiel de l'effectif dont l'ANSES dispose pour les sujets relatifs à l'alimentation, soit 235 agents, est affecté aux laboratoires d'analyses. 65 agents seulement travaillent au sein des Directions chargées de l'analyse des risques (DPR et DER).

L'ANSES finance des études dites Conventions recherches et développement (CRD), mais essentiellement dans le cadre de saisines ou auto-saisines¹³ ; ces programmes d'un intérêt certain. Cependant, l'examen du bilan de recherche 2012 établi par l'ANSES montre qu'une bonne part des projets concerne la mise au point de méthodes d'analyse et de projets de recherche analytique plus que la recherche sur les risques eux-mêmes. Les montants que l'Agence peut y consacrer sont d'autre part limités, notamment parce que les crédits dont elle dispose réellement pour son programme de recherche s'inscrivent dans le cadre du programme national de recherche Environnement-Santé-Travail (PNREST), qui vise surtout des activités autres que l'alimentation. C'est donc seulement sur son budget propre qu'elle finance des études sur l'alimentation.

Or une implication forte de l'ANSES dans ce domaine se heurte au problème du plafond d'emploi de l'ANSES, qui ne permet pas de recruter les personnels nécessaires à l'accentuation de son effort. Un partenariat tripartite entre la DGAI, l'ENVA (école nationale vétérinaire d'Alfort) et l'ANSES a été récemment passé pour poursuivre néanmoins le travail relatif au volet sanitaire de l'observatoire de l'alimentation, mais avec un investissement propre de l'Agence assez réduit.

L'ANSES réalise des études dites « alimentation totale » (EAT) qui ont pour objectif de mesurer l'exposition alimentaire de la population à des substances problématiques comme les résidus de produits phytosanitaires, les contaminants de l'environnement, les composés néoformés, les toxines naturelles, les additifs, les éléments traces ou les minéraux par exemple. Elles permettent de mesurer la quantité moyenne d'une substance chimique ingérée par la population générale et au sein de différents sous-groupes (région, âge, etc.). De telles données sont nécessaires pour mieux évaluer le risque pour la santé du consommateur et contribuer aux décisions du gestionnaire du risque. Une hiérarchisation des contaminants chimiques a pu être réalisée à partir d'une liste de contaminants étudiés dans l'étude EAT2 publiée en 2011.

¹³ Certaines saisines par les administrations visent à demander à l'Agence d'établir des hiérarchisations. Cf. la saisine DGAI de 2012 demandant à l'agence demandant à l'Agence d'établir une liste des couples dangers/aliments prioritaires pour lesquels un étiquetage spécifique pourrait améliorer la protection des consommateurs.

Parmi les 445 substances étudiées, 11 présentent des risques qui ne peuvent être écartés. Cette étude précise les aliments principalement responsables de l'exposition de la population française à ces différentes substances toxiques.

Pour aller plus loin, la question de la hiérarchisation des risques a été traitée dans une étude finalisée par l'ANSES en 2013 pour le prototypage de la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation, mais il reste à passer à une réalisation en vraie grandeur. En outre, actuellement supporté par la DGAI, le financement du dispositif nécessite des décisions des pouvoirs publics pour assurer un mode de financement pérenne¹⁴.

Le projet de section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation

Placé au sein de l'ANSES, l'Observatoire de l'alimentation a été créé par les ministères chargés de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation. Il éclaire les pouvoirs publics et les acteurs économiques sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. Il est constitué de trois sections dont l'une, la section sanitaire, **prévue par la loi de modernisation de l'agriculture de 2010**, vise à objectiver et à suivre la qualité sanitaire des aliments mis sur le marché national à l'aide d'indicateurs objectifs et rassemble des données **collectées à tous les stades de la production** pour l'évaluation des propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments de toute nature. Le dispositif envisagé est particulièrement ambitieux. Il consiste à fédérer l'ensemble des parties prenantes du secteur agro-alimentaire, publiques et privées, dans une démarche volontaire afin d'élaborer des indicateurs sur la qualité des aliments. Les données utilisées rassembleraient les résultats de la surveillance des contaminations microbiologiques et chimiques des produits alimentaires d'origine animale ou végétale, aux différents stades de la chaîne alimentaire, que ceux-ci proviennent des contrôles officiels ou des autocontrôles.

En effet, pour satisfaire aux obligations réglementaires qui leur incombent en matière de responsabilité de la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché, les opérateurs appliquent un plan de maîtrise sanitaire qui comprend notamment la réalisation d'analyses d'autocontrôles sur les contaminants microbiologiques et chimiques. Ces données, très nombreuses, pourraient utilement contribuer à l'analyse de risques nationale, et le cas échéant, européenne, sous réserve de s'assurer préalablement de leur robustesse. L'étude de prototypage de cette section a permis de hiérarchiser les couples matrice/contaminant au regard du risque pour la santé publique, afin de cibler les résultats d'autocontrôles à collecter prioritairement auprès des différents secteurs professionnels et d'orienter la surveillance officielle.

L'exercice de prospective 2020, qui couvre d'ailleurs l'intégralité du champ de l'ANSES, est resté très général.

L'étendue du périmètre de compétence de l'ANSES, qui s'étend non seulement à l'alimentation mais aussi à l'environnement et aux risques du travail entraîne une multiplicité de tutelles qui ne favorise pas la définition des objectifs de l'Agence. La première lettre de mission adressée au directeur général de l'ANSES, nommé le 7 juillet 2010, a été signée en 2011. Les premières lettres de mission ne comportent aucun objectif spécifique à la sécurité sanitaire des aliments. La nouvelle lettre de mission adressée le 30 avril 2014 demande au directeur général de « maintenir l'engagement de l'Agence dans les différents observatoires auxquels elle participe, notamment la section sanitaire de l'observatoire de l'alimentation et l'observatoire des résidus de pesticides » – il s'agit cependant des seules missions directement citées pour ce qui concerne la sécurité des aliments.

¹⁴ Une possible participation du secteur privé a été évoquée.

2) L'AESA

La nature quasi-exclusivement européenne du droit alimentaire, y compris s'agissant des importations, et l'importance des flux de denrées alimentaires au sein du marché de l'Union conduisent naturellement à considérer la nécessité d'une évaluation des risques liés aux aliments réalisée au niveau européen incluant les risques liés aux fraudes (cf. affaire européenne sur la viande de cheval).

Instaurée en 2002, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) collecte et analyse les données scientifiques disponibles et utiles et produit des avis pour améliorer l'évaluation d'un large éventail de risques. Cependant, l'AESA et les Agences nationales ne fonctionnent pas totalement en réseau.

En outre, la Commission européenne devrait être encouragée à poursuivre la structuration d'une évaluation transversale des risques alimentaires, confiée à l'AESA, et élaborée en coopération étroite avec les Agences des Etats membres afin d'éviter la duplication du travail et d'améliorer l'information mutuelle sur leurs activités en matière d'évaluation des risques. Une telle évaluation partagée des risques, au niveau européen, pourrait ensuite être déclinée dans les différents Etats membres.

Il en résulterait que la lisibilité de l'organisation de la surveillance et sa répartition entre les administrations compétentes seraient améliorées.

B) La mise en œuvre du principe de séparation entre analyse et gestion du risque

Le principe de la séparation entre l'évaluation scientifique des risques et la gestion des risques doit être maintenu mais l'articulation entre les deux doit être améliorée.¹⁵

L'ANSES émet des recommandations sur la base d'une analyse des données issues de plans de surveillance et de contrôle, y compris en proposant de nouvelles méthodes d'échantillonnage, de prélèvements et d'analyses chimiques. Elle propose en outre parfois une modification des mesures de gestion.

En revanche, certaines recommandations ne sont pas totalement suivies. Par exemple, sur le cadmium, l'ANSES a recommandé¹⁶ d'agir surtout sur « le niveau de contamination des sources environnementales, en particulier au niveau des intrants (engrais contaminés, épandage des boues en station d'épuration, etc.) à l'origine de la contamination des sols et des aliments, car un renforcement de la réglementation par l'application de teneurs maximales ne permet pas de diminuer efficacement les niveaux d'exposition de la population générale et des individus surexposés ». Il conviendrait donc d'identifier les zones à risques pour orienter les actions de prévention à mener, ce qui n'a pas été fait.

Pour ce qui concerne le déoxynivalénol (DON), la préconisation de l'ANSES était de poursuivre les efforts pour réduire les expositions alimentaires. Cependant la DGAl n'a pas engagé de programme de contrôle et ceux menés par la DGCCRF demeurent limités.

Il est normal que les Directions générales qui ont les responsabilités finales de la gestion du risque disposent d'une marge d'appréciation, compte-tenu notamment des limites de leurs moyens et de la hiérarchie des priorités qu'elles doivent établir. L'analyse du risque qu'elles ont à réaliser ne consiste pas en une simple déclinaison opérationnelle de l'évaluation scientifique du risque. Cependant, un décalage trop marqué sur des sujets sensibles peut amener des interrogations du public. Lorsqu'un décalage se produit, cette décision devrait être explicitée dans un document adressé à l'Agence ou dans le plan national d'action de la Direction.

¹⁵ Deux exceptions existent à ce principe, l'ANMV et les autorisations des produits phytosanitaires qui devraient être transférées à l'ANSES par la loi d'avenir en cours de discussion au Parlement.

¹⁶ Avis du 24 novembre 2011 relatif à la révision des teneurs maximales en cadmium des denrées alimentaires destinées à l'homme.

II) L'apport des Directions générales et le partage de l'analyse des risques

A) Un apport indispensable mais à enrichir

Par leur connaissance du terrain et l'ensemble des résultats qu'elles collectent, les Directions générales chargées du contrôle peuvent contribuer à l'évaluation des risques, même si cette connaissance ne peut pallier les insuffisances de la veille sanitaire. Ainsi, chacune des Directions Générales effectue désormais une analyse des risques avant d'établir son plan d'action. Cependant, plusieurs actions pourraient améliorer le fonctionnement global.

Les données extraites de la base de données de la DGAI permettent de tirer des conclusions sur le niveau de risque présenté par un établissement (note de risque) de façon harmonisée sur l'ensemble du territoire et donc sur l'exposition du consommateur aux risques sanitaires alimentaires du fait de ces établissements. Un suivi est réalisé au plan national, fondé sur les notes de risques ou sur les résultats des contrôles officiels des établissements (évaluation globale de l'établissement issue de l'inspection): par exemple, un plan d'actions sur la mise en conformité des abattoirs a été suivi, sur la base d'un indicateur national (« classement sanitaire »), jusqu'à la disparition des derniers abattoirs présentant des non conformités majeures. De tels plans d'actions pour d'autres filières d'activité peuvent être mis en place et suivis également au plan local sur la base des mêmes informations (par exemple, pour les producteurs fermiers laitiers, ...). La question peut se poser de la prise en compte du risque de fraude dans l'analyse de risques appliquée aux établissements de la DGAI, dans la mesure où certaines pratiques frauduleuses peuvent introduire un risque pour la santé publique (cf. affaire du lait infantile contaminé par la mélamine en Chine en 2008). S'agissant des contrôles officiels portant sur la qualité sanitaire des produits mis sur le marché en France (analyses officielles), les chiffres bruts extraits des bases de données ne tiennent compte ni du volume ni du type de production ce qui rend difficile leur exploitation statistique, et il en est de même pour la base de la DGCCRF¹⁷.

Ni sur la base des plans de surveillance, ni sur la base plus générale de l'ensemble des contrôles, il n'existe de comparaison régionale des non-conformités. En outre, la constatation d'une non-conformité n'est pas assortie d'une estimation des quantités concernées.

La part des non-conformités tenant, d'une part pour les productions animales et d'autre part pour les productions végétales, principalement à des problèmes d'environnement, des pratiques dans la production primaire, ou encore à de nouvelles pratiques de transformation et de consommation, est mal connue. Les systèmes statistiques de la DGAI et de la DGCCRF ne permettent pas d'identifier les causes des non-conformités constatées, donc les actions correctives à privilégier au moins au niveau national. Au plan local, la connaissance du terrain qui est celle des inspecteurs pallie, mais seulement partiellement, cette insuffisance.

La connaissance des risques sanitaires que peuvent présenter les produits importés est lacunaire¹⁸. La fréquence respective des problèmes entre les produits importés, les produits introduits et les produits nationaux est mal connue. Le système d'information de la DGAI ne comporte pas d'indications sur l'origine géographique des produits contrôlés. Celui de la DGCCRF permet de la connaître mais ne présente pas les quantités concernées, ce qui limite la signification des taux de non-conformités. Les résultats de contrôles émanant de la DGCCRF ne permettent pas d'établir des données statistiquement significatives montrant que les problèmes sur les produits importés sont en moyenne, on non, plus importants que sur les produits nationaux (cf. analyse d'ensemble sur les importations *infra*).

¹⁷ Lorsque la non-conformité détectée entraîne un risque, une fiche de danger est établie, tant pour la DGAI que pour la DGCCRF. Elle contient des informations précises sur les lots et quantités concernées, afin d'effectuer l'enquête de traçabilité et de décider des mesures de gestion.

¹⁸ Ces lacunes ne sont pas spécifiques à la France. Interrogée par la DGAI à la demande de la mission, le Département anglais de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) a répondu qu'elle n'effectue pas d'analyse des risques sur les importations.

Les contrôles de la DGCCRF font l'objet d'enregistrements dans sa base de données (SORA), qui permettent un suivi par établissement et un suivi statistique d'ensemble. Chacun des contrôles est imputé sur des codes activités qui permettent de connaître la nature de la ou des réglementation(s) contrôlée(s) : hygiène, contaminants, etc. Ces données permettent ainsi d'établir des recoupements sur le nombre d'écarts à la réglementation par thématique, sur un périmètre donné.

Les inspections des établissements font l'objet d'enregistrements systématiques par la DGAI dans la base de données (SIGAL), qui permettent un suivi local individualisé et un pilotage au niveau national. Pour chaque contrôle, l'inspecteur saisit l'évaluation globale de l'établissement (A : conforme, B : non-conformités mineurs, C : non-conformités moyennes, D : non-conformités majeures), mais aussi l'évaluation plus fine des différents points de contrôle de la grille d'inspection (au sein de chapitres sur les matières, les locaux, le fonctionnement, le plan de maîtrise sanitaire...) ainsi que les suites données à l'inspection. Le système d'information de la DGAI permet d'exploiter ces informations au plan départemental, régional ou national et de déterminer les principaux axes d'amélioration (qualité des matières premières, traçabilité, conditions hygiéniques de fonctionnement...). Chaque année, les bilans exhaustifs des contrôles sont exploités lors des séminaires organisés avec les chefs de service des DD(CS)PP d'une part, et lors de restitutions avec les représentants des fédérations professionnelles d'autre part, pour identifier les priorités d'actions nationales des différents acteurs.

En revanche, pour la DGCCRF comme pour la DGAI, il n'est pas possible d'établir statistiquement ce qui relève d'un élément intentionnel et constitutif d'un délit, ou ce qui relève d'une négligence ou d'une circonstance accidentelle.

La détermination des facteurs qui sont à l'origine des non-conformités, lorsqu'elle est possible, relève du cas par cas. On sait avec une certitude relative que les problèmes liés aux pesticides sont quasi exclusivement le fait de pratiques dans la production primaire, que les problèmes liés aux contaminants environnementaux (*métaux lourds, arsenic, ...*) sont principalement le fait des sols et des eaux, à la production primaire également, que les problèmes liés aux mycotoxines sont le fait des conditions climatiques, des pratiques agricoles et dans certains cas des pratiques de stockage. En revanche, le moment de la contamination reste largement incertain. La contamination des denrées peut également résulter des procédés de transformation mis en œuvre (*contaminants néoformés*). Des contaminations peuvent être aussi induites par des matériaux au contact des denrées alimentaires, à l'un ou l'autre des maillons de la chaîne de commercialisation, et, semble-t-il, souvent à la transformation. Enfin, les problèmes liés à la manipulation des denrées peuvent se produire aux différents stades, y compris la transformation et la distribution, ou même concerner les pratiques des consommateurs.

Seules les analyses menées sur le terrain par les services de contrôle peuvent améliorer la connaissance sur ces différents points, et il importe que tant la nature des contrôles que leur mémorisation dans les systèmes d'information permettent leur centralisation en vue de leur exploitation par les administrations et de leur mise à disposition des Agences. .

B) Un nécessaire échange de connaissance

Le diagnostic sur les risques doit être transversal, entre les Directions générales chargées de la réglementation et des contrôles et les Agences, mais aussi à l'intérieur même des Directions générales, où les bureaux ne se concentrent que sur le périmètre exclusif de leur objet sans qu'une hiérarchisation globale au niveau de la Direction ne soit réellement assurée.

L'enrichissement de l'évaluation des risques sanitaires suppose de se faire de manière collective et partagée, et non simplement juxtaposée.

La traduction de l'analyse des risques en instructions pour les contrôles

La réglementation européenne exige des États membres la mise en œuvre de contrôles officiels à une fréquence adéquate, basée sur l'analyse des risques, afin de s'assurer de la conformité des productions à la réglementation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et aux dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

Des directives spécifiques apportent des indications complémentaires sur la nature des contrôles à effectuer, en fonction des contaminants et des matrices. Certaines directives (ex : Directive 96/23) sont très contraignantes en termes de mise en œuvre et fixent la liste des contaminants, les limites maximales, le plan d'échantillonnage (population cible, matrice, nombre de prélèvements) et les méthodes de prélèvement.

D'autres (ex : Directive Zoonoses 2003/99) spécifient uniquement certaines lignes directrices et laissent plus de flexibilité aux États membres pour la mise en œuvre des contrôles associés. Les textes réglementaires européens sont élaborés et modifiés pour s'adapter aux évolutions du contexte sanitaire et des connaissances scientifiques.

C) Des conséquences à tirer de l'analyse des risques notamment pour le contrôle des contaminants chimiques et le contrôle des végétaux

Si les Directions générales doivent alimenter l'analyse des risques, elles doivent aussi tirer pleinement les conséquences des éléments d'analyse des risques disponibles.

L'analyse de la surveillance actuellement conduite en France montre que, sur un plan quantitatif, la part des prélèvements concernant les végétaux est très minoritaire et concerne essentiellement la surveillance des pesticides, à la fois parce que les contrôles à la production primaire sont peu nombreux et parce que les végétaux ne font pas l'objet d'un contrôle systématique aux frontières de l'Union (sauf s'ils figurent sur une liste de contrôles renforcés, cf. *infra*). Les denrées végétales apparaissent donc significativement moins contrôlées que les produits d'origine animale, malgré les interrogations qui existent, pour certaines d'entre elles, sur leur sécurité microbiologique. Par ailleurs, sur un plan qualitatif (toutes matrices confondues), les recherches portant sur les contaminants biologiques et les résidus de médicaments vétérinaires sont largement plus fréquentes que celles portant sur les contaminants toxicologiques (plomb, cadmium, mycotoxines,...).

Les résultats précités des études de l'AESA et de l'ANSES devraient conduire à accroître cette surveillance.

III) La gestion des risques

A) L'organisation au plan central et au niveau déconcentré

1) L'organisation d'ensemble

a) La répartition actuelle des compétences et l'organisation nationale et déconcentrée

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire des aliments fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement des ministères des Affaires sociales, de l'économie et de l'agriculture.

La Direction générale de la santé (DGS), outre son rôle global sur la santé publique, est spécifiquement compétente pour l'eau potable, les eaux embouteillées et, de façon générale, intervient également en cas de crise sanitaire.

Pour ce qui concerne le contrôle et la réglementation des autres produits, la Direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché, notamment de la sécurité des produits et services.

La Direction générale de l'alimentation (DGAI) a elle compétence dans les domaines où s'exercent les compétences sanitaires spécifiques en matière vétérinaire, de santé des végétaux, du contrôle de la production primaire jusqu'à la distribution ou la restauration collective.

La DGCCRF a donc compétence sur les produits autres qu'animaux, et plus particulièrement, en matière d'alimentation sur les denrées d'origine végétale, les règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, les organismes génétiquement modifiés, les exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, les matériaux au contact des denrées alimentaires. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la production et de la distribution, à l'exclusion, pour ce qui concerne la chaîne alimentaire, de la production agricole primaire.

La DGAI exerce les compétences du ministère relatives à l'alimentation, à la santé des plantes et des animaux et au contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires. Elle élabore la politique de l'alimentation du Ministère. Elle conduit une politique de l'alimentation visant à une alimentation saine, sûre, accessible, équilibrée et de qualité. Elle intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale avant abattage et végétale avant récolte, notamment l'utilisation des intrants (médicaments vétérinaires, produits phytosanitaires, matières fertilisantes,) ainsi que l'hygiène et la sécurité de la production et alimentation animale. Ses missions comprennent également depuis peu la réglementation sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Pour sa part, l'organisation locale actuelle avec au plan régional les DRAAF et leur SRAL d'une part et les DIRECCTE et leur Pôle C d'autre part, et au plan départemental les DD(CS)PP, pose dans la pratique des problèmes de fonctionnement.

La présence des services de l'Etat aux niveaux régional et départemental

Au niveau régional, la politique de sécurité sanitaire des aliments est relayée par deux Directions régionales dont le champ de compétences est beaucoup plus large : les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Au sein des DIRECCTE, le « Pôle C » est en charge du pilotage des missions CCRF dans la région, dont la sécurité des aliments fait partie, tandis que, au sein des DRAAF, le Service régional de l'alimentation (SRAL) prend en charge le dialogue de gestion pour les services DGAI et mène les contrôles en matière de protection des végétaux. Les Agences régionales de santé (ARS), établissements publics à caractère administratif, sont placées sous la tutelle directe du Ministère chargé des affaires sociales. Il en existe 26, métropole et Outre-Mer confondus.

Au niveau départemental, les agents CCRF et DGAI, toutes missions confondues, sont regroupés au sein de Directions départementales interministérielles (DDI) : les Directions départementales de la protection des populations (DDPP). Dans certains départements, ces DDI comprennent également un service de cohésion sociale ; il s'agit alors de Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Certaines DD(CS)PP se sont vu confier par le préfet la gestion des permis de conduire. S'il arrive parfois qu'agents DGAI et agents DGCCRF soient regroupés au sein d'un service « sécurité alimentaire », ils sont ailleurs répartis en deux services distincts au sein des DD(CS)PP.

Au niveau départemental, les ARS disposent de délégations territoriales. Ces délégations remplissent les missions de proximité de l'Agence et sont en particulier l'interface locale des partenaires extérieurs (préfet, conseil général, établissements de santé etc.). Elles sont localisées dans les chefs-lieux des départements. Leurs agents agissent dans le secteur de l'eau et interviennent aussi parfois dans le domaine des contrôles de l'hygiène alimentaire en restauration collective à caractère social et dans le secteur de la remise directe.

En 2010 sont intervenues plusieurs réformes. Au niveau de l'évaluation scientifique, la sécurité sanitaire des aliments qui était jusqu'alors confié à une agence spécifique a été fusionnée dans une Agence traitant aussi d'environnement et de santé au travail (ANSES). Les services de contrôles ont été traités de trois manières différentes : en matière de santé publique, ont été constituées en 2010 les ARS, auxquelles ont été rattachées les anciennes DDASS, et qui ne sont pas placées sous l'autorité des préfets ; les services déconcentrés de la DGCCRF ont été placés dans des cadres interministériels – de configurations différentes au niveau régional (DIRECCTE) et au niveau départemental (DD(CS)PP). Dans le même temps, ceux de la DGAI l'ont été, au niveau régional, dans des Directions couvrant l'ensemble des services du Ministère de l'agriculture et au plan départemental dans des Directions interministérielles ; la douane a conservé une carte spécifique.

Cela a conduit aussi à faire coexister au département chef-lieu des entités régionales et départementales, notamment entre service DGCCRF de la DIRECCTE et de la DD(CS)PP, mais aussi entre SRAL rattaché à la DRAAF, et DD(CS)PP. La présence d'un service Cohésion Sociale (CS) à l'intérieur des DDPP, organisation retenue pour les 46 départements les moins peuplés, complexifie encore l'organisation de ces DDI, avec un fonctionnement éclaté entre 12 à 14 budgets opérationnels de programme (BOP), et la liaison à trois Directions régionales (DRAAF, DIRECCTE et Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)). Dans la pratique, la situation des DD(CS)PP est diverse et diversement ressentie par les cadres et les agents, avec en particulier une insatisfaction forte d'une partie des personnels CCRF. Les différents services demeurent, dans bien des cas, plus de quatre ans après la RéATE, en grande partie juxtaposés à l'intérieur des DD(CS)PP, avec des modes de fonctionnement mais aussi de rémunération qui demeurent distincts.

b) Des compétences situées au croisement de plusieurs politiques publiques

Le partage des compétences entre DGCCRF, DGAI et même DGS peut sembler complexe. Il est en théorie porteur d'un risque de redondance des contrôles, d'angles morts dans la surveillance et exige donc des coordinations efficaces au niveau national.

Cette situation résulte de ce que la sécurité sanitaire des aliments est au croisement de plusieurs politiques publiques, chacune interministérielle : la politique de l'alimentation, la politique de la consommation, la politique de santé publique. La politique de sécurité sanitaire des aliments suppose nécessairement de prendre en compte les préoccupations de ces trois politiques.

La sécurité sanitaire des aliments repose sur la mise en œuvre d'au moins deux types de fonctions, une de prévention et de présence permanente dans les établissements agréés, et l'autre de contrôle susceptible de déboucher sur des sanctions. Si l'articulation entre l'exercice de ces deux fonctions doit être assurée, chacune doit pouvoir être pleinement exercée avec les compétences métiers nécessaires.

Sur le terrain, le recoupement essentiel existant dans le partage des contrôles concerne le stade de la remise directe (restauration commerciale et restauration collective, commerce) pour les établissements qui utilisent à la fois des denrées animales et des denrées non animales (et dans le cas des grandes et moyennes surfaces aussi des produits non alimentaires).

S'il existe théoriquement des risques de sous-efficience de la politique menée, des progrès très importants ont été réalisés, même si des marges d'amélioration de l'organisation demeurent, à périmètre constant. Par exemple, l'existence d'un plan national de contrôle pluriannuel a approfondi la coopération entre Directions générales et la connaissance mutuelle de leurs actions. Un protocole a été signé en 2006 entre la DGCCRF, la DGAI et la DGS afin de préciser la répartition des contrôles. L'amélioration nécessite de nouveaux progrès dans la coordination des services (*cf. infra*).

2) Les exceptions : l'eau, les coquillages et crustacés.

Deux domaines, de nature et d'importance très différentes, sont, en tout ou partie, à l'écart du système général de sécurité sanitaire des aliments : l'eau, et les coquillages et crustacés.

a) L'eau

L'eau est l'un des principaux composants de l'alimentation, élément fondamental de la consommation alimentaire. Or, elle peut être à l'origine de problèmes microbiologiques, mais pas seulement : l'ANSES a relevé dans l'EAT 2 que l'eau est l'un des produits à surveiller pour deux types de contaminants : le plomb et l'arsenic inorganique. De fait, les prélèvements et analyses sont en grande partie sous-traités et les agents des ARS assurent le suivi administratif et les sanctions éventuelles.

Or, l'eau dépend d'un système spécifique, qui relève des délégations départementales des ARS, qui y consacrent 500 Equivalents Temps Plein travaillé (ETPt) et qui sont donc hors du système général de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. Ces contrôles devraient être mieux reliés à ceux des DDPP.

b) Les coquillages et crustacés (et la pêche à pied)

La consommation de coquillages et de crustacés ne représente qu'une part faible de la consommation alimentaire des ménages. En revanche, elle est potentiellement à l'origine de problèmes sensibles, à la fois de toxicité aigüe et de contamination en raison de problèmes tenant par exemple à la pollution des eaux qui se déversent dans les bassins ostréicoles. Le réchauffement des eaux ainsi que les pratiques d'élevage qui comportent le transfert de naissains de certaines régions à d'autres peuvent accroître les risques sanitaires. Les spécificités de la profession de la conchyliculture expliquent que l'organisation dans ce domaine fût spécifique et le soit en grande partie restée, sauf en matière sanitaire.

La réglementation a été transférée récemment à la DGAL. Un établissement public, l'IFREMER, joue un rôle spécifique de recherche, d'analyse et d'aide au développement économique des activités maritimes, à la fois pour la préservation du potentiel de production et pour la prévention des risques sanitaires dans l'alimentation humaine. Il dispose d'un réseau de surveillance dans les différentes zones ostréicoles. En cas de problème sanitaire sur une partie du littoral, le préfet peut prendre un arrêté de fermeture qui est préparé selon les départements soit par la DTTM soit par la DD(CS)PP. Les contrôles relèvent en principe de la DD(CS)PP. Sur le terrain, la spécificité du secteur amène l'autorité préfectorale et la DD(CS)PP à se reposer sur le travail de l'IFREMER alors que la vocation de celui-ci est d'être un appui technique et non une autorité de police sanitaire.

Pour ce qui concerne la pêche à pied, c'est-à-dire le ramassage par les particuliers, les compétences règlementaires et de contrôle sont différentes : l'IFREMER n'intervient pas. La police sanitaire relève en principe des ARS, héritières des missions des anciennes DDASS. Cependant, dans la réalité, la faiblesse de leurs moyens et la spécificité de ces questions, la difficulté d'exercer un contrôle sur une activité traditionnelle souvent exercée en famille par des particuliers, font que l'exercice du contrôle n'est pas réellement organisé sauf cas de crise.

Il importe de mieux définir les rôles et la responsabilité respectifs des professionnels et de l'administration sur ces questions et de désigner la direction départementale chargée des contrôles. Les problèmes sanitaires concernant les coquillages et crustacés ne peuvent être traités qu'avec le concours des sites locaux de l'IFREMER qui seuls disposent de la compétence technique requise.

Cette nécessité s'impose d'autant plus que l'IFREMER est un établissement public qui doit se financer par des ressources publiques, et les contreparties qu'il perçoit à ce titre doivent être clairement définies dans la convention d'objectifs qu'il passe avec l'Etat.

En toute hypothèse, les sections locales de l'IFREMER devraient participer au fonctionnement des missions interservices dont la reconstitution est préconisée dans le B)2) ci-après p. 24.

3) Un exemple : les poissons

En valeur, le poisson représente une part faible de la consommation alimentaire globale des ménages (5.1% en 2006 selon l'INSEE). Cependant, en termes de quantités consommées, sa part est deux fois plus forte, et s'est fortement accrue depuis plus de 20 ans : le rapport entre le volume des produits aquatiques consommés et le total (produits aquatiques + produits carnés) est passé de 21% à 29% en 2010¹⁹, augmentant de près de moitié. Dans le même temps, le nombre d'espèces consommées s'est accru, leur origine géographique s'est diversifiée, les méthodes de pêche et d'élevage ont profondément évolué.

Or, les poissons présentent des risques particuliers de contamination en raison d'une part de la pollution de certains milieux marins et d'autre part de certains modes d'élevage. L'ANSES dans l'enquête EAT 2 a relevé que les poissons constituent une source d'exposition à surveiller pour les contaminants suivants : le mercure, les dioxines, les PCB-DL et les PCB-NDL.

Dans un communiqué du 4 février 2013 et dans la synthèse de ses recommandations qu'elle a diffusée le 5 juillet 2013, l'ANSES a appelé l'attention sur la nécessité de consommer du poisson deux fois par semaine pour des raisons nutritionnelles, tout en émettant des recommandations spécifiques, compte tenu du risque de contamination, pour la population dans son ensemble et plus particulièrement pour certaines populations sensibles.

Le bilan des plans de surveillance et de contrôle de la DGAI pour 2012 fait apparaître que les analyses et prélèvements sur les produits de la pêche représentent 8% du total. Le nombre de ces analyses et prélèvements est demeuré assez stable dans le temps depuis 2007. Ce sujet semble mériter de retenir l'attention dans l'analyse des risques.

4) La coordination des services

L'exemple du protocole et du guide qui existent entre la DGAI, la DGS et la DGCCRF pour les alertes et les crises, qui fonctionnent de longue date de manière satisfaisante, montre que la coopération peut être organisée et permettre un fonctionnement efficace.

Il conviendrait donc d'élaborer des procédures inter-administratives plus larges qui régiraient les modalités de surveillance, les modalités d'investigation (épidémiologique et alimentaire) et de gestion aux niveaux local et national, et les modalités de communication sur des pathogènes particuliers, même hors situation de crise. Des réflexions ont été engagées entre les administrations dans cet objectif, et il serait souhaitable qu'elles aboutissent à bref délai.

Ces procédures élargies devraient prendre également en compte les secteurs aujourd'hui spécifiques : eaux, et coquillages et crustacés.

B) Les échelons déconcentrés

1) Renforcer l'échelon régional sur trois points :

a) Le rôle des préfets de région :

La pratique de lettres de mission envoyées par les préfets de régions aux préfets de département pour programmer collectivement les actions en matière de SSA devrait être systématisée. Pour l'établir, les préfets devraient faire appel à la fois aux Agences Régionales de Santé et aux services placés sous leur autorité : DRAAF, DIRECCTE mais aussi DREAL au titre des zones polluées le cas échéant.

¹⁹ La consommation globale des produits aquatiques et des produits carnés plafonne pour sa part depuis 2001-2002. Source : FranceAgriMer.

b) Le rôle des Directions régionales vis-à-vis des échelons départementaux :

Les Directions régionales jouent aujourd'hui un rôle de relai des administrations centrales vers les Directions départementales et de synthèse de l'action de ces dernières. Elles sont aussi un lieu de mutualisation de compétences techniques (par exemple, pour la DGCCRF, des compétences en matière viti-vinicoles et en matière de fruits et légumes). Il est souhaitable que le rôle de l'échelon régional évolue de manière à mieux coordonner l'action des services départementaux.

Ainsi, des professionnels ont parfois signalé l'absence d'harmonisation dans les pratiques des services de contrôle. Tel a aussi été le cas de certaines des organisations professionnelles consultées au cours de la présente mission via le Conseil national de l'alimentation (CNA). Cette critique est confirmée dans les constatations de la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2014 qui relève que, d'une région à l'autre, et au sein d'une même région, la notation des établissements présente des écarts importants sans raison apparente. Ces variations peuvent sans doute s'expliquer en partie par les caractéristiques différentes des établissements contrôlés, mais peuvent aussi tenir, soit à des lectures différentes des *vade-mecum* fournis par la DGAL, soit à des contraintes locales tenant à des sous-effectifs.

Des analyses complémentaires devraient être réalisées dans les régions afin d'identifier les raisons de ces écarts, de réduire ceux qui ne seraient pas justifiés et de mieux cibler les contrôles sur les établissements à risque.

c) La concertation entre les échelons régionaux : DRAAF, DIRECCTE et ARS :

Un vrai pilotage coordonné au niveau régional entre la DRAAF (SRAL) et la DIRECCTE (« Pôle C ») est nécessaire. Il pourrait passer par la généralisation du principe de comités régionaux de coordination associant SRAL, pôle C et DD(CS)PP de la région à intervalles réguliers. Les plans de contrôle régionaux de la DIRECCTE et de la DRAAF doivent être élaborés en totale concertation, à la fois pour répondre aux enjeux territoriaux dans leurs domaines de compétence respectifs et afin d'aider les DD(CS)PP à mettre en œuvre les synergies opérationnelles. Il appartient au niveau régional d'analyser conjointement les problématiques régionales afin de dégager les priorités dans tous les domaines d'intérêt communs, notamment pour la préparation des lettres de mission envoyées par les préfets de région.

La concertation devrait s'étendre aux ARS pour la programmation des travaux des agents de leurs délégations territoriales (*cf. supra* et pour apporter les informations venant de la veille sanitaire. Cette coopération des trois échelons régionaux fournirait aussi le cadre des actions à mener entre les DD(CS)PP, les délégations départementales des ARS et les Services communaux d'hygiène et de sécurité.

Le rôle de pilotage reconnu à la région et les évolutions de l'organisation territoriale qui pourraient résulter des orientations affirmées récemment par le Gouvernement devraient conduire à ce que soit assurée une coordination au niveau régional.

Le dispositif devrait associer la DREAL en raison des risques liés à l'environnement, et la ou les Direction(s) régionale(s) de la DGDDI.

d) Les problèmes d'articulation entre DR et DDI des chefs-lieux de région :

Avant la RéATE, dans le champ de la DGCCRF, les Directions régionales jouaient en même temps le rôle de Directions départementales dans le département chef-lieu de région. Avec la RéATE, les agents CCRF ont été répartis entre le « Pôle C » des DIRECCTE et la DDPP créée dans le département chef-lieu. Cette organisation induit des difficultés de fonctionnement d'autant plus ressenties que les effectifs concernés sont limités dans les deux unités²⁰. Cette situation mériterait un examen particulier.

²⁰ Le problème est spécifique à la DGCCRF. Pour ce qui concerne la DGAL, les fonctions opérationnelles en matière de protection des végétaux sont exercées par le niveau régional (SRAL), et les fonctions vétérinaires par le niveau départemental (DD(CS)PP).

2) Assurer la synergie des forces au niveau départemental en reconstituant une MISSA élargie.

Avant la RÉATE, il existait une coordination en matière de contrôle à visée de sécurité sanitaire des aliments, au travers des MISSA (missions interministérielles de sécurité sanitaire des aliments), qui était chargées de la coordination entre les services de la DGCCRF et de la Direction des services vétérinaires (DSV). A la suite de la RÉATE et de la création des DDCSPP, cette raison d'être a disparu et avec elle les MISSA. Une solution serait de rétablir cette fonction interservices qui serait confiée à la DDCSPP au niveau départemental dans un esprit différent et avec un périmètre élargi.

Aujourd'hui encore, pour les contrôles de la restauration et de la distribution (« remise directe »), la coexistence des actions des services de contrôle des DD(CS)PP, parfois des services relevant du Ministère des affaires sociales (i.e. les délégations territoriales des ARS), des Services communaux d'hygiène et de santé (sur la base des règlements sanitaires départementaux) et même des Services de gendarmerie, doit inciter à favoriser la synergie des forces par une mission de coordination. Selon une enquête réalisée par la DGS auquel ont répondu 20 des ARS et 141 SCHS, dix de ces ARS et soixante de ces services communaux d'hygiène sont actifs sur ce champ et ont inspecté respectivement en 2011 983 et 4 716 établissements. Cette activité représente au total 8% des visites d'inspection réalisées par l'ensemble des autorités compétentes sur ce secteur cette année-là. En 2010, au total 7 954 établissements avaient été inspectés par les ARS et les SCHS²¹. Les ARS consacraient à ces contrôles 36 ETP. Il n'existe pas de statistiques disponibles sur le nombre d'ETP qu'elles consacrent aux contrôles des usages alimentaires de l'eau²². Ces fonctions sont de fait conduites avec un niveau d'implication et de technicité variables. Il paraîtrait beaucoup plus efficace d'adopter des grilles de contrôle harmonisées et de coordonner les interventions de ces différents services sous l'autorité de la DD(CS)PP sous réserve de l'accord des communes concernées pour les SCHS.

Dans les autres départements, les services de police et de gendarmerie apportent traditionnellement un concours à l'occasion de l'opération interministérielle vacances (OIV) qui se déroule chaque été. Dans certains départements, leur action va plus loin. Les services de gendarmerie ont ainsi constitué à Narbonne (Hérault) une brigade de contrôle alimentaire en relation avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP). La MISSA élargie devrait concerner aussi ces actions de police et de gendarmerie.

Dans le cas de Paris - mais il n'est pas reproductible dans les autres départements - c'est la DDPP elle-même qui regroupe des inspecteurs aux origines et aux profils diversifiés. Cela tient en partie à ce qu'historiquement, la DDSV était rattachée à la Préfecture de police dans le cadre de ses missions sanitaires. Il en découle qu'aujourd'hui la DDPP de Paris bénéficie pour accomplir ses missions liées à l'alimentation d'une contribution importante de la Préfecture de police (21,5 ETP de la police nationale et 5,6 ETP des collectivités territoriales, ces 27,1 ETP correspondant à 59% de son effectif d'inspecteurs et enquêteurs dans le secteur de la remise directe). Les agents du ministère de l'agriculture sont au nombre de 15,4, dont deux chefs de service ; ceux du ministère de l'Economie 14,6 dont un chef de service. Chaque nouvel inspecteur suit une période de tutorat avec les autres inspecteurs, pendant plusieurs mois, avant de pouvoir partir seul sur le terrain.

3) Assurer la coordination sur le renseignement entre autorités administratives et judiciaires au niveau départemental

Les problèmes sanitaires ne découlant pas seulement de négligence de la part des acteurs, mais aussi de fraudes et de tromperies, et mettant en œuvre des filières parfois complexes, la fonction de renseignement a aussi un rôle important à jouer. Les services susceptibles de recueillir des renseignements sont les services de contrôle, par leur présence constante sur le terrain, mais aussi la DGDDI ainsi que les services de police et de gendarmerie.

²¹ Selon les estimations figurant dans le PNCOPA.

²² Le ministère fournit un chiffre de 500 agents de catégorie B mais qui concerne tous les usages de l'eau, y compris par exemple les eaux de baignades, les produits et procédés de traitement, les eaux usées, etc.

A l'intérieur de la DGCCRF, un réseau « Vigie-Fraude » a été organisé. Il est piloté par le service national des enquêtes et chaque région dispose d'un ou deux référents chargé(s) d'animer localement cette activité et d'apporter un appui aux agents ayant un signalement. Ce réseau vise à collecter les indices de fraudes ou de pratiques illicites qui sont ensuite enrichis (enquêtes complémentaires) par le SNE avant de déboucher sur une enquête nationale ou locale. En 2013, 18 affaires ont concerné des produits alimentaires.

Pour la DGAI, la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) se base sur les informations recueillies par les directions départementales et régionales. En 2013, la BNEVP a initié 56 enquêtes, dont 51 enquêtes judiciaires.

Le SNE et la BNEVP s'appuient également sur les réseaux de police et de gendarmerie, les douanes et les informations provenant des services des autres pays de la commission européenne ou de dénonciations.

Le recueil de renseignement devrait être élargi, de manière organisée, à l'ensemble des services. Que ceux-ci agissent sous l'autorité du préfet ou des parquets, le coordinateur naturel serait le préfet de département, en liaison avec le parquet.

4) Recourir davantage à la dimension interrégionale

L'élargissement des flux de marchandises, la concentration de la population dans de grandes aires métropolitaines, la nécessité de préserver et renforcer la technicité de certaines équipes, malgré les réductions d'effectifs intervenues ces dernières années, devraient conduire à réfléchir au rôle potentiel du niveau interrégional.

Par exemple, pour les ARS existent des « ARS de zone » pour chacune des sept zones de défense, de manière à pouvoir mutualiser les moyens en cas de crise. L'organisation de la douane comporte elle-même des échelons plus larges que la région. Et, à un plan plus général, il en est de même, pour des raisons comparables, pour les services de contrôle existant dans différents domaines. La DGCCRF a mis en place de longue date des réseaux animés par des équipes interrégionales, notamment un réseau vins et spiritueux s'appuyant sur des brigades interrégionales d'enquête en matière de vins, animés par des inspecteurs techniques interrégionaux. A des dates plus récentes ont été mis en place des réseaux d'enquêtes sectoriels réunissant des enquêteurs de DD(CS)PP, animés le plus souvent par un agent de l'administration centrale ou par une région pilote. La DGAI a de même mis en place des spécialistes ou équipes interrégionales pour des sujets nécessitant une technicité particulière.

La dimension interrégionale doit être recherchée de manière accrue.

5) Des perspectives cohérentes avec la réforme territoriale

Les analyses et propositions formulées ci-dessus sont cohérentes avec les projets du gouvernement de réduction du nombre de régions :

- Dans une telle organisation territoriale, le rôle de la région sera plus affirmé qu'aujourd'hui et toute réflexion sur la SSA doit être cohérente avec cette perspective d'évolution.
- La diminution du nombre de régions accroîtrait la nécessité que les entités régionales aient une relation plus forte et plus directe avec les unités locales puisque l'élargissement des régions augmenterait leur éloignement.
- La diminution du nombre de régions sera de nature à faciliter d'une part l'accroissement du rôle de veille sanitaire du niveau régional (CIRE) et à accroître d'autre part la capacité de pilotage des Directions régionales.

La réduction du nombre de régions faciliterait donc le pilotage national et une programmation concertée entre les régions et l'échelon central.

C) Les objectifs et la programmation des activités

1) *Des objectifs à préciser*

Les imprécisions de la connaissance sur les facteurs du risque alimentaire ne peuvent suffire à expliquer que les objectifs de la politique de sécurité sanitaire des aliments soient si peu précisés.

L'objectif premier de la politique de sécurité sanitaire des aliments, même si elle doit prendre en compte d'autres considérations, est de préserver la santé du consommateur. Au plan européen, à la suite de l'adoption du livre blanc sur la sécurité alimentaire en 2000, la Commission a précisé l'objectif de sa politique en matière d'alimentation, dont la sécurité sanitaire des aliments, dans la « Food Law » (règlement (CE) n°178/2002). Cette politique articule une priorité de santé publique et d'autres considérations (la protection économique du consommateur, la protection du patrimoine gastronomique, le bon fonctionnement du marché). Il s'agit de « garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs dans le domaine alimentaire, tout en tenant compte de sa diversité, et notamment des produits traditionnels, et en assurant le fonctionnement efficace du marché intérieur ».

Au niveau français, les objectifs affichés dans le PNCOPA inscrivent aussi ce plan de contrôle dans un cadre plus large que la sécurité sanitaire des aliments (prévenir et détecter précocement les risques sanitaires et phytosanitaires ; accroître l'efficacité de l'action des services de l'Etat ; promouvoir des modes de production agricole et alimentaire répondant aux attentes de la société et aux objectifs de prévention ; renforcer l'information du public, des professionnels de santé et des partenaires de la France ; contrôler les conditions de production, transformation et distribution des produits agricoles et alimentaires). Or, ils ne sont pas accompagnés d'objectifs de santé publique (par exemple faire baisser le nombre de TIAC). De même, les objectifs apparaissant dans les documents budgétaires des différentes Directions ne s'accompagnent pas d'indicateurs portant sur la santé.

Dans le budget et le dispositif de performance, la politique de sécurité sanitaire des aliments est définie dans les différents programmes budgétaires des administrations compétentes en la matière, qui résultent d'approches et de compétences différentes, sans qu'il ne se dégage de réelle vision stratégique. Les objectifs inscrits dans la Loi de finances pour les trois grandes Directions (DGS, DGAI, DGCCRF) sont par nature assez larges, et les objectifs retenus sont essentiellement mesurés par des indicateurs de moyens et non de résultats en matière de santé (par exemple, ce pourrait être faire baisser l'incidence de la salmonellose de X% en Y années).

Dans le cadre budgétaire, la dispersion de la politique de sécurité des aliments entre différents ministères plaide, à l'image de ce qui existe déjà pour d'autres politiques, pour la mise en place d'un document de politique transversale (DPT) qui présente cette politique dans tous ces aspects sous l'égide d'un ministère chef de file, et qui définisse les objectifs généraux, les plans d'action et les indicateurs pertinents.

La définition des objectifs doit faire l'objet d'une attention plus précise.

Il faut à la fois améliorer les documents budgétaires par l'amélioration des indicateurs de performance et la création d'un document de politique transversale (DPT), et améliorer les éléments du PNCOPA.

a) Le document de politique transversale

La politique de sécurité sanitaire des aliments ayant un caractère interministériel et mettant en jeu plusieurs missions et programmes budgétaires, elle devrait faire l'objet d'un Document de politique transversale (DPT). Une circulaire du ministre du budget du 1^{er} avril 2014 a mis l'accent sur le fait que « la démarche de performance doit continuer à être appréhendée de manière globale en associant les deux exercices complémentaires que sont l'élaboration des volets performance des programmes annuels de performance (PAP) et l'élaboration des DPT ».

Elle a prévu que les DPT devront être livrés à la Direction du Budget au plus tard le 15 septembre 2014. La possibilité existe donc qu'un premier DPT soit préparé en vue de la loi de finances initiale pour 2015. L'enjeu budgétaire est relativement restreint, mais l'intérêt pour les citoyens est suffisamment fort pour justifier l'existence de ce document. Il définirait les objectifs généraux, les plans d'actions et les indicateurs pertinents en assurant l'articulation entre les programmes budgétaires concernés. Son caractère triennal permettrait qu'il serve de cadre à la réalisation des objectifs définis par ailleurs dans le présent rapport, et permettrait de rendre compte au Parlement de leur avancée.

b) Les indicateurs de performance

Dans le même temps, les indicateurs de performance de chaque Direction générale devraient être revus et mis en cohérence. Au demeurant, la DGAI a entamé une réflexion sur ces indicateurs de performance dans le cadre de son plan stratégique 2013-2015.

Certes, le nombre d'objectifs et d'indicateurs est limité par la Direction du budget, avec une orientation à la baisse. Cependant, l'objectif de sécurité sanitaire des aliments semble suffisamment important pour justifier qu'il apparaisse dans le dispositif de performance des Directions générales.

c) Le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA)

En déclinaison de ce document de politique transversale, le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA) destiné à la Commission européenne pourra préciser plus lisiblement les modalités des contrôles en lien avec les objectifs définis.

Les administrations nationales établissent chaque année pour Bruxelles un plan national (PNCOPA). Celui-ci a le mérite de conduire à ce que l'ensemble des projets de contrôle des administrations concernées soient rassemblés dans un document unique et y figurent non seulement ceux de la DGAI et de la DGCCRF mais aussi les contrôles des ARS et de leurs délégations départementales. Toutefois il est aujourd'hui plus une juxtaposition qu'un ensemble intégré.

2) La programmation des activités aux niveaux central, régional et local

Des progrès importants ont été accomplis ces dernières années dans la programmation des contrôles, mais des améliorations sont cependant possibles aux niveaux central, régional et local.

a) La programmation nationale par la DGCCRF, la DGAI, la DGDDI, la DGS

i) Programmation nationale et analyse des risques

L'échelon européen harmonise les actions de surveillance et de contrôle effectuées par les Etats membres. Selon les interlocuteurs rencontrés à la DGAI et à la DGCCRF, une fois satisfaites les exigences communautaires et au regard du volume de ces dernières et des moyens dont elles disposent, leurs marges de manœuvre sont limitées. Les activités des gestionnaires du risque sont préemptées pour partie par une analyse du risque effectuée au plan communautaire.. Ce sont notamment les demandes des autorités européennes qui conduisent à ce que les risques microbiologiques soient davantage surveillés que les risques toxicologiques, y compris par la DGCCRF.

C'est dans ce cadre que la DGCCRF, la DGAI et la DGDDI ont chacune développé des méthodes de programmation de leurs activités. Toutefois, même si l'on tient compte des contraintes qui s'exercent sur elles, les Directions générales devraient inscrire dans la mesure du possible leur programmation dans une analyse transversale des risques, qui serait partagée également avec les Agences.

Certes, la DGAI et la DGCCRF consultent de longue date la DGS dans l'élaboration de leurs programmes. La DGAI consulte en outre l'InVS et l'ANSES, et la DGCCRF consulte la DGAI et l'ANSES. La répartition des plans de contrôle entre la DGAI et la DGCCRF fait l'objet d'une concertation entre bureaux techniques des deux administrations lors des journées de programmation annuelles²³. Ces consultations, si elles ont le mérite d'exister, ne constituent pas pour autant une véritable analyse transversale des risques, sur la base d'une mise en commun qui devrait se faire également avec la DGS et les Agences.

Par exemple, certaines conclusions de l'ANSES d'une part et de l'une ou l'autre des Directions générales d'autre part sur la nature des risques toxicologiques et leurs liens avec les produits ne concordent pas. Dans son enquête sur l'alimentation totale (EAT 2) de 2011, l'ANSES conclut, on l'a vu, à la nécessité d'une attention particulière sur le cadmium, le mercure, le DON, et les sulfites. Les sources d'exposition aux toxiques présentant selon l'ANSES le risque le plus élevé seraient le pain et les produits de panification sèche (pour le plomb et le DON), les pommes de terre (cadmium), le lait et les produits laitiers (dioxines et PCB). Or, les résultats des prélèvements effectués au stade de la distribution par la DGCCRF font apparaître un faible nombre de non-conformités pour le cadmium, le DON et le plomb, la contamination par le DON étant en outre très fluctuante en fonction des variables météorologiques, ce qui a conduit la Direction générale à ne pas prévoir des nombres de prélèvements élevés.

Pour la même raison, la DGAI n'a recherché la contamination par dioxine et PCB que dans 94 échantillons en 2012 et 123 en 2013. Ce type de divergence de diagnostic mérite de faire l'objet d'une analyse en commun, dont les conclusions puissent être publiées.

Dans ce cadre devrait notamment être examinée la question générale de savoir si la combinaison des exigences européennes et de l'action actuelle des Directions générales conduit à ce que les risques toxicologiques fassent actuellement l'objet d'une surveillance insuffisante. Dans l'affirmative, celle-ci devrait être renforcée, notamment au stade de la production primaire. Dans cette perspective il conviendrait alors de déterminer s'il est concevable de reconvertir de la capacité de prélèvement et de contrôle vers la surveillance et le contrôle des risques toxicologiques en allégeant certains contrôles microbiologiques sans nuire à l'efficacité de la protection contre ces risques.

Par ailleurs, les programmations de chacune des Directions générales peuvent encore progresser.

ii) Les programmations de chacune des Directions générales

Une cotation plus transversale des risques des établissements.

La gestion du risque lié à l'activité des établissements repose sur une cotation propre à chacune des administrations, qui détermine la fréquence des contrôles officiels.

Les deux systèmes de cotation de la DGAI et de la DGCCRF ont été construits à dire d'expert et prennent en compte différents facteurs : type d'activité, volume produit, sensibilité du consommateur et résultat de la dernière évaluation de l'établissement pour la DGAI, secteur d'activité et caractéristiques de l'établissement pour la DGCCRF. La confrontation de ces systèmes avec la hiérarchisation des risques alimentaires issue de l'étude de prototypage de l'observatoire sanitaire conduite en 2013 par l'ANSES pourrait déboucher sur une proposition plus transversale de cotation des risques des établissements en matière de sécurité des aliments, incluant toutes les dimensions du risque (sanitaire et économique) clarifiant les domaines d'actions prioritaires. Cela constituerait utilement une première étape vers une programmation interministérielle des contrôles des établissements, chacun des services exerçant dans ce cadre les contrôles relevant de son métier.

²³ Par exemple pour les *Listeria* les tâches nationales de la DGCCRF ont porté sur la surveillance des aliments au stade de la distribution, tandis que les plans de la DGAI ont porté sur la production.

La DGCCRF

La DGCCRF a traditionnellement une programmation nationale très détaillée qui assure une cohérence d'ensemble, mais qui a pour principale limite, pour les responsables locaux, qu'elle leur laisse une faible marge d'initiative.

S'agissant des fruits et légumes produits en France et de la présence de résidus de pesticides, la DGCCRF a fait le choix de faire monter en puissance les plans de surveillance et de contrôle en augmentant sensiblement le nombre de prélèvements aux dépens du contrôle des normes de commercialisation.

La DGAI

La DGAI a fortement progressé dans la période récente dans la programmation et l'organisation de ses contrôles au plan national. Dans le même temps, la démarche qualité a permis de progresser dans l'harmonisation des méthodes, la fiabilisation des inspections et de leurs suites. La DGAI est désormais accréditée pour cela. Cependant, des progrès restent à accomplir sur plusieurs points.

La programmation des inspections dans le cadre du programme national d'inspection (PNI) s'effectue sur la base d'une cartographie des risques des établissements définie en 2008 indépendamment des travaux de l'ANSES, et le risque produits (risque afférant à chaque type de produit) n'a pas été revu depuis cette date, y compris après l'enquête EAT de 2011 de l'ANSES.

En outre, la mise en œuvre de cette programmation ne se traduit plus totalement à l'échelon départemental. En effet, les établissements, agréés ou non, sont classés en quatre catégories de risque, le niveau de la classe de risque déterminant la fréquence d'inspection, allant de deux inspections par an à un minimum d'une inspection tous les trois ans. Ces fréquences minimales ne sont cependant pas toujours respectées, en particulier dans le cas des établissements notés les moins à risques. Cet élément est laissé à l'appréciation des Directions départementales (DDPP ou DDCSPP). Concrètement, elle est alors fixée en fonction des effectifs d'inspecteurs disponibles et des orientations données par le préfet de département. Enfin, en raison de contraintes d'effectifs, la DGAI demande aux services de réaliser un nombre d'inspections parfois très inférieur au chiffre théorique d'inspections tel qu'il résulterait de l'application stricte de la méthodologie de programmation des inspections qu'elle a pourtant elle-même définie. Ces pratiques sont en partie la conséquence des baisses d'effectifs analysées ci-après. La situation a conduit la DGAI, en août 2012, à définir des priorités de contrôle en privilégiant les établissements agréés et en réduisant en conséquence les contrôles dans les établissements de remise directe.

Le cadrage général des contrôles dits « à destination », c'est-à-dire réalisés sur les produits importés ou introduits une fois parvenus à destination, n'est pas non plus respecté (cf. infra).

La DGS et le comité national de pilotage des ARS

Sauf quelques demandes ponctuelles, il n'existe pas de programmation nationale par la DGS ou au niveau du comité national de pilotage des ARS, ni de coordination régionale avec les autres services compétents, des interventions des ARS et de leurs délégations départementales en matière de sécurité sanitaire des aliments. Au demeurant, aucune exploitation des résultats des contrôles n'est faite au niveau national.

b) La programmation régionale

Dans le cadre du plan national d'inspection de la DGAI comme dans les tâches nationales déclinant la directive nationale d'orientation (DNO) de la DGCCRF, une large part est laissée à juste raison à la définition de priorités d'actions régionales en lien avec une analyse des risques locale.

Aujourd'hui, la programmation régionale présente plusieurs limites :

- Faute d'une veille sanitaire régionale, l'analyse des risques régionale est souvent seulement la déclinaison de l'analyse nationale. L'analyse des risques est peu formalisée au niveau régional.

- Le Service régional de l'alimentation (SRAL) des DRAAF assure le recensement et la synthèse des programmes départementaux plus qu'il n'est en mesure de bâtir une véritable programmation régionale intégrée, malgré un dialogue avec les services départementaux.
- Le Pôle C des DIRECCTE a principalement un rôle de répartition entre les départements des programmes de contrôle établis par l'administration centrale, même si l'élaboration de ceux-ci est précédée d'un dialogue avec eux.
- Il n'existe pratiquement pas de coopération entre SRAL et Pôle C des DIRECCTE pour l'élaboration des programmes. A fortiori, les contacts sont encore plus réduits avec les ARS. Malgré les contaminations possibles à proximité des installations classées, il n'existe pas de contacts avec les DREAL en charge des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) pour cibler les zones à risques, par exemple en matière d'épandage²⁴.

Outre la nécessité déjà relevée d'un échelon régional de la veille sanitaire constitué au sein des CIRE, les progrès de la programmation régionale supposent une meilleure définition du rôle que jouent, vis-à-vis des services départementaux, les services régionaux qui existent au sein des DRAAF (SRAL) et des DIRECCTE (Pôle C)²⁵. Il serait positif d'établir systématiquement sous la responsabilité des préfets de région, un document de cadrage à destination des DD(CS)PP, DRAAF, et DIRECCTE définissant les priorités annuelles, acté avec les préfets de départements à l'occasion des dialogues budgétaires. Une expérimentation est en cours dans quatre régions en ce sens.

c) La programmation départementale

Au plan local, la répartition et le ciblage des contrôles à la distribution et dans la restauration, domaine d'intervention conjoint des agents de la DGAI et de la DGCCRF, s'effectue désormais au sein des DDPP, ce qui élimine le risque de double emploi dans ce type de contrôles.

Au plan national, afin de tenter de fixer des orientations communes pour l'ensemble hétérogène que constituent les DD(CS)PP, un « document annuel de priorités [DAP] des DDI chargées de la protection des populations » pour l'année 2014 a été élaboré au sein du Secrétariat général du gouvernement (SGG) par la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) et cosigné par les quatre ministres de l'Economie, de l'Agriculture, de l'Ecologie et de l'Intérieur. Pour l'essentiel cependant, ce document rappelle les différents types de missions des DD(CS)PP en les juxtaposant et sans les hiérarchiser. Certes, il dégage pour l'alimentation quelques missions prioritaires mais pour les seules actions relevant de la DGAI (BOP 206). L'une concerne spécifiquement la sécurité sanitaire des aliments : l'attention particulière à porter en 2014 à l'inspection en abattoirs de volailles, la mission d'inspection de l'OAV ayant en effet mis en évidence de « graves insuffisances ». Pour l'ensemble de l'alimentation, y compris donc la sécurité sanitaire des aliments, il classe comme priorité les suites à donner aux inspections non conformes en annonçant une instruction ultérieure précisant la stratégie en la matière.

Au surplus, tant au niveau régional que local, aucun des responsables rencontrés par la mission ou par les inspecteurs qui avaient mené pour elle des travaux préparatoires n'a fait état de l'existence des DAP. Sans doute convient-il de s'interroger sur leur positionnement et leur efficacité.

Au total, les méthodes de programmation ont progressé mais sans adaptation évidente des priorités européennes à la situation nationale, sans transversalité dans l'analyse des risques au plan national, et enfin sans relais au plan régional. La programmation locale des activités résulte du cadrage par les directives nationales et des initiatives locales, mais avec une coordination régionale encore en devenir.

²⁴Ce sont les DDPP qui font toujours l'instruction des dossiers et le contrôle d'une partie des établissements classés.

²⁵ Ce problème du rôle des services régionaux dans la programmation des activités des services départementaux se pose aussi dans les domaines de compétence des SRAL et du Pôle C autres que la sécurité sanitaire des aliments.

IV) La communication sur les risques

A) Le rôle des autorités publiques dans la perception du risque alimentaire

Le risque alimentaire n'est pas parmi les risques qui préoccupent le plus les Français, mais l'inquiétude des consommateurs français d'y être personnellement confrontés est toutefois supérieure à celle de la moyenne des européens selon la dernière étude de l'AESA (2010). Selon les enquêtes régulières de l'IRSN, le pourcentage de Français considérant que le risque alimentaire est élevé est passé de 27 % en 2004 à 29% en 2012 (cf. Annexe V). Dans le même temps, et si la part de ceux qui le considèrent comme faible a progressé de 17% à 30%, la part de ceux qui considèrent ce risque comme moyennement élevé est passé de 37 à 41%. Globalement, la part de ceux pour lequel le risque est élevé ou moyennement élevé est passée de 64% à 70%. Les études précitées de l'AESA et du CREDOC montrent que les Français sont préoccupés principalement par les risques toxicologiques (Cf. Chap. I, I).

Les évolutions techniques, les crises sanitaires, la prise de conscience par l'opinion d'une complexification des filières alimentaires ont induit une méfiance qui s'exprime dès la survenue d'une alerte. Les expériences passées ont montré que tout déclenchement d'une crise ou d'une alerte suscite des inquiétudes de la part de l'opinion avec des conséquences non-négligeables pour les filières alimentaires concernées.

Dans la perception des risques alimentaires par le consommateur, les sondages d'opinion montrent qu'il témoigne d'une méfiance persistante vis-à-vis des informations reçues, de l'action des pouvoirs publics, et de risques difficiles à prendre en compte dans sa consommation quotidienne. La consultation des associations de consommateurs confirme ce diagnostic.

Même si l'ANSES ne se révèle pas en mesure de déterminer l'impact de la publication sur son site de recommandations sur les bénéfices et les risques de la consommation de produits de la pêche (communiqué largement repris par les médias), l'impact sur la consommation de saumon a vraisemblablement été significatif. L'ANSES a d'ailleurs mené plusieurs communications du même type qui ont été fortement reprises par les médias²⁶.

Au-delà des alertes, les autorités publiques peuvent avoir un rôle d'information et de formation. L'ANSES a ainsi publié un avis sur la hiérarchisation des mesures d'hygiène à respecter par les consommateurs qui permet d'évaluer parmi l'ensemble des bonnes pratiques celles qui ont l'impact de santé publique le plus important.

Tout ceci montre l'importance à accorder par les autorités publiques à une communication sur le risque alimentaire.

A cet égard, la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation permettra de définir des indicateurs du niveau de qualité sanitaire des aliments. La communication qui sera faite des indicateurs produits par l'Observatoire est considérée comme un point critique par les parties prenantes du dispositif. La nature de cette communication doit être adaptée aux attentes des fournisseurs de données, à celles des consommateurs, et à celles des relais d'opinion.

A cette fin, la DGAl a lancé une étude sur l'impact de la communication sur les indicateurs produits par la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation ainsi que sur la perception du dispositif lui-même, pour évaluer les conséquences directes éventuelles de ce nouveau mode de communication sur les filières et sur les consommateurs.

²⁶ L'avertissement lancé aux parents utilisant divers laits végétaux non adaptés à l'alimentation des nourrissons, ou les recommandations concernant les boissons énergisantes déconseillées aux femmes enceintes, enfants et dans des contextes à risque (activité physique intense et alcool) en sont des exemples.

Par ailleurs, pour être efficace, la communication doit éviter des surenchères entre ministères. Par exemple, les résultats des contrôles effectués dans le cadre de l'opération interministérielle vacances devraient donner lieu à un communiqué unique, ce qui n'a pas toujours été le cas.

B) Une transparence accrue pour faire progresser la situation sanitaire des établissements et restaurer la confiance du consommateur en dehors des situations de crise²⁷

La réglementation européenne demande aux autorités des États membres de mener leurs activités avec un niveau élevé de transparence, et de rendre aussi rapidement que possible accessibles au public les informations pertinentes qu'elles détiennent. Les organisations de consommateurs, consultées via le CNA ou directement par les rapporteurs, ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer l'information des consommateurs. A ce sujet, plusieurs initiatives peuvent être de nature à établir un meilleur climat de confiance et à améliorer l'information.

1) La publication des résultats des plans de surveillance et de contrôles

Aujourd'hui la communication sur les résultats des contrôles et de la surveillance est déjà large. Le bilan du PNCOPA qui fait la synthèse de l'ensemble des résultats de contrôle et de surveillance est consultable en ligne. Le site de la DGAI comporte les résultats de l'ensemble des plans de surveillance et de contrôle.

La DGCCRF, pour sa part, informe quasi-systématiquement des résultats de ses enquêtes les organisations professionnelles afin qu'elles puissent prendre en compte ces résultats dans leur dialogue avec leurs adhérents. Toutefois, le dépouillement des enquêtes et cette communication des résultats pourraient intervenir plus rapidement et la publication devrait être généralisée.

Le souci d'information du public devrait aussi conduire à ce que la base Siseaux sur la qualité des eaux de robinet et embouteillées, alimentée par les ARS, soit rendue accessible à tous les citoyens.

2) La communication locale en cas d'alerte

Pour être efficace, la communication vers le consommateur en cas d'alerte doit éviter un double écueil : la profusion d'informations (le consommateur ne repère pas l'information qui le concerne) et le manque de précision (le consommateur ne repère pas le bon produit).

Les modalités de diffusion de l'information sur les alertes sanitaires sont donc adaptées en fonction de la gravité du danger pour le consommateur, de l'étendue de la zone de distribution du produit incriminé et d'autres éléments de contexte de l'alerte (distribution localisée en zone touristique mais en période de migration estivale, veille de jours fériés...).

Ainsi, les alertes nationales font l'objet d'un communiqué de presse, repris sur les sites des Ministères concernés. Les alertes de dimension régionale ou départementale sont plus généralement portées à la connaissance du consommateur par l'apposition d'affichettes sur les lieux d'achats qui ont distribué les produits incriminés. Leur impact sur le consommateur repose exclusivement sur la fréquentation réitérée des mêmes lieux d'achats. Dans les cas où le risque le justifie, une publicité complémentaire pourrait être envisagée, en prévoyant la diffusion de l'information via les sites internet des DD(CS)PP et des préfectures.

²⁷ Une autre condition de la confiance du public est l'absence de conflits d'intérêts de la part des autorités publiques. La mission a vérifié par sondage que les déclarations d'intérêts des agents et experts de l'ANSES sont actualisées régulièrement.

3) L'information du public sur les contrôles des restaurateurs et distributeurs

Une réflexion plus générale est conduite, à l'instar de ce qui est déjà en place au sein de différents Etats membres et pays du continent nord-américain, sur une plus grande transparence s'agissant du résultat des contrôles des établissements. Selon les pays, la nature des informations (rapport complet, évaluation simplifiée, condamnations,...) et le vecteur de publicité (affichage, mise en ligne sur internet) sont très différents.

L'article 19 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture prévoit que « *Les résultats des contrôles effectués en application du... code rural et de la pêche maritime sont rendus publics selon des modalités fixées par voie réglementaire* ». L'administration n'a pas encore défini le contenu du décret et celui de l'information qui serait délivrée au consommateur. Les modalités seront adaptées en fonction des secteurs concernés et de l'expérience acquise dans les pays qui procèdent déjà à cette publication.

Dans un certain nombre de pays étrangers, des communes ou des régions ont mis en place un affichage simple et immédiatement compréhensible portant à la connaissance du consommateur le résultat de l'évaluation globale de l'établissement (du type « smiley »), qui est affiché sur la porte. De tels systèmes existent en Amérique du Nord mais se sont aussi répandus dans plusieurs pays européens. Ils peuvent avoir un effet non seulement pour l'information des consommateurs, mais aussi pour constituer un levier efficace d'amélioration de l'hygiène dans le secteur de la remise directe, les professionnels cherchant être favorablement référencés.

Ces systèmes supposent une fréquence suffisante des contrôles, alors que les contrôles en remise directe ont, ainsi qu'observé, diminué, et sont espacés pour la plupart des établissements. La DGAI et la DGCCRF examinent actuellement la possibilité d'un système de délégation des contrôles mais n'ont pas encore abordé la question du financement d'un tel système qui, à défaut d'un financement budgétaire, ferait peser une charge nouvelle sur les entreprises. Dès lors, deux solutions pourraient être envisagées à ce stade :

- La première serait d'expérimenter en application de la loi d'avenir l'affichage là où la fréquence du contrôle peut être considérée comme suffisante pour que l'affichage ait un sens, c'est-à-dire réalisé au maximum tous les deux ans, tel que cela semble être le cas à Paris, en raison des contrôles assurés par la préfecture de Police. Une expérimentation pourrait être conduite dans un secteur d'activité ciblé et une zone géographique restreinte avant d'envisager un déploiement plus large du dispositif : à ce titre, la restauration commerciale à Paris semble satisfaire les prérequis en matière de fréquence d'inspection pour l'expérimentation d'un système de ce type.
- La seconde serait une expérimentation volontaire du même type dans laquelle des professionnels accepteraient de prendre en charge eux même le financement des autocontrôles nécessaires, sous la supervision des DD(CS)PP. Une telle expérimentation n'est concevable qu'avec l'assurance qu'une telle initiative pourrait être prise par un nombre suffisant de professionnels, avec des chances suffisantes de faire école et de se diffuser.

Les deux voies ne sont pas exclusives l'une de l'autre, la seconde pouvant être retenue pour des zones où les conditions nécessaires à la première formule ne sont pas réunies. Elles devraient donc être testées l'une et l'autre.

La bonne information du public suppose aussi une clarté concernant les logos décernés sous l'égide des pouvoirs publics. Deux logos existent aujourd'hui. Un premier délivré par le Programme National pour l'Alimentation (PNA), dont l'attribution est assurée par les DRAAF. Un autre dans le cadre du Programme National Nutrition Santé (PNNS), où les dossiers sont analysés au regard d'un cahier des charges annexé à un arrêté de 2011, par une commission d'experts réunis par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) qui décide de son attribution. Une information du public sur les champs réellement couverts par ces deux logos, dont les exigences sont donc très différentes, serait pour le moins souhaitable.

CHAPITRE 3 :

La conduite des contrôles et les moyens

I) L'organisation des contrôles aux stades de la production et de la distribution

A) Les contrôles au stade de la production

La présence de la DGAI est traditionnellement plus forte au stade de la production pour le contrôle des animaux, des abattoirs et des ateliers de transformation soumis à agrément sanitaire pour répondre aux obligations des règlements communautaires. Elle ne parvient pourtant pas, faute d'effectifs, à respecter totalement les obligations communautaires qui rendent obligatoire la présence de vétérinaires et auxiliaires en abattoirs, notamment sur la chaîne d'abattage, et définissent précisément les tâches à réaliser. Si le nombre d'abattoirs non-conformes au regard des normes de l'UE a nettement diminué depuis 2007, il reste encore 16 abattoirs d'ongulés domestiques non conformes sur 270 et 31 abattoirs de volailles et lapins non conformes sur 699. Dans son audit sur les abattoirs de volaille en 2013, l'OAV a indiqué que « *si certaines améliorations ont été observées par l'équipe d'audit depuis le dernier audit du secteur de la viande de volaille réalisé en France en 2008, il subsiste de graves non-conformités au niveau des inspections ante mortem et post mortem et les modalités nationales de mise en œuvre s'écartent toujours considérablement de la législation actuelle de l'Union européenne.* »²⁸

Cependant, la principale faiblesse actuelle réside dans les contrôles au stade de la production des végétaux. Comme l'a souligné la Cour des comptes (Rapport public annuel, février 2014) « le nombre de contrôles sur les intrants, même s'il a progressé en passant de 600 par an en 2005 à 650 en 2011 (dont 5 976 chez les agriculteurs), reste très faible, avec un taux de contrôle de 1,2 %. Les contrôles au titre du « Paquet hygiène » ont augmenté en 2012 mais restent peu nombreux (580) ».

Seuls 68 agents relevant des SRAL sont chargés de ce type de contrôles²⁹. La faiblesse des moyens disponibles conduit à ce que les contrôles s'exercent prioritairement sur les exploitations agricoles qui bénéficient des aides au titre de la politique agricole commune (PAC) afin de prévenir le risque d'une demande de remboursement ultérieure. En 2012, seulement 675 prélèvements ont été réalisés, contre 717 en 2011 et 2010, soit un taux de prélèvement de 0,2 %.

De même, le nombre et le champ des plans de surveillance menés par les SRAL sont réduits³⁰. Ceci peut expliquer en partie la faiblesse du nombre d'alertes toxicologiques.

Pourtant, deux types de résultats montrent l'intérêt de développer ces contrôles à la production. En premier lieu, les résultats des contrôles de la DGAI concernant les produits phytosanitaires font apparaître des taux de non-conformités élevés, non seulement de non-conformités dites mineures, mais aussi de non-conformités considérées comme majeures. En 2012, le taux global de non-conformités était de 48% pour les « contrôles conditionnalité³¹ », 42% pour les « contrôles hors conditionnalité », et 38% chez les distributeurs de produits phytosanitaires.

²⁸ Rapport final d'un audit effectué en France du 11 au 20 juin 2013 en vue d'évaluer les systèmes de contrôle en place régissant la production et la mise sur le marché des viandes de volailles et de leurs produits dérivés. DG(SANCO) 2013-6688

²⁹ Source : bureau de la biovigilance, des biotechnologies et de la qualité des végétaux de la DGAI.

³⁰ Le rapport annuel du PNCOPA sur l'année 2012 mentionne un plan de surveillance sur les résidus de pesticides présents sur les pommes et les poires à destination de la Russie et un plan de contrôle et surveillance de la teneur en chloredecone de certaines denrées végétales en Martinique et en Guadeloupe. Il ne mentionne aucun plan sur les contaminants. (La DGCCRF en mène une dizaine, mais aux stades autres que la production primaire).

³¹ C'est-à-dire pour des produits bénéficiant d'une aide européenne.

Les proportions de non-conformités majeures vont de 21% (10,8% des contrôles) dans le premier cas à 35% dans le deuxième (14,70%) et 46% pour le troisième (17,48 %). En second lieu, les plans de surveillance menés en aval et à l'importation par la DGCCRF constatent en 2010, dans les denrées alimentaires et notamment les végétaux (fruits, légumes et céréales), des taux de dépassement des limites maximales de résidus (LMR) plus élevés en moyenne sur les produits français que sur ceux provenant des autres pays européens, et plutôt légèrement supérieurs à ceux provenant de pays hors Union Européenne³².

Ces constats posent la question du redéploiement de forces de contrôle de la DGAI vers le stade de la production primaire des végétaux (cf. infra).

B) L'importance du maintien des contrôles au stade de la consommation

Des contrôles à la remise directe et en restauration collective sont menés principalement par la DGCCRF et la DGAI et de manière plus secondaire par les délégations territoriales des ARS, certains services communaux d'hygiène et parfois des services de police ou de gendarmerie. Le nombre de ces contrôles est faible par rapport à celui des professionnels à contrôler, que ce soit par la DGAI ou par la DGCCRF. Il a tendu à diminuer ces dernières années en raison de la baisse des effectifs – mais plus que proportionnellement. Seule une partie des délégations territoriales des ARS et des 208 services communaux d'hygiène et de sécurité mènent encore des contrôles à la remise directe.

Or, les conditions sanitaires sont loin d'être satisfaisantes à ce stade. Pour ce qui concerne la DGAI, une note est attribuée à l'établissement (A = conforme, B = non-conformité mineure, C = non-conformité moyenne, D = non-conformité majeure). En 2012, le pourcentage de C atteint 38% dans les établissements de restauration collective autres que les cuisines agréées, et 48% pour la remise directe. Les pourcentages de D sont respectivement de 5% et 11%. Certes, le classement entre les 4 catégories comporte des marges d'incertitude et n'est pas totalement homogène selon les départements³³. Les taux d'établissements en catégories C et D constituent cependant un signal important.

Bien que ses causes ne soient pas totalement déterminées, l'augmentation du nombre de TIAC liées à la restauration collective constitue un autre signal qui ne doit pas être négligé.

En outre, l'intervention de nouveaux types d'acteurs (traders par exemple), le développement des transactions sur internet et des flux d'importations font que les contrôles en remise directe sont un moyen indispensable pour connaître la réalité des évolutions des produits distribués et des problèmes qu'ils peuvent poser en termes de sécurité sanitaire.

Une présence suffisante des contrôles est donc nécessaire au stade de la remise directe. Si la pure rationalité pourrait conduire à supprimer les contrôles effectués à la remise directe par les agents des délégations territoriales des ARS et des SCHS, le contexte de la baisse des effectifs et des taux de contrôle de la DGAI et de la DGCCRF intervenue ces dernières années, qui est évoquée plus loin, devrait ainsi conduire à écarter cette solution. Le plus réaliste est en effet de tirer parti des diverses ressources existantes, et du concours réel qu'apportent ces agents, par exemple au moment de l'opération interministérielle Vacances.

En revanche, deux améliorations devraient être mises en œuvre. D'une part, ces agents devraient être placés sous la supervision des DD(CS)PP (cf. supra : reconstitution des MISSA). D'autre part, le cadre juridique d'action des délégations territoriales des ARS et des SCHS devrait être revu.

³² Les résultats étaient « non conformes » ou « à surveiller » pour 7.9 % des cas pour les produits français (sur 16 871 prélèvements), 5.8 % pour les produits provenant de l'UE (sur 1 648 prélèvements), et 7.7% pour les produits provenant d'autres pays (sur 4 262 prélèvements). Les écarts sont importants selon les pays, avec des taux plus forts pour la Chine, la Thaïlande, l'Inde, la République Dominicaine, et très faibles pour le Japon, les Pays-Bas, les Etats-Unis, le Costa Rica.

³³ Cf. RPA de la Cour des comptes, pp. 79-80.

Dans certains cas, les SCHS fondent en effet leur action sur le titre VII (Hygiène et alimentation) des règlements sanitaires départementaux (RSD), qui, depuis 1978, édictent les règles techniques d'hygiène qui ne sont pas précisées dans d'autres textes. Ces règles sont prescrites par arrêté préfectoral à partir d'un règlement sanitaire type qui peut ainsi être adapté aux conditions particulières de chaque département. Depuis la nouvelle rédaction du code de la santé publique, intervenue en 1986 (article 67), et la Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, tout décret paraissant dans le domaine couvert par les RSD vient abroger les articles concernés. En conséquence, à chaque parution de décret, les parties correspondantes des RSD deviennent normalement caducs. Il appartient aux préfets de département d'abroger explicitement les articles concernés.

Ce principe est loin de se traduire de manière homogène dans les départements. En Bretagne par exemple, la quasi-totalité des articles du titre VII des RSD du Finistère et du Morbihan a été abrogé (à l'exception des articles 143 sur la protection des cressonnières et des cultures maraîchères immergées, et 145, sur les champignons) alors qu'en Ille-et-Vilaine et Côtes d'Armor, la quasi-intégralité du titre VII des RSD a été maintenue³⁴. En Moselle également, la quasi-intégralité du RSD est maintenue. Cette hétérogénéité se retrouve largement dans le reste de la France, que ce soit entre régions où, comme dans le cas de la Bretagne, au sein même d'une même région.

Un toilettage de ces RSD de manière harmonisée s'impose, afin de pallier tout risque de conflit de normes. Il est d'autant plus nécessaire que les RSD ne sont pas indispensables aux SCHS pour mener leur action, qui se fonde également sur l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique, c'est-à-dire celle listée à l'article L. 1311 1 du code rural.

II) Les contrôles sur les produits importés ou « introduits »

La question du contrôle sur les produits « introduits », c'est-à-dire en provenance de pays membres de l'Union européenne, et importés, c'est-à-dire en provenance de pays tiers, est un sujet sensible, souvent évoqué, et qui a pour ces raisons fait l'objet d'un examen particulier de la mission.

En 2012, selon les statistiques de l'INSEE, la production agricole et la pêche représentaient respectivement des productions (hors subventions) de 76,6 Mds € et 1,7 Mds €, soit un total de 78,3 Mds €. La production des industries agroalimentaires représentait de l'ordre de 159 Mds €. Les importations s'élevaient la même année à 36,1 Mds €. Une partie importante de la production nationale est exportée et la consommation alimentaire des Français était la même année de 142 Mds €. La part des produits importés dans la consommation des ménages n'est pas connue, mais les chiffres précédents montrent qu'elle est non négligeable. Les statistiques douanières font apparaître que, en termes de quantités, les produits importés et introduits représentaient en 2013 35,6 millions de tonnes, dont 28 millions venant des pays de l'Union Européenne (78%), 7,4 millions provenant de pays tiers (22%), soit directement (6,5 millions, 16,6%), soit après introduction via d'autres pays de la communauté (1,5 millions, 4,2%) avant leur arrivée en France.

A) Les principes des contrôles de la DGAL, de la DGCCRF et de la DGDDI

La DGDDI et ses 10 000 agents affectés à des unités de contrôle jouent un rôle très important de filet de sécurité. Elle vérifie que toutes les formalités nécessaires ont été accomplies. Depuis l'ouverture du marché intérieur, elle ne contrôle physiquement les produits que par sondages limités au moment de l'importation ou de l'introduction sur le territoire, mais elle peut effectuer des contrôles en tout point du territoire, y compris sur les axes de transport. Elle dispose d'un grand nombre d'installations sur l'ensemble du territoire. Des protocoles existent de longue date entre la DGAL et la DGDDI d'une part, la DGCCRF et la DGDDI d'autre part et ils ont été actualisés en 2011.

³⁴ Du moins si on en juge d'après les exemplaires de RSD mis en ligne sur le site des ARS.

Le contrôle sanitaire préalable au dédouanement se déroule dans des points d'inspection frontaliers (PIF) pour les produits d'origine animale et dans des points d'entrée désignés (PED) pour certains produits d'origine non animale soumis à contrôle. Ces points sont désignés par les autorités sanitaires compétentes et agréés par la Commission.

Le contrôle sanitaire est obligatoire et général dans le cas de l'importation des produits animaux ou d'origine animale. Des « contrôles à destination », c'est-à-dire effectués dans les établissements destinataires des produits importés ou introduits, peuvent également être effectués, y compris pour des produits en provenance de la communauté. En revanche, en matière d'importation de produits non-animaux, les autorités communautaires fixent une liste de couples produits/pays, qui sont soumis à contrôle renforcé, liste qui est actualisée trimestriellement³⁵.

Le contrôle sanitaire est possible dans tous les points d'entrée. Le contrôle sanitaire prévoit un contrôle documentaire, un contrôle d'identité et un contrôle physique. Dans certains cas, le contrôle documentaire d'une part et les contrôles d'identité et physique d'autre part peuvent être découplés. Les opérateurs qui présentent au dédouanement des produits soumis à un contrôle sanitaire doivent présenter la preuve que le contrôle a été réalisé par l'autorité sanitaire compétente en amont du dédouanement.

Une marchandise destinée à la France peut faire l'objet de formalités sanitaires et douanières dans un autre Etat membre, puis être placée sous transit jusqu'au point de destination finale en France. Elle circule ensuite librement à l'intérieur de l'Union, exception faite des « contrôles à destination » qui peuvent être réalisés par les DD(CS)PP.

Le rôle des autorités communautaires, des réglementations qu'elles édictent et des contrôles qu'elles prescrivent est essentiel, puisqu'elles déterminent largement les règles de contrôles.

B) Les résultats et les limites des contrôles

1) *Les résultats des contrôles*

La DGDDI, dans le cadre de son rôle spécifique et pour mettre en œuvre les prohibitions résultant des réglementations édictées par les autres services (DGAI et DGCCRF), effectue un nombre élevé de contrôles, et ses statistiques font ressortir un nombre important de sanctions³⁶. Cependant, l'examen de ces chiffres fait apparaître qu'il s'agit généralement de produits alimentaires transportés par des voyageurs et détectés à leur arrivée sur le territoire. Les chiffres concernant les importations proprement dites sont en revanche très faibles.

Le contrôle en matière de sécurité sanitaire des aliments repose donc en fait pour l'essentiel sur les contrôles menés par la DGAI et la DGCCRF.

Pour ce qui concerne les animaux et les produits animaux, les postes d'inspection frontaliers (PIF) contrôlent les denrées animales au point d'entrée et les services départementaux peuvent le faire à destination. Si l'on considère uniquement les résultats des contrôles effectués en 2012 par les PIF, c'est-à-dire sur les produits provenant de pays tiers, 47 568 lots ont été contrôlés, dont 42 368 ont concerné des denrées d'origine animale. 324 ont été refoulés, soit 0,7%. Le taux de produits refusés est donc faible, ce qui pour la DGAI tient au système mis en place en amont avec les pays tiers pour s'assurer de leur respect de la réglementation européenne pour leurs exportations³⁷. Le système d'information de la DGAI ne permet pas, on l'a vu, de distinguer les résultats des contrôles selon l'origine géographique des produits.

³⁵ Une nouvelle version du règlement n°1152/2009 devrait être très prochainement adoptée afin de réviser notamment les fréquences de contrôles d'identité et physiques à la lumière des résultats des contrôles réalisés par les autorités des États membres et des inspections menées par l'OAV dans les pays tiers.

³⁶ Par exemple, 261 570 articles saisis au titre de la contrefaçon d'après son rapport de résultats 2013.

³⁷ Les contrôles mis en place sur les produits d'origine japonaise après Fukushima n'ont ainsi trouvé que deux lots non-conformes.

Cependant, pour les « contrôles à destination » réalisés par les services déconcentrés de la DGAI, et qui concernent principalement des produits originaires de pays membres de l'Union Européenne, leur bilan 2010-2011 met en évidence des taux relativement importants de non-conformités alors même qu'il s'agit de contrôles aléatoires. Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour des comptes présente les chiffres de non-conformités suivants à partir des données fournies par la DGAI : 17 % pour les viandes fraîches de boucherie, 13 % pour les viandes fraîches de volaille, 25 % pour les produits à base de viande, 21 % pour le lait cru ou traité thermiquement et les produits à base de lait. Au total, plus de 5 % des contrôles conduisent à relever des anomalies physiques (par examen visuel notamment), 4,5 % des anomalies d'identité, 3,2 % des anomalies documentaires et 1 % des anomalies liées aux formalités administratives. La part des contrôles à destination selon les principaux pays de provenance des produits s'établit comme suit : Espagne 16,1%, Pays-Bas 14,2%, Italie 12,5%, Allemagne 12,2% et Belgique 9,8%. Les anomalies constatées lors des « contrôles à destination » se concentrent de fait sur les importations en provenance de Pologne (31%), d'Allemagne (13%) et d'Espagne (12%). En 2013, trois pays totalisaient donc de l'ordre de 50%³⁸ des non-conformités détectées. Certes, une part des non-conformités concerne des insuffisances d'ordre administratif, dont l'impact potentiel sur la sécurité même des aliments est inégal, mais le taux global de produits non-conformes, 9,8% en 2013, montre la nécessité du contrôle.

Or, le nombre des « contrôles à destination » menés par la DGAI a baissé de plus de 20% en 2011 (1311 interventions pour 3422 établissements enregistrés), puis a continué à baisser en 2012 (1031) et à nouveau en 2013 (941), du fait des nécessités liées à la baisse des effectifs. Il faudrait donc redresser le nombre de contrôles, tout en les adaptant aux quantités et risques des produits importés par département. Un redressement est d'autant plus souhaitable que les quantités de produits provenant de pays de l'Union européenne sont fortement supérieures à celles importées de pays tiers et, compte tenu de la faiblesse du nombre de contrôles, une progression ne serait pas de nature à constituer une discrimination à l'encontre des produits des pays membres de l'Union.

Un élément peut expliquer des taux de non-conformités plus élevés sur certains des pays membres de l'Union Européenne que sur les pays tiers : les produits de l'Union Européenne, quels qu'ils soient, peuvent entrer en France, ce qui n'est pas le cas des produits importés de produits tiers³⁹.

Les résultats des contrôles fournis à la mission par la DGCCRF font ressortir des non-conformités qui sont moins fréquentes que celles relevées par la DGAI pour les produits animaux et d'origine animale. Ainsi, si en matière de végétaux, 7,9% des contrôles sur les produits français donnent lieu à des constats de non-conformité ou à des mesures de surveillance renforcées, ce taux est de 7,7% pour l'ensemble des lots des pays tiers contrôlés, et de 5,8% pour les lots en provenance de l'Union européenne. Cependant, cette comparaison n'est pas significative, les contrôles sur les produits provenant de pays tiers ne concernant qu'une liste limitative de couples produit/pays. Les non-conformités importantes se concentrent sur certains pays, comme la Turquie pour les cas de non-conformités des fruits frais, ou le Kenya et la Thaïlande pour celui des légumes frais, ou encore la République Dominicaine et la Thaïlande pour les dépassements de limites maximales de résidus (LMR).

S'il convient de relativiser ces résultats, qui englobent des problématiques différentes, concernent des produits et des volumes d'importations également très différents et recouvrent par ailleurs de fortes disparités entre pays d'origine, tous contrôles DGCCRF confondus, les produits en provenance d'autres États membres de l'UE ne sont pas une source de non-conformités supérieure aux produits français. En conséquence, un point important dans l'orientation des contrôles est d'assurer un contrôle proportionnellement égal entre les produits provenant d'autres pays européens et les produits d'origine française.

³⁸ En 2007, l'Espagne et l'Italie totalisaient 85%. Cf. RPA Cour des comptes février 2014

³⁹ La Commission européenne a cependant précisé à la mission que les chiffres de l'Union Européenne et des pays tiers n'étaient pas comparables avec pertinence.

Sur les 23 417 échantillons analysés en 2013 par la DGCCRF, 16 871, soit, 82%, venaient de France, et 5 910 venaient d'autres pays, soit 18%. A l'intérieur de cette dernière catégorie, 4262 contrôles ont été effectués sur des produits provenant de l'extérieur de l'Union Européenne et 1648 sur des produits d'origine UE. Les produits provenant de l'UE sont donc moins contrôlés que ceux provenant de l'extérieur de l'UE, ce qui peut paraître logique. Dans les limites de l'examen auquel la mission a pu procéder, il n'y a donc pas de distorsion manifeste dans la programmation des prélèvements entre les produits français et ceux d'autres origines européennes.

Les résultats obtenus sur les produits originaires de pays tiers autres que ceux visés dans le cadre du « contrôle renforcé à l'importation » semblent alimenter convenablement l'orientation des contrôles de la DGCCRF, à l'intérieur du nombre global de contrôles possibles du fait du nombre d'agents. Les résultats doivent cependant aussi nourrir les discussions sur les redéfinitions trimestrielles du dispositif de contrôle à l'importation à Bruxelles, révisions qui sont essentielles à l'efficacité du système actuel. Selon certaines auditions réalisées par la mission, les demandes françaises de révision de la liste ne sont pas toujours prises en compte.

S'il est possible de reconstituer la part de non-conformités constatées par les deux Directions générales, DGAI et DGCCRF, au niveau des importations et des introductions en France, celles-ci ne sont pas en mesure d'accéder aux taux de non-conformités sur les produits importés rencontrés par les autres Etats membres. Cela alors même que la communication de ces résultats aux autorités communautaires est une obligation pour chacun d'entre eux. Ainsi, si la Commission dispose des données permettant une présentation statistique globale à l'importation, ces données ne font en tout cas l'objet d'aucune diffusion auprès des pays membres. Il serait pourtant indispensable de faire rapport chaque année au public des résultats obtenus sur les produits de différentes origines pour cibler les densités de contrôle. Cette problématique renvoie aussi, comme pour la veille sanitaire, à la nécessité d'un système plus intégré de sécurité sanitaire des aliments au niveau européen.

2) Les problèmes liés à la réglementation actuelle

a) La réglementation sur les végétaux

Pour ce qui concerne les produits végétaux, un renforcement global du dispositif de contrôle à l'importation, fondé sur une analyse des risques, est en cours dans le cadre de la révision du règlement n°882/2004 relatif aux contrôles officiels. Les modifications visent essentiellement à imposer que le lieu où seront réalisés les contrôles soit situé à proximité du point d'entrée désigné pour les opérateurs. En outre, l'autorité compétente devra agréer le point d'entrée en s'assurant notamment que l'équipement qui s'y trouve soit conforme aux exigences du règlement. Les opérateurs et les autorités compétentes devront utiliser le système TRACES (Trade Control and Expert System) modifié. Il serait très souhaitable que ces renforcements interviennent rapidement. De plus, la commission a consulté l'AESA sur les risques posés par les pollutions dans les aliments d'origine non animale. Le premier avis a été donné en mars 2014 sur les risques Salmonella et Norovirus ou les végétaux à feuilles mangées crues en salade. Les autres devraient suivre d'ici fin 2014. Il sera alors possible de voir s'il convient de modifier le dispositif d'ensemble concernant les produits végétaux.

b) Le contrôle des traders

L'affaire de la viande de cheval, même si elle n'était pas principalement sanitaire, a mis en relief le rôle des traders dans des filières alimentaires de plus en plus complexes. Même lorsqu'il s'agit de denrées animales ou d'origine animale, les traders ne peuvent être soumis à agrément sanitaire puisqu'ils n'effectuent pas d'opération physique, et la procédure de l'agrément ne serait pas adaptée à leur activité. Leur repérage et leur contrôle supposeraient en revanche qu'ils soient dûment répertoriés. La législation communautaire prévoit une formalité, l'enregistrement, qui pourrait satisfaire à ce besoin. La rédaction du règlement (CE) n°852/2004 article 6 précise que tout exploitant du secteur alimentaire notifie à l'autorité compétente, en respectant les exigences de celle-ci, chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui mettent en œuvre une des étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, en vue de l'enregistrement d'un tel établissement.

Pour la définition de l'exploitant du secteur alimentaire, ce règlement renvoie aux définitions figurant dans le règlement (CE) n°178/2002, à l'article 3. Les "étapes de la production, de la transformation, et de la distribution" sont "toutes les étapes, depuis l'importation, depuis et y compris la production primaire d'une denrée alimentaire, jusque et y compris son entreposage, son transport, sa vente ou sa livraison au consommateur final".

La mission a examiné si le règlement 852/2004 précité s'applique aux opérations d'achat et de vente effectuées par des traders. En effet, il vise bien la « vente » mais son champ tel que défini par les premiers mots du règlement 178/2002 concerne la production, la transformation et la distribution, donc des stades qui comportent des opérations physiques. La vente n'est mentionnée que dans le membre de phrase cité, commençant par « y compris ». La question peut donc paraître se poser de savoir si seules sont concernées les ventes au titre des trois grands types d'opérations évoqués au début de l'article. En outre, la fin de la rédaction mentionne la vente ou la livraison au consommateur final ; une interprétation littérale pourrait conduire à penser que l'expression « au consommateur final » porte à la fois sur la vente et sur la livraison – cette dernière recouvrant par exemple les repas servis à des patients hospitalisés ou à des personnes âgées en maison de retraite, pour lesquels il n'y a pas de vente.

Dans un mail du 3 juin 2014 adressé à la mission, qui l'avait interrogée sur ce point, la Commission européenne a répondu que la procédure d'enregistrement vise bien toutes les opérations de vente, y compris celles des traders. Dans ces conditions, la mission estime que le mode de fonctionnement de la procédure d'enregistrement devrait être amélioré. Aujourd'hui, les autorités compétentes établissent et tiennent à jour une liste des exploitants qui ont été enregistrés, alors que pour les établissements agréés elles doivent non seulement établir une liste mais la mettre à disposition des autres Etats membres et du public. L'extension de ces dernières obligations au système de l'enregistrement serait souhaitable. Les autorités françaises devraient s'efforcer d'obtenir que l'enregistrement effectif des traders et leur activité fassent l'objet d'une surveillance des différents services de contrôle de l'Union européenne.

c) Les points d'entrée

Le nombre de points d'entrée en Europe serait de 300 – dont 25 en France, contre une vingtaine aux Etats-Unis. Ce nombre élevé répond pour partie à la géographie du continent européen et, pour une autre part, à ce qui est considéré par la douane comme un impératif de fluidification des échanges pour éviter que les flux commerciaux ne s'orientent prioritairement vers les pays où les points de contrôle sont les plus proches des opérateurs. Pour des raisons logistiques propres aux opérateurs, il est opportun qu'un certain nombre de points d'entrée subsistent. Leur réduction risque en effet de renchérir les coûts logistiques des opérations. En outre, il n'est pas prouvé que la concentration des points d'entrée permette d'établir un meilleur niveau de sécurité des produits importés de pays n'appartenant pas à l'Union Européenne. Certains grands ports européens ont la réputation d'être particulièrement permissifs.

Cependant le nombre élevé de points d'entrée peut compliquer l'organisation des contrôles. La tendance à la création de nouveaux points d'entrée pour les denrées alimentaires devrait donc être interrompue. En termes de sécurité sanitaire des aliments, il conviendrait même vraisemblablement qu'elle soit inversée. Dès lors, dans un contexte de compétition entre les plates-formes logistiques des Etats-membres, la réduction du nombre de points d'entrée en France doit impérativement et préalablement faire l'objet d'une étude d'impact - notamment pour examiner l'incidence sur l'objectif de « one stop shop » (unicité de contrôle en frontière afin de ne pas multiplier les points de rupture du flux logistique), l'impact sur la compétitivité des entreprises du secteur et la maîtrise des circuits d'approvisionnement. Ce point mérite donc un examen attentif et particulier.

Par ailleurs, la DGAI a réorganisé ses services de contrôle aux frontières en constituant un service national, le Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) dont les agents sont souvent rattachés hiérarchiquement à la DRAAF.

Côté DGCCRF, les agents sont rattachés aux DD(CS)PP. Les deux unités de contrôle aux frontières sont le plus souvent localisées sur le même site⁴⁰.

3) *L'impact des conditions effectives de fonctionnement*

La mission a examiné les conditions pratiques de fonctionnement des contrôles effectués sur le site de l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy.

L'équipe DGAI fonctionne 365 jours par an de 8h à 18h. Cette limitation des horaires d'ouverture induite par les moyens humains disponibles est regrettée par les opérateurs, mais en tant que telle ne pose pas de problème dans le respect par ces derniers de leur obligation de se conformer au contrôle sanitaire. En effet, le contrôle sanitaire étant obligatoire et général dans le cas de l'importation des produits animaux pour franchir les contrôles douaniers, le verrouillage par la douane permet, semble-t-il, de surveiller les fraudes à l'import de denrées animales, sous réserve de la sincérité des documents douaniers.

En revanche, la situation est différente en matière de contrôle sur les végétaux, assuré par les services DGCCRF. Les inspecteurs rattachés à la DDPP de Seine-Saint-Denis sont en charge de ces contrôles. Seuls sont soumis à une obligation de contrôle sanitaires les produits figurant sur une liste de couples produits/pays. Dès lors, du fait des horaires d'ouverture du point d'entrée désigné de Roissy, de 7h30 à 16h en semaine (les horaires ayant été réduits pour des raisons d'effectifs) et seulement le dimanche le week-end, il existe une possibilité pour certains importateurs de faire entrer frauduleusement avec un risque plus faible de contrôle, des produits non-animaux, normalement soumis à contrôle à l'importation, sous des dénominations inexactes⁴¹ pour éviter le blocage par les douanes. De plus, à cause de l'indisponibilité du Service Central du Laboratoire le samedi, les prélèvements pour analyse ne sont pas effectués le vendredi après-midi et le samedi. Une meilleure continuité du service est à restaurer.

III) Les méthodes d'action

A) L'inspection des établissements agréés par les agents de la DGAI

La programmation des contrôles concerne tous les établissements du secteur alimentaire (agréés, non agréés, remise directe). Elle s'inscrit dans une logique pluriannuelle (sur 5 ans 2011-2015), avec des inspections réalisées selon 3 axes distincts : prévention, amélioration et répression. En dehors de l'axe prévention, pour lequel des fréquences minimales d'inspection sont définies au niveau national, les priorités sont définies localement pour les axes amélioration et répression, en fonction du niveau sanitaire des secteurs d'activité locaux.

L'axe de prévention permet la surveillance régulière des établissements agréés ; les inspections couvrent l'ensemble du champ réglementaire sur la sécurité sanitaire des aliments. Dans les axes d'amélioration et de répression, les inspections sont ciblées sur les points essentiels pour la maîtrise de la sécurité sanitaire (incontournables) dans l'objectif d'aboutir à un niveau d'hygiène général plus élevé dans les secteurs d'activité visés.

Les méthodes d'inspection des agents de la DGAI sont fixées au plan national : les inspecteurs disposent de grilles d'inspection et de vade-mecum adaptés aux différents secteurs d'activité qui apportent, pour chaque point de contrôle, des précisions sur les modalités de contrôle et des avis d'experts facilitant une évaluation harmonisée de la conformité des opérateurs.

⁴⁰ Il n'a pas été établi que la différence d'organisation pose concrètement problème, notamment dans la mesure où les agents CCRF ont une liste précise de couples produits/pays à contrôler.

⁴¹ Par exemple sous le code douanier « fruits et légumes variés ».

L'accréditation selon la norme ISO (CEI) 17020 des services d'inspection de la DGAI a permis de consolider et de fiabiliser ces outils.

Pour les établissements soumis à l'agrément en application de la réglementation européenne, la DGAI instruit les dossiers de demandes d'agrément et évalue la conformité des établissements préalablement au démarrage des activités. L'inspection comporte l'examen de l'ensemble des procédures mises en œuvre par l'opérateur pour assurer la salubrité et la sécurité sanitaire de ses productions vis-à-vis des dangers biologiques, physiques et chimiques et qui constituent son plan de maîtrise sanitaire : bonnes pratiques d'hygiène, procédures fondées sur les 7 principes de l'HACCP (analyse des dangers et points essentiels pour leur maîtrise), procédures de traçabilité et de gestion des non-conformités. L'agrément n'est attribué qu'après vérification sur site de la conformité des installations et équipements et de la mise en œuvre de son plan de maîtrise sanitaire. Les établissements titulaires d'un agrément sont ensuite régulièrement contrôlés, à une fréquence proportionnelle au niveau de risque de l'établissement. Le contrôle officiel régulier du plan de maîtrise sanitaire, en particulier des enregistrements relatifs points critiques pour les contrôles et au suivi des non-conformités, permet de vérifier, au fil du temps, le niveau de maîtrise de la sécurité sanitaire de l'opérateur. Le résultat de l'évaluation de chaque point de contrôle est enregistré dans la base nationale SIGAL.

En 2013, 25 459 inspections ont été réalisées dans les établissements agréés de transformation et d'entreposage de denrées alimentaires. Ces inspections ont donné lieu à 174 procès-verbaux et 2433 suites administratives.

B) Les contrôles de première mise sur le marché par les agents de la DGCCRF

Afin de s'assurer de la conformité à la réglementation des produits lors de leur mise sur le marché, la DGCCRF met en place un dispositif renforcé de surveillance au stade de la première mise sur le marché, appelé contrôle de la première mise sur le marché (CPMM). Ce dispositif porte sur les fabricants, les importateurs et les introducteurs présentant le plus de risques en matière de qualité, de sécurité et de loyauté. Visant l'amont des filières, le CPMM permet un contrôle efficace avant la diffusion des produits dans le circuit de distribution.

Ces contrôles, qui concernent la qualité, la sécurité et la loyauté des produits, s'effectuent dans le cadre d'une démarche qualité encadrant l'analyse de risque, la réalisation des contrôles et la gestion des compétences. Complémentaires de ceux mis en œuvre dans le cadre des plans de contrôle et des enquêtes nationales, ils sont fondés sur une revue méthodique et approfondie de l'entreprise portant sur la bonne application des prescriptions réglementaires en matière de sécurité, de loyauté des transactions et de protection des consommateurs, et les moyens mis en œuvre par le professionnel pour s'assurer du respect de ses obligations.

La périodicité de ces contrôles est déterminée en fonction de la nature des produits, du niveau d'activité, et de facteurs individuels tels que l'historique des contrôles. Dans ce cadre, les établissements présentant les risques les plus importants font l'objet d'un contrôle annuel systématique.

C) Les plans de surveillance et de contrôle : une place des plans de surveillance à revoir

Les plans de surveillance visent à mesurer de façon objective la présence de divers contaminants dans les aliments, selon une approche statistique (non ciblée). Les données qui sont issues des plans de surveillance constituent par nature une source de données pour l'analyse des risques, et réciproquement.

Ils peuvent être utiles par exemple pour étudier la réalité de risques émergents⁴², ou encore pour chercher à préciser l'origine d'une contamination complexe⁴³, par exemple environnementale.

La DGAI et la DGCCRF mènent des plans de surveillance et des plans de contrôle, désignés sous le sigle « PSpC ». Cependant, le vocable PSpC n'est pas forcément heureux, les finalités des deux types de plans étant en réalité différentes. Les plans de contrôles sont des programmes orientés vers les entreprises les plus à risque.

En outre, plusieurs contraintes affectent l'organisation actuelle des plans de surveillance :

- Dans la pratique, le nombre de prélèvements effectués dans les PS est trop faible pour permettre une analyse statistique. *A fortiori*, il est beaucoup trop faible pour être représentatif au niveau régional, ce qui, pour certaines productions, limite les conclusions qui peuvent en être tirées.
- La réalisation des prélèvements, le plus souvent couplée aux contrôles ou inspections dans un objectif d'économie de moyens, ne permet pas d'assurer correctement leur caractère aléatoire et affecte la représentativité de l'échantillonnage.
- Leur mode de construction des plans coordonné entre les différents acteurs (DGAI, DGCCRF, InVS, ANSES) pour éviter les redondances, ne permet en revanche pas, en l'absence de cartographie globale des risques et transversale aux différentes administrations, de garantir que les moyens soient affectés sur les couples « contaminants /matrices » prioritaires.
- Un cadre européen contraignant, insuffisamment évolutif, affecte fortement la pertinence des plans mis en œuvre : selon les interlocuteurs de la mission, 90% des prélèvements réalisés correspondent à une surveillance mise en œuvre en application de la réglementation européenne, même si celle-ci n'en définit pas toujours strictement la volumétrie. En pratique, peu de moyens de surveillance sont de ce fait consacrés aux choix fondés sur une analyse de risques nationale.
- Au-delà des contraintes européennes, les plans de surveillance tendent en outre à être reconduits d'année en année, alors qu'une périodicité plus espacée serait en certains cas suffisante et qu'il faudrait explorer des domaines nouveaux.

La charge que représentent les plans de surveillance doit être optimisée. Leur représentativité statistique étant contestable, il convient de redéfinir leur fréquence et leur mise en œuvre, redéfinition qui doit intervenir le plus souvent au niveau communautaire. Cela permettrait à la fois de diversifier la surveillance et de redéployer davantage de moyens sur les contrôles. Au plan national le réexamen des plans devrait être conduit avec l'ANSES pour mieux éclairer les choix⁴⁴.

Une autre évolution pourrait être de confier la réalisation des prélèvements à un prestataire externe, à l'image de ce qui est fait par le Ministère de la Santé dans le domaine de l'eau pour une très grande majorité des prélèvements. Toutefois, une telle décision nécessiterait notamment une évaluation en terme de coûts et de bénéfices (amélioration de la représentativité de la surveillance, redéploiement d'effectifs des administrations sur les contrôles).

⁴² Ainsi, dans le domaine des contaminants, à la suite d'un incident industriel ayant conduit à la contamination de l'eau de distribution par les ions perchlorate, un plan de surveillance de la contamination des préparations pour nourrissons, des préparations de suite et des aliments lactés destinés aux enfants en bas âge par ce contaminant a été mis en place en 2012 afin de permettre à l'ANSES de caractériser les niveaux d'exposition de cette catégorie de la population et le risque sanitaire. Suite aux notifications d'alerte survenues par la suite en provenance d'Allemagne, mettant en évidence des teneurs élevées en ions perchlorate dans les fruits et légumes, le plan de surveillance de la DGCCRF a été élargi en 2014 à ces denrées. Une évaluation des risques est désormais en cours au niveau de l'AESA et de l'ANSES.

⁴³ Si l'on s'intéresse à l'acrylamide par exemple, on sait que le problème vient exclusivement du procédé de fabrication. Pour autant, les solutions sont complexes et passent aussi bien par des meilleures sélections variétales, des traitements enzymatiques, que par l'optimisation des conditions de stockage et de traitement.

⁴⁴ Une meilleure articulation de l'ANSES avec l'administration sur le sujet des plans de surveillance été engagée récemment entre l'Agence et la DGAI mais pas avec la DGCCRF.

D) La gestion des alertes et des crises

Les administrations ont une longue habitude de traitement des alertes et des crises, le fonctionnement est très généralement efficace et sans difficultés. Un « protocole d'information, de coordination et de gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire entre les administrations concernées, DGAI, DGS, DGCCRF » a été établi et actualisé le 5 novembre 2013. Il permet aux trois administrations de bien travailler ensemble, chacune dans son métier, en définissant les modalités de circulation et de partage de l'information. Pour ce qui concerne les TIAC, celles-ci sont d'abord gérées par le ministère de la Santé (département des urgences sanitaires), qui diligente une enquête pour connaître l'origine des cas. La gestion est ensuite confiée à la DGCCRF ou à la DGAI selon la nature et l'origine de la TIAC. Un « Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire » décrit la coopération entre les administrations et les exploitants. Les ARS constituent de manière incontestée l'autorité chargée de la gestion des alertes d'origine alimentaire, comme elles le sont dans la gestion des autres types d'alertes sanitaires.

La mission a examiné la manière dont avaient été gérées certaines crises pour lesquelles elle avait reçue des questions sur l'efficacité de la communication de la part d'organisations de consommateurs. Il lui est apparu que le traitement des alertes avait été réalisé dans de bonnes conditions⁴⁵.

Pourtant une lacune doit être soulignée dans la pratique des retours d'expérience. Le département des urgences sanitaires (DUS) de la DGS a dans ses fonctions d'organiser des retours d'expériences sur les « situations qui le nécessitent ». Il existe d'ailleurs depuis 2007 un guide méthodologique des retours d'expérience. Pourtant, aucun RetEx n'a été organisé ces trois dernières années en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Par ailleurs, si la France représente une part importante des alertes communiquées au Réseau d'alertes européen (RASFF), qui recense les alertes à l'échelle européenne pour ce qui concerne les risques microbiologiques (20% venant de l'ensemble des pays européens), elle n'est à l'origine que de 4% des alertes de nature toxicologique, ce qui peut traduire une insuffisance soit des contrôles soit des signalements.

E) Les méthodes de contrôle à la remise directe

Une expérimentation a été menée pour harmoniser les méthodes de contrôle à la remise directe entre agents CCRF et DGAI : une grille de contrôle unique, groupant les items relatifs à l'hygiène et à l'information du consommateur, tout en étant assortie de questions spécifiques aux métiers des deux Directions générales. La méthodologie harmonisée ainsi mise au point devrait être étendue à toutes les DD(CS)PP et proposée aux délégations départementales des ARS, aux SCHS et aux services de police et de gendarmerie lorsqu'ils interviennent, et faire l'objet de formations.

IV) Les moyens

A) Les autocontrôles et le rôle des entreprises et de leurs organisations collectives

Les entreprises ont en matière de sécurité des produits une responsabilité de premier rang face à laquelle elles se sont organisées. Cependant, le contrôle par les services de l'Etat a une place essentielle. Or, les baisses fortes et répétées des effectifs ont induit une diminution forte de leurs interventions tandis que le nombre de sanctions reste trop faible par rapport au nombre de constatations de non-conformités.

⁴⁵ La mission a observé des cas particuliers soulevés par des associations de consommateurs (à savoir : un cas de particules métalliques dans des feuilles de thym en juillet 2013 ; la présence de *Listeria monocytogenes* dans un dessert lacté en septembre 2013) et a pu s'assurer que le traitement par les directions générales avaient été satisfaisant.

1) *Les autocontrôles*

Les établissements du secteur alimentaire sont soumis à l'obligation de mettre en place des autocontrôles adéquats. Ce système est fondamental pour le bon fonctionnement global du dispositif de sécurité sanitaire des aliments. L'administration ne pouvant tout contrôler, a fortiori dans des secteurs qui comprennent plus de 360 000 entreprises pouvant elles-mêmes compter plusieurs unités soumises à contrôle⁴⁶, et la responsabilité de premier rang revenant aux professionnels, le développement des autocontrôles auxquels l'administration a incité depuis 25 ans est essentiel.

Par exemple, la DGCCRF a signé avec deux organisations professionnelles du secteur des fruits et légumes frais, le SNIFL et Fel' Partenariat, des conventions pluriannuelles par lesquelles ces organisations s'engagent à appliquer une démarche qualité volontaire chez tous leurs adhérents. Cette démarche qualité consiste à mettre en place un certain nombre d'autocontrôles définis par l'administration et effectués par des laboratoires agréés. Les professionnels qui reçoivent des résultats d'analyse traduisant un problème pour la sécurité des consommateurs ont l'obligation d'en informer la DGCCRF⁴⁷. La DGCCRF suit ces établissements par des contrôles de second niveau sur le respect des engagements prévus dans les conventions.

Depuis 2011, à l'initiative de la DGAI, les 25 000 entreprises impliquées dans la distribution, l'application et le conseil en produits phytosanitaires doivent s'engager dans un processus de certification confié à des organismes certificateurs (OC) privés accrédités par le COFRAC (12 OC en 2014) et dont le travail est contrôlé par l'Etat via la vérification des entreprises ainsi certifiées.

Globalement, le système d'autocontrôle qui a été progressivement bâti semble fonctionner de manière satisfaisante. Par exemple, les entreprises françaises représentent 26% des alertes issues d'autocontrôles en Europe et transmises au réseau européen d'alerte.

La mise en œuvre des principes HACCP prévue par la réglementation européenne relative à l'hygiène impose aux opérateurs des mesures de validation, surveillance et vérification de leur plan de maîtrise sanitaire afin de démontrer l'efficacité du dispositif mis en œuvre pour garantir l'hygiène des denrées alimentaires produites et mises sur le marché ; ces mesures comprennent notamment la réalisation d'analyses d'autocontrôle microbiologiques. Le choix du laboratoire d'analyse (interne ou externe) relève de la responsabilité des professionnels. Les méthodes d'analyse utilisées sont soit les méthodes de référence, soit les méthodes alternatives validées par rapport à la méthode de référence.

Il est cependant nécessaire que l'administration intervienne par des contrôles de second niveau pour s'assurer que les autocontrôles sont effectivement mis en place par les professionnels, et menés avec la rigueur nécessaire.

La vérification des autocontrôles des professionnels est réalisée principalement, de la part de la DGCCRF, à l'occasion des Contrôles de Première Mise sur le Marché⁴⁸ (CPMM), même si elle peut l'être également lors d'enquêtes spécifiques. La baisse du nombre de CPMM en raison de la baisse des effectifs (cf. infra) mérite donc attention.

Pour ce qui concerne la DGAI, ces autocontrôles doivent porter a minima sur les critères mentionnés par le règlement (CE) n°2073/2005. Les analyses doivent être réalisées conformément aux dispositions du règlement (CE) n°2073/2005. Le non-respect d'un critère indicateur d'hygiène des procédés prévu par ce règlement doit conduire le professionnel à améliorer l'hygiène de son processus de fabrication ; les produits peuvent continuer à être commercialisés. Au contraire, le non-respect d'un critère microbiologique de sécurité nécessite, outre la révision du plan HACCP de l'entreprise, le retrait et, dans les cas où les produits sont déjà sur le marché, le rappel des produits.

⁴⁶ 506 000 pour la DGAI en 2012, dont 24 000 établissements agréés, 110 000 établissements de restauration collective et 371 000 de remise directe.

⁴⁷ Le code de la consommation prévoit par ailleurs que tout producteur (de produits alimentaires ou d'autres natures) qui détectent un produit susceptible de porter atteinte à la sécurité des consommateurs doit en informer l'autorité de contrôle.

⁴⁸ Le CPMM porte aussi sur les caractéristiques des produits autres que la sécurité (qualité, loyauté).

La loi prévoit que, si la denrée est préjudiciable à la santé des consommateurs, l'opérateur est désormais tenu d'informer l'autorité compétente. Les résultats d'analyse et les suites données aux résultats non conformes (devenir des produits, modification de process, notification à la DD(CS)PP lorsqu'elle est requise) sont contrôlés lors des inspections programmées. La DGAI a entamé des réflexions pour déterminer la liste des dangers sanitaires de première catégorie pour laquelle elle pourrait rendre obligatoire, en application de l'article L. 201-7 du Code Rural, l'information des DD(CS)PP en cas de résultat d'analyse d'autocontrôle défavorable. Les DD(CS)PP seraient alors en mesure de s'assurer précocement que les professionnels mettent en œuvre les procédures ad-hoc pour protéger le consommateur, et le cas échéant se substituer au professionnel défaillant pour gérer le risque.

La DGAI effectue donc des inspections dans les établissements agréés et enregistrés pour évaluer la qualité des plans de maîtrise sanitaire des établissements inspectés et la conformité des processus effectivement mis en œuvre par les professionnels. Ces principes concernent tous les secteurs relevant de la DGAI mais des normes allégées ont été mises en place pour les ateliers fermiers ou les entreprises artisanales. Selon les statistiques de la DGAI, le nombre d'inspections, hors inspections tournées vers la « répression », est passé de 37 297 en 2012 à 20 206 en 2013⁴⁹.

Certains exploitants du secteur alimentaire (notamment les grands groupes industriels et les grandes chaînes de distribution) ont des systèmes d'autocontrôles complets ciblant des contaminants comme les résidus de pesticides ou les pollutions environnementales qui vont au-delà des obligations réglementaires actuelles. Ces systèmes d'autocontrôles n'ont pas été évalués par les autorités. L'Office européen OAV (Office alimentaire et vétérinaire) recommande leur examen afin de les prendre en compte dans la fréquence des contrôles officiels (cf. règlement CE 882/2004).

Concernant les plus petites entreprises, les guides de bonnes pratiques constituent un moyen plus simple, mais efficace, de surmonter les difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer lors de l'élaboration d'une procédure qualité⁵⁰ propre. Leur contenu est validé par l'administration après examen par un conseil d'experts indépendants (le Conseil National de la Consommation) et avis de l'ANSES. En janvier 2013, 56 guides étaient en vigueur dont 18 en cours de révision.

2) L'action des organisations professionnelles, groupements et centres techniques

Les centres techniques constituent un vecteur important pour développer les bonnes pratiques et sont les interlocuteurs de l'administration pour la préparation de guides. A cet égard, des progrès sont à accomplir dans le domaine de la conchyliculture dans le respect des spécificités de ce secteur.

Les organisations professionnelles essaient elles-mêmes, dans divers domaines, d'agir pour réduire ou pour éliminer les problèmes sanitaires potentiels. Par exemple, sur l'utilisation des antibiotiques, la filière cunicole poursuit depuis plusieurs années des efforts pour diminuer l'usage de ces produits dans ses élevages, ce qui aurait permis une baisse de 27% de l'exposition des animaux aux antibiotiques entre 2007 et 2011. Un nouveau plan d'action interprofessionnel a été mis en place fin 2011 pour renforcer la sensibilisation de tous les acteurs et accélérer la baisse.

La filière porcine a instauré un moratoire sur l'utilisation des céphalosporines de dernières générations. L'exposition aux antibiotiques d'une manière générale a diminué de 29% sur les dernières années et de 40% pour ce qui concerne l'exposition aux céphalosporines.⁵¹

⁴⁹ Dans ses inspections, la DGAI distingue trois axes « prévention », « amélioration » et « répression ». Les inspections menées sur l'axe répression concernent principalement des établissements de remise directe et de restauration commerciale à la suite de plaintes de consommateurs. Leur nature diffère donc de celle des deux autres axes. Les chiffres sur les années antérieures ne permettent pas de comparaison valable car les chiffres ne sont pas homogènes.

⁵⁰ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), cf. Annexe II.

⁵¹ Chiffres fournis par la FNSEA. Les données publiées par l'ANSES (octobre 2013) corroborent ces données.

3) La formation des responsables d'établissements

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 instaure l'obligation, entrée en vigueur en octobre 2012, d'une formation à l'hygiène adaptée à leur activité pour les professionnels de l'alimentation. Un décret, paru en juin 2011, précise les secteurs concernés et les conditions auxquelles doivent répondre les organismes de formation. Ont d'abord été formés les responsables de la restauration commerciale puis ceux de restaurants. L'avis de certains agents des DD(CS)PP est, lui, qu'il est nécessaire d'améliorer le dispositif. Ils suggèrent de rendre ces mesures plus efficaces en prévoyant un examen et le retrait de la capacité d'exercer en cas de manquement grave constaté lors d'une inspection. Cependant, la mise en œuvre de la loi de 2010 est encore récente. Un bilan devrait en être dressé par exemple début 2015.

B) Les moyens consacrés par l'Etat aux contrôles et les conséquences de la baisse des effectifs

Quelle que soit l'importance des efforts relevant des entreprises et de leurs organisations, tous les acteurs, qu'il s'agisse des milieux agricoles, de l'industrie alimentaire ou des associations de consommateurs, ont mis l'accent sur la nécessité des contrôles publics.

Contrairement à l'évaluation des risques et à la surveillance, la gestion des risques, et notamment pour les contrôles de terrain, a été confrontée ces dernières années à une réduction drastique de ses ressources sans prise en compte de l'analyse des risques. Il y a là un paradoxe réel dans la mesure où cette réduction est contraire aux objectifs de sécurisation du dispositif et aux attentes sociétales, exprimées fortement par les différents collègues du Conseil national de l'alimentation et par le comité permanent agricole du Conseil national de la consommation, comme par les organisations de consommateurs. Selon une étude menée pour l'AESA en 2010⁵², 85% des français estiment que les autorités devraient en faire plus pour assurer la sécurité sanitaire des aliments.

L'estimation des moyens spécifiquement consacrés à la sécurité sanitaire des aliments ne tient pas compte des contrôles à double fin⁵³. Les mêmes agents de la DGCCRF mènent souvent chez un même professionnel des contrôles portant sur la sécurité sanitaire, sur la qualité des produits, ou encore la loyauté des pratiques. Les agents de la DGAI, quand ils interviennent en matière vétérinaire, peuvent le faire simultanément sur des questions de sécurité des aliments, et de bien-être des animaux. Ceux qui interviennent au titre de la protection des végétaux peuvent le faire simultanément sur des sujets de santé des végétaux, de protection contre des maladies végétales non transmissibles à l'homme et dans un objectif de sécurité alimentaire.

Il est cependant certain que les effectifs consacrés à la sécurité sanitaire des aliments (1900 ETPt (abattoirs compris) pour la DGAI et l'équivalent de 200 pour la DGCCRF), s'ils ont été stabilisés dans le budget pour 2014, avaient sensiblement diminué – plus rapidement que la moyenne des effectifs de l'Etat – au cours des dernières années. Cette diminution a été à peu près parallèle pour la DGAI et la DGCCRF, respectivement 12% et 11% de 2009 à 2013. Aussi bien pour la DGAI que pour la DGCCRF, cette baisse de moyens se traduit par une diminution du nombre des inspections et contrôles exercés.

⁵² Eurobaromètre spécial 354, Rapport risques liés aux aliments, étude menée par TNS opinion & social à la demande de l'AESA, décembre 2010.

⁵³ La seule comparaison disponible au plan européen est le rapport de 2012 de la Commission européenne sur le fonctionnement des contrôles de sécurité sanitaire des aliments. 100 000 agents sont employés directement ou indirectement à la sécurité sanitaire des aliments pour l'ensemble de l'UE. La France représentant 1/8 de la population de l'UE, elle devrait dédier à la sécurité sanitaire des aliments de l'ordre de 12 000 agents. Les chiffres qui suivent montrent, au-delà des difficultés de calcul que le nombre réel est très certainement bien inférieur. Toutefois, les données du rapport de la Commission semblent trop incertaines pour fonder des calculs de ce type.

Le sous-investissement patent dans ce domaine nous expose à des risques sanitaires mais aussi économiques vis-à-vis de nos partenaires commerciaux. Sur ce plan, le changement de paradigme devient urgent et la « sanctuarisation » des moyens de contrôle est un minimum. Dans sa contribution préliminaire à la réflexion sur l'évolution du dispositif français, le président du Conseil National de l'Alimentation (CNA) rappelle que la sécurité sanitaire fait partie du « socle des éléments non négociables de la qualité des aliments. »

Les positions des membres du Conseil national de l'alimentation (CNA)

Le CNA est une instance consultative composée de représentants des producteurs agricoles, des secteurs de la transformation et de la distribution, de la restauration collective, des salariés du secteur agricole et agroalimentaire, des associations de consommateurs, ainsi que de personnalités qualifiées.

Des questionnaires mis au point par les inspecteurs chargés d'assister les rapporteurs, en concertation avec le secrétariat du CNA, ont été adressés aux membres de ce conseil. Quinze organisations représentatives des opérateurs économiques ont répondu, ainsi que trois organisations représentatives des consommateurs⁵⁴.

Globalement, les associations tant de consommateurs que de producteurs s'accordent pour rappeler que la sécurité sanitaire des aliments est une mission de l'Etat qui ne saurait être négligée.

Elles insistent sur le fait que la politique de sécurité sanitaire des aliments est une politique publique et fondamentalement régalienne des aliments, même si se développent en parallèle des contrôles menés par les entreprises (autocontrôles). En plus d'un maintien, voire d'un renforcement, des contrôles publics, elles appellent à un renforcement important des sanctions et des suites qui leur sont données, notamment dans les cas de fraude.

Concernant les effets de la réforme territoriale, les avis sont variés mais mentionnent fréquemment une insuffisante lisibilité de l'organisation de l'Etat. Les trois associations de consommateurs s'accordent sur ce point mais leurs propositions pour y faire face divergent. Les associations de professionnels soulignent également une insuffisante homogénéité des contrôles entre les régions ou départements.

De manière générale, les organisations de producteurs jugent bonnes leurs relations avec les administrations. Elles soulignent la nécessité de maintenir les compétences « métier » des agents chargés de la sécurité sanitaire des aliments, et le besoin de flexibilité et de collaboration entre agents et professionnels dans la gestion des contrôles.

Les organisations de consommateurs signalent que ceux-ci ont une tolérance quasi nulle aux risques sanitaires. Elles considèrent l'information du consommateur comme une préoccupation de premier plan, la jugent actuellement insuffisante et estiment qu'elle doit être améliorée de manière continue et pas seulement en temps de crise.

1) Les moyens de la DGAI et de la DGCCRF, et l'évolution des contrôles

a) La DGAI

Pour ce qui concerne la DGAI, l'effectif à l'échelon départemental a baissé de 6,8% entre 2009 et 2012 (-300 ETPt). Sur la période 2011-2013, la baisse des moyens de la DGAI a été particulièrement sensible dans les abattoirs et les contrôles à la remise directe. Les moyens humains affectés à la sécurité sanitaire des aliments sont tombés de 2574 à 1899 ETPt, cette baisse affectant dans des proportions variables tous les types d'activités.

⁵⁴ L'UFC – Que Choisir et la CLCV n'ont pas répondu à cette consultation mais ont demandé à être reçues par les rapporteurs. Une réunion a eu lieu avec chacun d'entre elles (cf. Annexe III)

Pour ce qui concerne la remise directe, les données fournies à la mission convergent pour traduire une forte diminution (selon les définitions, 191 ETPt en 2010 et 143 en 2013 pour l'une ; 232 en 2011 et 134 en 2013 pour l'autre).

De manière assez homothétique, le volume des inspections traduit une baisse de 12% du nombre total d'inspections effectuées par la DGAI entre 2011 et 2013, dont 9% en 2013. Selon les chiffres de la Cour des comptes, les contrôles ont diminué de 17% entre 2009 et 2011 (sur les établissements agréés ou non). Au total, sur la période 2009-2013, la baisse a donc atteint 20%. Parmi les établissements agréés, 7% n'ont pas fait l'objet d'un contrôle entre 2009 selon le rapport de la Cour des Comptes publié en 2014 [il s'agit surtout de bateaux agréés]. Le taux de contrôle pour les établissements de remise directe n'était que de 7% en 2012.

La régression des effectifs se trouve aujourd'hui confrontée à plusieurs nécessités : renforcer les contrôles sur l'amont de la production agricole, pour respecter les obligations communautaires, et pour accroître les contrôles en amont sur la production végétale et assurer les contrôles nécessaires à l'importation comme maintenir la pression de contrôle sur les lieux de transformation et la mise à disposition du consommateur. Des redéploiements sont certainement concevables, par exemple, à l'intérieur des effectifs DGAI, vers le contrôle en amont des productions végétales, ou par une rationalisation des plans de surveillance. La portée de ces redéploiements est cependant nécessairement limitée et ne suffira pas.

Certes, des méthodes plus économes en effectifs semblent susceptibles d'être mises en œuvre dans certains domaines. Pour les abattoirs de volailles, un projet pilote est expérimenté pour s'affranchir de la présence permanente des services vétérinaires in situ et optimiser les missions en abattoirs en fonction d'une analyse des risques. Ce projet semble intéressant dans la mesure où 78% des abattoirs de volailles produisent moins de 1% de la production totale, ce qui, en l'état actuel des textes, induit une dispersion des capacités de contrôle. Si l'expérience est positive et apparaît compatible avec l'accroissement indispensable de la sécurité sanitaire du secteur des volailles, sa généralisation, qui suppose une autorisation communautaire et une modification des textes, devrait être proposée par les autorités françaises. Le redéploiement d'effectifs qui serait ainsi rendu possible demeurerait cependant là aussi limité.

b) La DGCCRF

Pour ce qui concerne la DGCCRF, la relation entre la baisse globale des moyens et celle des actions en matière de sécurité sanitaire des aliments est plus délicate à établir, dans la mesure où les missions de la DGCCRF sont plus diverses.

Les effectifs globaux CCRF sont passés de 4111 au 1^{er} janvier 1997 et 4072 au 1^{er} janvier 1998 à 3723 ETPt en 2007 et 2940 en 2013, ou de manière plus pertinente pour ce rapport, de 3275 à 2949 entre 2007 et 2013 hors transfert⁵⁵.

De manière plus fine, un travail sur les actions de la DGCCRF permet de mesurer que les enquêtes en matière de sécurité des aliments ont consommé l'équivalent de 204,5 ETPt pour l'année 2012, sur un effectif total de 2 316,4 ETPt, dont 1 611,6 ETPt consacrés aux enquêtes de terrain au sens strict.

La baisse globale des moyens se retrouve dans celle du nombre de contrôles de la part des services CCRF. Au stade de la remise directe, le nombre d'établissements visités est tombé d'un niveau moyen de 45 000 établissements/an visités dans la période 2004-2008 à 31 588 en 2013 (cf. annexe IV). Sur la même période, les contrôles dits de première mise sur le marché (CPMM), c'est-à-dire principalement au stade de la transformation, sont tombés d'une moyenne de 2800 établissements visités par an à 1350. Cette évolution traduit certes un effort de rationalisation sur la base d'une analyse de risque, mais cependant aussi une baisse de la couverture du terrain. Globalement, l'activité DGCCRF a fortement diminué de 2009 à 2013 avec une baisse répétée chaque année. Sur 5 ans, l'activité de contrôle a diminué de 18,6 %.

⁵⁵ En consommation effective du plafond d'emploi autorisé. Les transferts sont liés à la création de l'autorité de la concurrence et à celui des missions en matière d'urbanisme commercial et expliquent 76 de ces suppressions d'emplois.

Pour la mission sécurité sanitaire des aliments, la baisse est de 12 474 contrôles, soit 17,2 % en 2009. La baisse d'activité est donc plus rapide que celle des effectifs, ce qui peut traduire qu'un seuil a été franchi en deçà duquel les fonctions incompressibles (accueil des publics ou gestion par exemple) ne pouvant baisser davantage, c'est l'activité d'enquête qui est la variable d'ajustement pour des équipes de taille très réduite.

c) L'évolution globale

Globalement, par son ampleur et sa répétition pendant plusieurs années la baisse des effectifs de contrôle à la DGAI et à la DGCCRF, si elle s'est interrompue après 2013, a sensiblement réduit la présence des services sur le terrain et fragilisé le système de contrôle.

Pour ce qui concerne tant la DGCCRF que la DGAI, la baisse des contrôles dans la restauration commerciale et plus généralement en remise directe contraste avec le fait que, dans de nombreuses villes, et notamment à Paris, la rotation des responsables des petits établissements s'est faite plus rapidement, ce qui nécessiterait des passages moins espacés des services de contrôle. Sur ce dernier point, il n'existe pas de liens établis entre la diminution du taux de contrôle et l'augmentation de certaines pathologies, par exemple des TIAC, liées à la restauration commerciale. Le contraste entre les deux évolutions vaudrait cependant de retenir l'attention.

2) Compétences des agents : l'affirmation nécessaire des compétences métiers

Pour ce qui concerne la DGAI, les contrôles officiels font intervenir cinq grandes catégories de personnel :

- les inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) : il s'agit essentiellement de vétérinaires fonctionnaires qui, après le diplôme de Doctorat vétérinaire, ont suivi une formation spécialisée à l'École nationale des services vétérinaires de Lyon. Ces vétérinaires qualifiés ont le titre de «vétérinaires officiels».
- les vétérinaires inspecteurs vacataires : il s'agit de vétérinaires qui ont également le titre de «vétérinaires officiels » et qui interviennent le plus souvent pour l'inspection en abattoirs, mais ce ne sont pas des fonctionnaires.
- les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts qui exercent essentiellement leurs compétences dans le domaine phytosanitaire;
- les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement : ces fonctionnaires assurent des missions de contrôle dans les cas où la loi ne stipule pas qu'il doit s'agir d'un vétérinaire officiel désigné;
- les techniciens (catégorie B) : ces fonctionnaires effectuent, sous l'autorité des ISPV, des vétérinaires officiels et des ingénieurs, des contrôles relatifs à la santé et au bien-être des animaux, à la qualité et à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ainsi que des contrôles phytosanitaires.

On peut considérer que, hormis les effectifs affectés au contrôle du bien-être des animaux, de la protection des animaux contre les maladies non transmissibles à l'homme et de la protection des espèces végétales, la majeure partie des effectifs DGAI sont consacrés à la sécurité sanitaire des aliments, qu'ils soient affectés au contrôle de la production primaire, dans les établissements où des denrées sont transformées et manipulées, au niveau de l'alimentation animale, de la pharmacie vétérinaire ou de la remise directe...

Pour ce qui concerne la DGCCRF, les contrôles officiels font intervenir deux grandes catégories de personnel :

- les inspecteurs de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.
- les techniciens de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Les inspecteurs et les techniciens de la CCRF effectuent, sous l'autorité de cadres (directeurs départementaux et inspecteurs principaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), des contrôles relatifs à la sécurité, à la qualité et à l'innocuité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, à tous les stades allant de la production à la distribution de ces denrées, et en particulier au stade de la remise directe.

Le recrutement des agents de la DGCCRF se fait sur concours pour les personnes disposant au minimum soit d'une licence ou équivalent pour se présenter au concours d'inspecteur (catégorie A), soit d'un baccalauréat ou équivalent pour se présenter au concours de contrôleur (catégorie B). Dans la pratique, les agents de catégorie A sont recrutés au niveau de la maîtrise ou du doctorat, les agents B à celui de la licence. Deux types de concours d'accès sont organisés : des concours à dominante juridique et économique et des concours à dominante scientifique et technologique. Les candidats admis suivent ensuite une formation initiale théorique qui se déroule à l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) à Montpellier.

Cette formation a pour objectif de former les agents nouvellement recrutés à leur futur métier de manière à ce qu'ils puissent en maîtriser les différents aspects. La formation, à caractère probatoire, se déroule en alternance et dure une année scolaire. Elle enchaîne séquences d'enseignements à l'école sur des modules spécialisés dans les domaines juridique, économique, comptable, scientifique et technologique et stages d'application en unités d'enquêtes. La formation initiale est commune pour les lauréats des deux filières (juridico-économique ou scientifique). Toute promotion est accompagnée d'une période de formation.

L'ENCCRF assure la formation initiale des agents de la DGCCRF et participe à leur formation continue. Les programmes de formation continue sont élaborés en fonction des besoins identifiés au niveau central et dans les services régionaux ou locaux (départements). Les formations sont dispensées par l'ENCCRF, les régions, des laboratoires ou des instituts spécialisés.

Au sein même des Directions, les recrutements et les affectations, *a fortiori* dans un contexte où les effectifs de chaque unité se sont réduits, doivent être décidés de manière préférentielle de façon à assurer que les unités disposeront d'agents ayant le panel de compétences techniques nécessaires. Si la nécessité s'en fait sentir, des formations ad hoc sont organisées afin de parfaire l'adéquation des agents au profil du poste qu'ils occupent.

Des formations communes peuvent également être organisées sur des sujets d'intérêt commun. En 2011 par exemple, la DGCCRF et la DGAI ont proposé une formation nationale commune sur l'alimentation animale. En 2011 encore, le MAAF a organisé trois séminaires sur la gestion des alertes alimentaires, auxquels des agents de la CCRF ont également participé.

La DGAI rencontre deux types de difficultés : d'une part, le recrutement d'agents pour les abattoirs, qui se retrouvent souvent en zone isolée et ou en zone rurale. D'autre part, la nécessité de recruter des vétérinaires vacataires qui représentent de fait une part importante de l'effectif, mais supposent de mettre en place des formations significatives adaptées.

A la DGCCRF, l'affectation est essentiellement décidée en fonction de critères d'ancienneté, sauf en sortie d'école. Il n'y a pas de fiches de postes et les agents sont affectés indépendamment des besoins de la direction départementale concernée. L'orientation affirmée dans le « Plan d'amélioration du réseau déconcentré de la DGCCRF », validée par les ministres de l'Economie et de la Consommation, d'étendre la pratique des fiches de postes aux mutations est positive et devrait être mise en œuvre prochainement.

C) Des instruments de contrôle et de sanction renforcés mais à mieux utiliser

Chacune des administrations dispose de larges pouvoirs d'enquête et de sanction. De plus, toutes les administrations (DGAI, DGDDI, agents des délégations départementales des ARS), et non uniquement la DGCCRF, peuvent utiliser les pouvoirs du code de la consommation, utiles en matière sanitaire.

Les agents de la DGCCRF, symétriquement, peuvent utiliser les pouvoirs du code rural, sauf ceux qui nécessitent des connaissances vétérinaires spécifiques (notamment la reconnaissance visuelle des non conformités des denrées animales). Des outils juridiques supplémentaires sont en passe d'être donnés aux administrations, pour qu'elles puissent assortir d'astreintes leurs injonctions de mise en conformité (cf. article 19 § 2 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture modifiant l'article L. 233-1 du code rural et de la pêche (titre III livre II)).

Les suites des contrôles effectués par les agents de la DGAI peuvent relever de la police administrative en cas de non-conformité (rappel à la réglementation ou avertissement administratif avec ou sans délai de mise en conformité, mise en demeure, destruction, décision administrative de type suspension ou retrait d'agrément, fermeture d'un établissement, etc.) ou de la police judiciaire en cas d'infraction (délit et contravention). Les constatations peuvent également donner lieu à un procès-verbal transmis au procureur de la République ou à la proposition d'une transaction pénale avec l'accord du parquet, ou encore à des amendes forfaitaires pour les infractions les moins importantes.

Pour la DGCCRF, les contrôles en matière de sécurité sanitaire des aliments ont donné lieu à 4570 procès-verbaux en 2009 et 3627 en 2013, soit une baisse de 20%. Dans le même temps, les mesures de police administrative ou injonctions administratives sont passées de 5 693 en 2009 à 4 988 en 2013 soit une baisse de 12,5%.

Pour ce qui concerne la DGAI, le nombre de suites administratives données aux contrôles est encore faible et le nombre de suites judiciaires plus encore. Comme l'a indiqué la Cour des comptes⁵⁶, pour les végétaux, s'agissant des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles en 2011, seuls 1,2% ont donné lieu à un procès-verbal, 5,5 % à une mise en demeure et 11 % à d'autres suites (destructions, suspension d'agrément, etc.). S'agissant des contrôles réalisés chez les distributeurs de produits phytosanitaires, seuls 2,3 % ont donné lieu à un procès-verbal, 20,6 % à une mise en demeure et 18,3 % à d'autres suites. S'agissant des contrôles réalisés en 2012 dans les établissements de production/transformation de denrées d'origine animale, seules 41 % des inspections constatant une non-conformité moyenne ou majeure ont donné lieu à une suite, quelle qu'elle soit (y compris un avertissement). La DGAI a pris conscience de ces problèmes, et essaie d'y remédier en mettant en œuvre un plan d'action sur les suites et leur suivi, ce qui a permis de constater en 2013 une augmentation des suites données aux contrôles.

Dans les plans de contrôle de la DGAI sur les résidus chimiques présents dans les animaux et les denrées d'origine animale (50 300 en 2012), les taux de non-conformités sont très faibles, généralement de l'ordre de 0,1% des prélèvements. Ces taux sont légèrement plus élevés dans certaines catégories (lapins, gibiers, poissons d'élevage, œufs, miel). Le nombre de suites administratives est faible. Cela est justifié dans certains cas par les conclusions des enquêtes menées. Sur les dix dernières années, ces résultats sont stables.

D) Des systèmes d'information à construire

1) *Des projets de perfectionnement en cours*

Dans un univers de plus en plus complexe, où le partage de l'information est nécessaire, l'existence de systèmes d'information permettant la synergie entre services est indispensable. Sans systèmes d'information cohérents, il n'y a pas de suivi possible.

La question des systèmes d'information est fondamentale pour assurer le pilotage d'ensemble des contrôles mais aussi l'alimentation du système d'évaluation des risques. La DGAI et la DGCCRF ont franchi une étape en mettant en place un système passerelle, SORGAL, entre le système SIGAL de la DGAI et le système SORA de la DGCCRF. Cependant, SORGAL est limité à la remise directe et n'enregistre que l'existence et la date des contrôles et non leur contenu et leurs résultats.

⁵⁶ Rapport public annuel, février 2014.

Des améliorations doivent être apportées aux systèmes d'information respectifs mis à la disposition des agents ; la mise en commun des données doit être améliorée.

SORGAL doit en outre être enrichi par une possibilité d'accès à la nature des suites données aux contrôles (existence ou non d'un procès-verbal, l'accès au contenu même du procès-verbal restant pour sa part restreint) par exemple au moyen de liens hypertextes⁵⁷, et élargi à d'autres champs que la seule remise directe. Bien que le recoupement des tâches concerne exclusivement ce dernier domaine, les passerelles entre les systèmes d'information pourraient être utiles, notamment en matière d'alimentation animale ou dans les cas où DGAI mène les contrôles de sécurité sanitaire alors que la DGCCRF intervient à d'autres titres (contrôles des signes de qualité par exemple).

2) La nécessité d'une refonte plus globale

Une refonte plus globale est nécessaire, de manière à ce que les résultats puissent être plus facilement partagés non seulement entre la DGCCRF et la DGAI mais aussi entre elles et d'une part la DGDDI, d'autre part les Agences. En effet, il serait souhaitable que l'ANSES, notamment, puisse avoir accès aux données pertinentes des systèmes d'information des Directions chargées du contrôle, et réciproquement.

L'ouverture d'un chantier d'ensemble est d'autant plus nécessaire que, dans le même temps, la DGAI a engagé la préparation d'un nouveau système d'information (RESYTAL), mais sans examiner à ce stade la compatibilité avec ceux des autres Directions générales et des Agences. La délégation générale au soutien des DIRECCTE qui assiste le secrétariat général des services administratifs et financiers dans la gestion des DIRECCTE a engagé des travaux pour la construction d'un système d'information des DIRECCTE. Le risque existe donc que les projets conçus par la DGAI et par la délégation ne soient pas compatibles et accroissent les problèmes d'articulation entre les Directions générales et les Directions départementales interministérielles. Les données des entreprises devraient être mises au centre de ces deux nouveaux systèmes afin par exemple de pouvoir tenir compte de l'historique des inspections et des contrôles effectués au sein des établissements, mais, s'agissant d'un système qui alimente la veille sanitaire et l'évaluation des risques, il devrait aussi être compatible avec les systèmes des Agences⁵⁸.

Il convient d'aménager les systèmes d'information pour assurer un partage plus aisé des informations entre les systèmes d'information des services, non seulement entre DGAI et DGCCRF, mais aussi entre elles et d'une part la DGDDI, d'autre part les Agences, au besoin en recourant à l'appui de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

⁵⁷ A la DGCCRF, le logiciel IRIS permet de connaître ces suites

⁵⁸ La DISIC a élaboré un cadre commun d'urbanisation du système d'information de l'Etat dans lequel il est préconisé que des responsables de zone fonctionnelle (RZF) soient progressivement nommés. Ces RZF auront notamment pour rôle de veiller à l'interopérabilité, la cohérence et la rationalisation des applications contenues par zone fonctionnelle. Au cas d'espèce, et si plusieurs RZF sont désignés, leur nomination devra s'accompagner d'un rôle fort de la DISIC.

Conclusion et recommandations

Au terme de ses travaux qui ont porté sur l'ensemble des composantes de la politique de sécurité sanitaire des aliments, la mission appelle l'attention sur le fait que malgré les progrès accomplis sur divers plans, il existe en matière d'alimentation des risques sanitaires qu'il importe de ne pas négliger.

Dans ce cadre quatre points sont aujourd'hui essentiels, le système européen, la veille sanitaire, les moyens consacrés aux contrôles et la nécessité de fixer des objectifs.

Un système européen de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré est désormais nécessaire pour faire face à un nouvel environnement économique, de plus en plus mobile, complexe et ouvert. Or, le système européen n'est encore ni entièrement achevé ni totalement transparent.

A l'échelle européenne, l'évaluation des risques n'est pas réellement mutualisée, l'AESA et les Agences nationales continuant en outre à agir largement indépendamment les unes des autres, ce qui peut être à l'origine de doubles emplois mais surtout d'une dispersion de la capacité à analyser des sujets pourtant de plus en plus complexes.

La réglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments est aujourd'hui pour l'essentiel de nature communautaire. Ce sont aussi des prescriptions européennes qui déterminent pour une large part les programmes de surveillance de la DGAI et de la DGCCRF et la répartition des contrôles entre les types de produits et les divers stades des circuits de production, de transformation, et de remise au consommateur. Elles sont à l'origine de déséquilibres dans la programmation des contrôles : elles amènent à reconduire de façon trop mécanique certains plans de surveillance ; l'adaptation des couples produits/pays soumis à contrôle renforcé dans le domaine des produits végétaux ne s'effectue qu'avec retard ; l'analyse des risques de transmission de pathogènes liés aux produits non animaux en cours au niveau communautaire pourrait, en fonction des résultats, nécessiter de compléter le dispositif réglementaire et de contrôle .

Le réseau d'alerte européen fonctionne effectivement, mais la DG SANCO n'assure pas une transparence générale entre les services nationaux de contrôle sur les résultats des contrôles effectués sur les produits importés de pays tiers.

Ces constats devraient inciter les autorités françaises à intervenir auprès des autorités communautaires. Elles devraient aussi demander à ce que le système communautaire soit plus transparent en permettant aux services nationaux d'accéder aux résultats des contrôles à l'importation réalisés par leurs homologues de l'Union européenne. C'est aujourd'hui un véritable réseau européen qui serait nécessaire, et à la construction duquel notre pays doit inciter. Il constituerait un facteur clé d'améliorations à tous les niveaux.

Il n'existe pas de dispositif suffisamment structuré de veille et d'évaluation. Une nécessité est de **construire un véritable système de veille sanitaire** qui, outre la mise en réseau au plan européen, doit être organisé au plan national, relayé au plan régional, de manière à mieux percevoir l'évolution de risques, qui, même lorsqu'ils sont anciens, sont loin d'être tous stabilisés. Cette veille doit permettre de diagnostiquer les risques nouveaux, microbiologiques, toxicologiques ou chimiques, qu'il s'agisse de risques aigus ou de risques pouvant avoir des effets à long terme sur la santé des français. Elle doit s'appuyer sur des systèmes de connaissance épidémiologique plus performants et plus exhaustifs, par exemple sur des risques comme campylobacter ou l'hépatite E, et utiliser davantage les bases de données hospitalières et médicales

Contrairement à la veille sanitaire et à l'évaluation des risques, la gestion des risques, et notamment les contrôles de terrain, a été confrontée ces dernières années à **une réduction drastique de ses ressources** sans prise en compte de l'analyse des risques. Il y a là un paradoxe réel dans la mesure où cette réduction est contraire aux objectifs de sécurisation du dispositif et aux attentes sociétales, exprimées fortement par les différents collèges du Conseil national de l'alimentation, comme par les organisations de consommateurs.

En outre, le sous-investissement patent dans ce domaine nous expose à des risques sanitaires mais aussi économiques vis à vis de nos partenaires commerciaux. Sur ce plan, le changement de paradigme devient urgent et la « sanctuarisation » des moyens de contrôle est un minimum. Les pouvoirs publics doivent à la fois assurer la sécurité des consommateurs et répondre aux obligations communautaires.

Les Directions générales qui ont la responsabilité des contrôles font aujourd'hui face à une équation compliquée. Dans nombre de Directions départementales, les équipes sont devenues très fragiles et les compétences métiers ne sont plus réunies. Un seuil critique dans la baisse a été franchi pour la plupart des types de contrôles :

- Les contrôles à la remise directe se sont raréfiés alors qu'ils ont un rôle très direct pour la préservation de la santé des consommateurs et sont un indicateur important de surveillance sanitaire ;
- Le nombre des contrôles à destination menés sur les produits introduits effectués par la DGAI a fortement baissé ;
- Les contrôles de première mise sur le marché (CPMM) de la DGCCRF et les inspections de la DGAI au stade de la transformation ont fortement baissé alors qu'ils sont fondamentaux pour vérifier la qualité des autocontrôles réalisés par les entreprises.

Cette baisse critique des effectifs est intervenue alors que vraisemblablement il faudrait réorienter des contrôles vers le stade de la production primaire des végétaux et augmenter les contrôles sur les risques toxicologiques, tout en veillant à la maîtrise des risques microbiologiques. Elle est intervenue également alors que les produits et les flux sont devenus plus complexes, et donc plus sujets à accidents où à fraudes.

Le développement des autocontrôles dans les entreprises a dans l'ensemble atteint un niveau satisfaisant mais, comme l'expérience le confirme, la surveillance ne peut pas reposer sur eux seuls et nécessite l'existence de contrôles publics de second niveau.

En fonction des orientations qui seront définies dans le cadre des points précédents, **un cap général** doit être fixé à l'ensemble des acteurs, à la fois aux agences et aux administrations, puisque les études et les résultats de l'InVS et de l'ANSES contribuent à la pertinence de la réglementation et de la programmation des contrôles effectués par la DGAI et la DGCCRF et réciproquement les analyses de terrain alimentent la veille et l'évolution des risques. Ce cadre général doit être assez clair pour déterminer le bon dosage entre les différents types de risques tant pour l'approfondissement de la connaissance que pour la conduite des contrôles.

Le caractère interministériel de la politique de sécurité sanitaire des aliments plaide pour la création, au plan budgétaire, d'un « document de politique transversale » présentant, pour l'ensemble des acteurs, les objectifs spécifiques de l'Etat dans ce domaine, en les mettant en cohérence et en définissant des indicateurs-clés en matière d'épidémiologie, de risques, de contrôles et de baisse des taux de non-conformités, ensuite déclinés pour chacun des programmes budgétaires. Au-delà de ces points majeurs, d'autres améliorations sont nécessaires, dans la gestion des risques, l'organisation et la synergie des services, et la conduite des contrôles.

*
* *

Pour ce qui concerne la gestion des risques, l'analyse des risques doit être transversale et partagée entre les Directions générales et les Agences.

L'analyse des risques doit particulièrement être approfondie sur certains points afin de répartir au mieux les capacités de contrôle :

- l'ampleur des risques chimiques et toxicologiques et la nature des produits qui sont particulièrement à l'origine de ces contaminants ;

- le rôle des contaminations environnementales et des pollutions permanentes ou accidentelles ;
- l'importance des risques que présentent les produits introduits ou importés, qui constituent de l'ordre du cinquième de la consommation alimentaire des Français, par rapport à ceux que présente la production nationale ;
- les risques microbiens, virologiques, parasitaires et toxicologiques des produits végétaux.

La section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation doit être effectivement mise en place.

En cas de crise, un retour d'expérience (ReTex) doit être systématiquement organisé entre les administrations et agences concernées.

La transparence des résultats des contrôles engagée doit être généralisée. En outre, les expériences de plusieurs autres pays plaident pour le recours à un affichage par les entreprises du secteur alimentaire, en particulier par les restaurateurs, des résultats des contrôles des services de l'Etat sur leur respect des critères et conditions sanitaires. Un tel affichage devrait être expérimenté car il paraît être un moteur efficace d'amélioration là où il est pratiqué.

Pour assurer l'efficacité de l'organisation locale, l'échelon régional doit être mis en mesure d'assurer la veille sanitaire, l'analyse, la programmation, la mutualisation de contrôles à composantes techniques spécifiques, la coordination des méthodes et l'adaptation des directives nationales aux particularités régionales. L'articulation entre échelons régionaux et locaux résultant de la RéATE fonctionne mal et est source d'insatisfaction entre agents travaillant à chacun de ces niveaux.

Dans le même temps, une concertation doit être mise en place entre SRAL des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS et CIRE. Les préfets de région doivent être en mesure d'établir une programmation chaque année après concertation avec les départements.

Au niveau départemental la coordination doit être assurée entre les DDPP et les autres services intervenant de fait en matière de sécurité sanitaire des aliments, les délégations territoriales des ARS, les services communaux d'hygiène et de sécurité, ainsi que la police et la gendarmerie. Une MISSA (Mission interministérielle de sécurité sanitaire des aliments) pourrait utilement être instituée à cette fin.

Cette synergie et cette coopération à tous les stades ne peuvent être efficaces qu'à condition d'améliorer les systèmes d'information et d'organiser leur interopérabilité. Les systèmes d'information doivent être conçus de manière à permettre les échanges entre les Directions générales mais aussi entre elles et les Agences.

Dans la conduite des contrôles, et même si la responsabilisation des professionnels est un axe majeur, le nombre de mesures administratives et de sanctions est tombé à un niveau faible qui, s'il se maintenait, pourrait conduire à un non-respect accru de la réglementation.

*
* *

En matière de nutrition, les pouvoirs publics ont adopté un programme national nutrition santé fixant des objectifs assortis d'indicateurs, après de larges consultations de tous les acteurs. L'établissement d'un PNNS s'explique par le besoin de mobiliser de larges secteurs de la société, en particulier l'ensemble des professions de santé, des éducateurs, des parents. La sécurité sanitaire des aliments ne relève pas de la même stratégie d'organisation et d'impulsion, car les mesures à prendre relèvent aujourd'hui essentiellement des pouvoirs publics. Elle requiert pourtant, comme le montre l'ensemble des actions à mener, un programme d'action qui pourrait être cadencé à trois cinq ans à l'usage des administrations.

Ce programme d'action pour la sécurité sanitaire des aliments pourrait notamment s'articuler autour des axes et suivre les recommandations ci-après.

Recommandations⁵⁹

Huit axes d'évolution sont proposés ci-après, regroupant chacun un ensemble de recommandations :

1) Construire une véritable veille sanitaire

- 1-1 Réorienter vers la veille sanitaire le travail de l'InVS, au-delà de la gestion des seules alertes, y compris en assurant une meilleure utilisation des données médicales.
- 1-2 Développer la recherche sur la prévalence de campylobacter, de l'hépatite E et sur les conséquences sanitaires des contaminations chimiques.
- 1-3 Relayer la veille nationale au niveau régional en confiant une mission spécifique de veille aux Cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), au-delà d'un simple suivi des alertes.
- 1-4 Systématiser les enquêtes en cas de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) afin que la nature et l'origine en soient effectivement recherchées.
- 1-5 Inclure dans la lettre de mission du nouveau directeur de l'InVS les orientations ci-dessus.
- 1-6 Etudier une adaptation de la nomenclature des actes de biologie médicale (campylobacter).
- 1-7 Sensibiliser le corps médical à l'utilité de la recherche de certains pathogènes tels que campylobacter ou le virus de l'hépatite E.

2) Approfondir l'évaluation du risque

- 2-1 Demander à l'échelon communautaire d'assurer un travail global de hiérarchisation des risques.
- 2-2 Demander aux autorités européennes la mise en place d'un plan de travail conjoint de l'AESA avec les Agences nationales à même d'éviter les doubles emplois, de mutualiser les compétences et les connaissances.
- 2-3 Appuyer l'effort communautaire d'évaluation des risques microbiologiques liés aux produits d'origine végétale et en tirer les conséquences pour les produits communautaires, comme pour les produits importés.
- 2-4 Maintenir le principe de séparation entre évaluation des risques et gestion des risques, mais renforcer l'articulation entre Agences et Administrations ministérielles.
- 2-5 Mettre en place la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation et en organiser le financement.
- 2-6 Reprendre cet objectif dans la lettre de mission au directeur général de l'ANSES et y développer les éléments relatifs à la sécurité sanitaire des aliments et à l'impact des facteurs environnementaux sur cette sécurité.
- 2-7 Développer la recherche des liens entre pathologies et produits en France.

3) Partager l'analyse des risques et fixer des objectifs précis à la gestion des risques

- 3-1 Encourager la Commission européenne à réglementer en matière de fraudes alimentaires.
- 3-2 Incrire l'analyse des risques des Directions générales dans une analyse partagée entre elles et avec les Agences.
- 3-3 Effectuer systématiquement des retours d'expérience, selon le niveau géographique des crises (départemental, régional voire national) au sein des services et entre les Administrations centrales voire les Administrations des différents pays de l'Union européenne.
- 3-4 Etablir des objectifs et des indicateurs plus pertinents et précis dans les documents budgétaires, les regrouper et en assurer la cohérence dans un document de politique transversale.
- 3-5 Introduire des objectifs quantitatifs sanitaires, déduits du document de politique transversale dans le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA) et les décliner au sein d'un programme plus intégré entre les Administrations concernées.

⁵⁹ Ces recommandations sont celles figurant à la fin de la synthèse placée en tête de ce rapport.

4) Accroître la transparence et l'information sur les risques

- 4-1 *Par une information accrue du public et des garanties de transparence, travailler à restaurer la confiance du public, aussi bien dans la parole publique que dans les opérateurs, et prendre les mesures d'application de l'article 19 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans ce sens.*
- 4-2 *Généraliser la publication agrégée des résultats des plans de surveillance et des plans et statistiques de contrôles, par les différents acteurs.*
- 4-3 *Au-delà des communiqués sur les alertes d'ampleur nationale, publier les alertes locales sur les sites de préfectures ou des DD(CS)PP.*
- 4-4 *Lancer une ou des expérimentation(s) d'affichage simple des résultats des contrôles sur les lieux de vente et de restauration.*

5) Rééquilibrer la programmation et revoir l'orientation des contrôles

- 5-1 *Renforcer le contrôle au stade de la production primaire des végétaux et en fonction des résultats de l'évaluation du risque microbiologique lié aux produits d'origine végétale en cours à l'AESA, adapter la réglementation et le contrôle correspondants.*
- 5-2 *Veiller à maintenir un niveau suffisant des contrôles en remise directe, seuls à même de détecter in fine certaines non-conformités, et de repérer certains types nouveaux de problèmes.*
- 5-3 *Revoir la stratégie des plans de surveillance, souvent trop éloignés de leur nature statistique initiale, en recherchant (nécessairement au niveau communautaire) une révision de leur nombre et de leur fréquence, afin de permettre un redéploiement de certains moyens sur les opérations de contrôle.*
- 5-4 *Réaliser une estimation coûts/bénéfices d'une externalisation des prélèvements et analyses relevant des plans de surveillance.*
- 5-5 *Organiser la programmation des contrôles menés par les délégations départementales des ARS et la synthèse de leurs résultats.*
- 5-6 *Mieux organiser le contrôle en matière de coquillages et crustacés.*

6) Remédier aux lacunes des connaissances et de la prévention portant sur la situation sanitaire des produits importés, dans un environnement économique international de plus en plus mobile

- 6-1 *Demander aux autorités communautaires une mutualisation des données sur les contrôles portant sur les produits alimentaires importés des pays tiers et leurs résultats, et de permettre aux services nationaux d'y accéder.*
- 6-2 *Demander aux autorités communautaires d'établir régulièrement une estimation des risques sanitaires des denrées alimentaires importées.*
- 6-3 *Mener des enquêtes pour connaître et recenser les traders et autres opérateurs qui interviennent dans le domaine du commerce international des denrées alimentaires pour mieux surveiller leurs activités, en liaison avec les services des autres pays.*
- 6-4 *S'assurer du respect par ce type d'acteurs de l'obligation d'enregistrement.*
- 6-5 *Redresser le nombre des contrôles à destination réalisés par la DGAL.*
- 6-6 *Restaurer une continuité du contrôle, particulièrement pour la DGCCRF, dans les points d'entrée communautaires.*

7) Maintenir les moyens et promouvoir une synergie des services et effectifs disponibles aux échelons régionaux et départementaux

- 7-1 *Affirmer le rôle de l'échelon régional dans l'analyse, la programmation, la mutualisation de contrôles à composantes techniques spécifiques, la coordination des méthodes et l'adaptation des directives nationales aux particularités locales.*
- 7-2 *Dans le même temps, mettre en place des modalités de concertation entre services régionaux de l'alimentation (SRAL) des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS et CIRE pour conduire une analyse du risque régionale.*

- 7-3 *Systématiser la pratique des lettres de mission envoyées par les préfets de régions aux préfets de départements pour programmer collectivement les actions en matière de SSA.*
- 7-4 *Instaurer des modalités de concertation entre DRAAF, DIRECCTE et ARS plus étroite dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments.*
- 7-5 *Au niveau départemental, favoriser la synergie des forces impliquées dans le contrôle à la remise directe (délégations départementales des ARS, Services communaux d'hygiène et de sécurité) par une mission interservices de coordination confiée à la DD(CS)PP.*
- 7-6 *Assurer une coordination des autorités administratives et judiciaires sur les questions de sécurité sanitaire des aliments (y compris en matière de renseignement) au niveau départemental, sous l'égide du préfet, en liaison avec le parquet.*
- 7-7 *Aménager les systèmes d'information pour assurer un partage plus aisé des informations entre les systèmes d'information des services, non seulement entre DGAL et DGCCRF, mais aussi entre elles et d'une part la DGDDI, d'autre part les Agences, au besoin en recourant à l'appui de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).*

8) Investir dans la construction d'un véritable système européen

Onze des recommandations ci-dessus, impliquent une intervention au niveau approprié auprès des autorités communautaires :

- 2-1 *Demander à l'échelon communautaire d'assurer un travail global de hiérarchisation des risques.*
- 2-2 *Demander aux autorités européennes la mise en place d'un plan de travail conjoint de l'AESA avec les Agences nationales à même d'éviter les doubles emplois, de mutualiser les compétences et les connaissances.*
- 2-3 *Appuyer l'effort communautaire d'évaluation des risques microbiologiques liés aux produits d'origine végétale et en tirer les conséquences pour les produits communautaires, comme pour les produits importés.*
- 3-1 *Encourager la Commission européenne à réglementer en matière de fraudes alimentaire.*
- 3-3 *Effectuer systématiquement des retours d'expérience, selon le niveau géographique des crises (départemental, régional voire national) au sein des services et entre les Administrations centrales voire les Administrations des différents pays de l'Union européenne.*
- 5-1 *Renforcer le contrôle au stade de la production primaire des végétaux et en fonction des résultats de l'évaluation du risque microbiologique lié aux produits d'origine végétale en cours à l'AESA, adapter la réglementation et le contrôle correspondants.*
- 5-3 *Revoir la stratégie des plans de surveillance, souvent trop éloignés de leur nature statistique initiale, en recherchant (nécessairement au niveau communautaire) une révision de leur nombre et de leur fréquence, afin de permettre un redéploiement de certains moyens sur les opérations de contrôle.*
- 6-1 *Demander aux autorités communautaires une mutualisation des données sur les contrôles portant sur les produits alimentaires importés des pays tiers et leurs résultats, et de permettre aux services nationaux d'y accéder.*
- 6-2 *Demander aux autorités communautaires d'établir régulièrement une estimation des risques sanitaires des denrées alimentaires importées.*
- 6-3 *Mener des enquêtes pour connaître et recenser les traders et autres opérateurs qui interviennent dans le domaine du commerce international des denrées alimentaires pour mieux surveiller leurs activités, en liaison avec les services des autres pays.*
- 6-4 *S'assurer du respect par ce type d'acteurs de l'obligation d'enregistrement.*

Echelonnement possible des mesures proposées dans le temps

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	4.1	4.2	
Immédiat					x		x	x	x	x			x		x		x					x
1 an			x	x								x				X		x	x	x		
3 ans	x	x				x								x								
5 ans																						
Permanent											x											
	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	
Immédiat	x								x	x		x										
1 an		x			x	x	x	x					x	x	x	X	x	x	x	x		
3 ans			x																			
5 ans																						x
Permanent				x							x											

Légende :

- *Immédiat = décision à prendre tout de suite.*
- *1 an = mesure qui devrait être opérationnelle à horizon d'un an.*
- *3 ans = mesure qui devrait être opérationnelle à horizon de trois ans.*
- *5 ans = mesure à mettre progressivement en œuvre sur cinq ans.*

Toutes les recommandations concernant l'Union européenne (à savoir : 2-1 ; 2-2 ; 2-3 ; 3-1 ; 3-3 ; 5-1 ; 5-3 ; 6-1 ; 6-2 ; 6-4) sont classées dans "immédiat"(sauf la 6-3 qui a une vocation permanente), dans la mesure où il est souhaitable que les autorités françaises interviennent dès maintenant au plan communautaire, à l'occasion de la mise en place de la nouvelle Commission et du nouveau Parlement européen.

ANNEXE I : Quelques définitions

Danger : agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux, pouvant avoir un effet néfaste sur la santé humaine.

Risque : fonction de la probabilité et de la gravité d'un effet néfaste sur la santé, du fait de la présence d'un danger.

Analyse des risques : processus comportant trois volets interconnectés : l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques.

Évaluation des risques : processus reposant sur des bases scientifiques et comprenant quatre étapes : l'identification des dangers, leur caractérisation, l'évaluation de l'exposition et la caractérisation des risques.

Gestion des risques : processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.

Communication sur les risques : échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'avis sur les dangers et les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de l'évaluation des risques et de la gestion des risques, les consommateurs, les entreprises du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.

Traçabilité : capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux.

Production primaire : production, élevage ou culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevage avant l'abattage. Elle couvre également la chasse, la pêche et la cueillette de produits sauvages.

Contrôle officiel : toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par la Communauté pour vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires.

Audit : examen méthodique et indépendant visant à déterminer si les activités et les résultats y afférant satisfont aux dispositions préétablies et si ces dispositions sont mises en œuvre de façon effective et permettent d'atteindre les objectifs.

Inspection : examen de tout aspect lié aux aliments pour animaux, aux denrées alimentaires, en vue de s'assurer qu'il est conforme aux prescriptions de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires, ainsi qu'aux dispositions relatives à la santé animale au titre de leurs effets sur la santé humaine.

Surveillance : observation minutieuse d'une ou de plusieurs entreprises du secteur des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires, d'un ou de plusieurs exploitants de ce secteur, ou de leurs activités.

Plan de surveillance : campagne d'analyses réalisée sur des animaux, des végétaux ou des denrées alimentaires. Il a pour objectif principal d'évaluer la prévalence d'un contaminant dans une population définie, et par voie de conséquence, l'exposition du consommateur à ce danger. En principe, l'échantillon est représentatif et les prélèvements sont réalisés de façon aléatoire dans la population concernée.

Plan de contrôle : campagne d'analyses réalisée sur des animaux, végétaux ou denrées alimentaires. Il a pour objectif principal de détecter des anomalies, des non-conformités, ou des fraudes. L'échantillonnage est ciblé et les prélèvements sont réalisés sur la base de critères prédéterminés.

ANNEXE II : Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE ET DE LA CONSOMMATION

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

CAB/ESS/2013/66880/C

Paris, le 21 NOV. 2013

Monsieur,

Les objectifs de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments sont de prévenir et réduire les risques sanitaires liés d'une part à la production primaire et à l'importation des denrées, des animaux et des végétaux ainsi que d'autre part aux denrées destinées à l'alimentation humaine, aux stades de la production, de la distribution et de la transformation.

Pour mener à bien ces objectifs, cette politique s'appuie sur des actions de prévention et de surveillance, des contrôles officiels et des sanctions en cas de manquement des professionnels, premiers responsables de la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché.

La gestion de la sécurité sanitaire des aliments est co-pilotée par la Direction Générale de l'Alimentation (DGAl) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et mise en œuvre par des agents exerçant au sein des Directions Départementales chargées de la Protection des Populations. Ce co-pilotage s'effectue en relation avec la Direction Générale de la Santé (DGS) qui dispose d'une compétence transversale en matière de santé publique, tant du point de vue de la prévention que de la gestion des problématiques sanitaires.

Un protocole de coopération a été établi en 2006 entre ces trois administrations (DGAl, DGCCRF et DGS), complété par un protocole en 2010 avec le ministère de l'Intérieur afin de remédier aux insuffisances apparues lors de crises sanitaires antérieures, notamment celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Aujourd'hui cette politique est conduite en région en lien avec les ARS pour la gestion des alertes sanitaires.

.../...

Monsieur Christian BABUSIAUX,
Président de chambre à la Cour des comptes
Cour des comptes
13, Rue Cambon
75001 Paris Cedex 01

Différents opérateurs apportent un appui en matière d'évaluation du risque et d'activités de référence comme, par exemple, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ou les différents réseaux de laboratoires.

Le protocole de 2006 joue pleinement son rôle et aucun dysfonctionnement ni fragilité n'ont été récemment constatés en matière de sécurité sanitaire des aliments, comme en attestent les évaluations issues des contrôles réguliers de l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne. Néanmoins, l'organisation actuelle manque de visibilité et n'exclut pas l'existence de recoupements éventuels de compétences entre administrations.

La mission, coordonnée par les ministères chargés de l'économie et de l'agriculture, devra se donner pour objectif de rechercher une organisation qui donne à l'Etat les moyens de continuer de garantir, au même niveau qu'aujourd'hui, la sécurité sanitaire des aliments et d'assurer une gestion sécurisée des risques dans un cadre interministériel, permettant de répondre aux attentes des citoyens de pouvoir consommer des produits alimentaires sans incidence négative sur leur santé. Cela suppose de favoriser la prise de décision publique tenant compte des intérêts de la protection des consommateurs et des impacts sur les filières agricoles et alimentaires.

Pour y répondre, la mission s'attachera à :

- évaluer les moyens consacrés par les différentes administrations à la gestion de la politique de sécurité sanitaire des aliments ;
- proposer un modèle qui donne davantage de lisibilité au citoyen sur l'action de l'Etat et qui permette de réduire les recoupements éventuels de compétences entre administrations ;
- vérifier que la recherche d'optimisation du pilotage de la politique en matière de sécurité sanitaire des aliments s'accompagne également d'une recherche d'efficacité de l'organisation de l'Etat en la matière et d'une mise en mouvement immédiate de la force publique à des fins de protection de la population face à un danger sanitaire identifié.

Il s'agit d'une politique particulièrement sensible compte tenu des enjeux en matière de sécurité sanitaire. Les axes de modernisation devront être clairement identifiés et doivent être pleinement analysés dans le cadre de cette évaluation, avant toute décision, compte tenu des enjeux en matière de sécurité sanitaire des aliments.

La recherche d'une efficacité accrue de l'action de l'Etat dans ce domaine prioritaire de sécurité doit guider la mission d'évaluation. La mission devra s'assurer que les réformes passées n'ont pas entraîné une fragilisation de l'Etat dans son devoir de protection des populations car cette politique doit permettre de privilégier les actions de prévention afin d'éviter la survenue d'accidents sanitaires et permettre une gestion efficace des crises.

Avec cette préoccupation de protection des populations en tête, la mission devra proposer des scénarios d'optimisation de l'organisation et d'évolution des structures pour assurer une adéquation des moyens aux missions, dans le respect de la trajectoire des finances publiques.

Vous travaillerez, comme rapporteur, avec Mme Guillou, Présidente du Conseil d'administration d'Agreenium.

Pour remplir le rôle de rapporteur, vous pourrez vous appuyer sur un membre de chacune des inspections générales concernées (IGAS, CGAAER et IGF) mis à disposition de cette mission. Vous disposerez par ailleurs des services de la DGCCRF, de la DGAI, de la DGS et de l'ANSES.

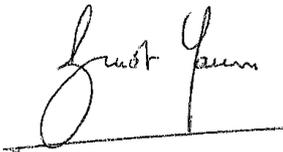
La mission rencontrera les représentants des personnels et des collectivités locales concernés par cette politique publique.

Outre des points réguliers avec les cabinets des ministres commanditaires, la mission s'appuie sur un comité de pilotage, regroupant des représentants des deux ministères chef de file, du ministère de la santé de l'intérieur ainsi que des collectivités locales et de l'ANSES. Un diagnostic et des premières orientations y seront présentés en novembre 2013. Ces premiers travaux permettront d'identifier les orientations à privilégier suite à l'analyse desquelles le rapport pourra être remis aux ministres au mois de janvier 2014.

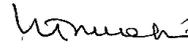
Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre haute considération.



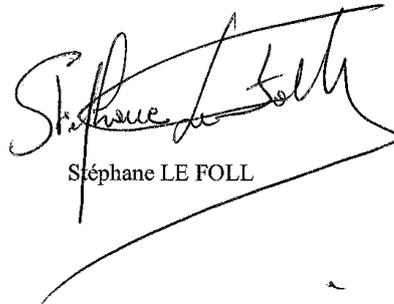
Pierre MOSCOVICI



Benoît HAMON



Marisol TOURAINE



Stéphane LE FOLL

ANNEXE III : Listes des services et personnes rencontrés

A. Liste des services et personnes rencontrés par les inspecteurs

Service / Fonction	Nom
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	
Directrice générale	Nathalie HOMOBONO
Bureau de la programmation des enquêtes (1C)	Jean FOUCHÉ
Bureau de la qualité, de la performance et des systèmes d'information (2D)	Joseph PERATA
Service protection des consommateurs	Stanislas MARTIN
Sous-direction produits alimentaires	Jean-Louis GÉRARD
Unité d'alerte	Roselyne HUREAUX-ROY
Direction générale de l'alimentation	
Service de l'alimentation	Paul MENNECIER
Sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales	Loïc EVAIN
Sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments	Stéphanie FLAUTO
Mission des urgences sanitaires (MUS)	Nathalie PIHIER
Sous-direction du pilotage des ressources et des actions transversales	Laurence DELVA
Sous-direction de la santé et de la qualité des végétaux	Robert TESSIER
Brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire	Catherine COLLINET
Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières	Adeline CROYERE
Direction générale de la santé et Ministère des affaires sociales	
Adjointe au Directeur général de la santé	Marie-Christine FAVROT
Secrétariat général, mission ARS	Juliette MAURO
Sous-direction prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation	Joëlle CARMES
Bureau alimentation et nutrition	Ariane POCHET
Département des urgences sanitaires – Bureau des alertes et réponses	Catherine GUICHARD
Secrétaire général des ministères sociaux	Pierre-Louis BRAS
Préfets et services déconcentrés	
DDPP de la Sarthe	Christophe MOURRIERAS
Préfet de la Sarthe	Pascal LELARGE
DDPP de Seine Saint Denis	Karine GUILLAUME
DDPP de Moselle	Catherine BOURGUIGNON
ANSES	
Directeur général adjoint scientifique	Gérard LASFARGUES
Direction de l'évaluation des risques	Dominique GOMBERT
Laboratoire de sécurité des aliments	Laurent LALOUX
InVS	
Département santé environnement	Agnès LEFRANC
Département des maladies infectieuses	Véronique VAILLANT
Associations professionnelles et entreprises	
Luissier Bordeaux Chessnel, Responsable qualité site	Nathalie CARREAU

B. Listes des services et personnes rencontrés par les rapporteurs

Service/Fonction	Nom
Cabinet du Premier Ministre	
Conseillers techniques	Matthieu GUERLAIN Marie GUITTARD
Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique	
Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique Chargé de mission – Evaluation des politiques publiques	Julien RENCKI Vincent LAHUEC
Secrétariat Général du Gouvernement - Direction des services administratifs et financiers	
Directrice des services administratifs et financiers	Isabelle SAURAT
Sous-direction du pilotage des services déconcentrés	David COSTE Nathalie QUELQUEJEU
Direction générale de l'alimentation	
Directeur général	Patrick DEHAUMONT
Directeur général adjoint/ Service de la coordination des actions sanitaires	Jean-Luc ANGOT
Sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments	Stéphanie FLAUTO
Sous-directrice du pilotage des ressources et des actions transversales	Laurence DELVA
Chef du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières	Adeline CROYERE
Chef du service de l'alimentation	Paul MENNECIER
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	
Directrice générale	Nathalie HOMOBONO
Directeur de cabinet de la directrice générale DGCCRF	Xavier PICCINO
Sous-direction produits alimentaires	Jean-Louis GERARD
Direction générale des douanes et des droits indirects	
Directrice générale	Hélène CROCQUEVIEILLE
Chef du bureau E2 prohibitions – protection du consommateur	Patrick JANKOWIAK
Direction générale de la santé	
Directeur général de la santé	Benoît VALLET
Directrice générale adjointe	Marie-Christine FAVROT
Chef du bureau alimentation	Arla POCHET
Préfets et services déconcentrés	
Préfet de région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine	Patrick STRZODA
Préfet de région Languedoc-Roussillon, Préfet de l'Hérault	Pierre de BOUSQUET DE FLORIAN
Préfet de l'Aude	Louis LEFRANC
SGAR préfecture de Bretagne Chargé de mission SGAR	Isabelle GRAVIERE-TROADDEC Arnaud MILLEMANN
SGAR préfecture de Languedoc-Roussillon	Michel STOUMBOFF

Service/Fonction	Nom
Service National des Enquêtes DGCCRF, Antenne de Rennes	Alain BOISMARTEL
DRAAF de Bretagne Responsable SRAL	Martin GUTTON Karine PROUX
DRAAF Languedoc-Roussillon Représentant SRAL	Philippe MERILLON Mathieu GREGORY Véronique VOGLER
DIRECCTE de Bretagne Responsable Pôle C	Elisabeth MAILLOT-BOUVIER Olivier PIERRE
DIRECCTE Languedoc-Roussillon Responsable pôle C	Philippe MERLE Alain PLA
Directeur général de l'ARS de Bretagne Directeur santé	Alain GAUTRON Jean-Michel DOKI-THONON
Directrice générale de l'ARS Languedoc-Roussillon Directeur santé et environnement	Martine Aoustin Dominique KELLER
CIRE Bretagne	Rémi DEMILLAC Dr Hector ARANDA GRAU M. Benoît CHAMPENOIS
CIRE Languedoc-Roussillon	Frank GOLLIOT
Responsable Pêche et aquaculture à la Direction Interrégionale de la Mer Nord Atlantique – Manche Ouest (DIRM NAMO)	Aurélia CUBERTAFOND
Directeur DDCSPP d'Ille-et-Vilaine Chef de service Protection des consommateurs et régulation économique Inspecteur DDCSPP	Jacques PARODI Vincent LUNEL Florian SIMONNEAU
Directeur DDPP du Morbihan Directeur adjoint	François POUILLY Jean-Pierre NELLO
DDCSPP de l'Aude	Stéphane GUZYLACK Jacques BRANCHET
DDPP de l'Hérault	Caroline MEDOUS
Inspecteurs CCRF de la DDPP de Seine-Saint-Denis, en charge des contrôles sur les importations à Roissy-Charles de Gaulle	Laurent JACQUES Christian COUJANDASSAMY
Poste d'inspection frontalier DGAI de Roissy-Charles de Gaulle	Thierry BADIN de MONTJOYE
Direction interrégionale des douanes Roissy	Philippe LEGUE
ANSES	
Directeur général	Marc MORTUREUX
Directeur adjoint chargé des thématiques santé-alimentation	Frank FOURES
Adjoint au directeur de l'évaluation des risques	Jean-Luc VOLATIER
Directrice scientifique des laboratoires	Pascale PARISOT
InVS	
Directrice générale	Françoise WEBER
Directeur scientifique adjoint à la Directrice générale	Jean-Claude DESENCLOS
Département des maladies infectieuses	Henriette DE VALK
Organisations syndicales	
Solidaires (DGCCRF)	M. PAILLUSON Mme MARTINEZ
CFDT (DGCCRF)	M. RIO Mme GENOUEL
SNISPV (DGAI)	M. Benoit ASSEMAT M. Laurent LASNE
SYAC CGT (DGAI)	M. Emile HOGUET
UNSA Alimentation, Agriculture, Forêt (DGAI)	Mme Marianne LEMEE

Service/Fonction	Nom
SPAGri CFDT (DGA1)	M. Jacques MOINARD Mme Jocelyne TACHÉ Mme Myriam PRIGENT
FSU (DGA1)	M. Jean-Claude GAUTIER M. Philippe BERANGER M. Jacques TUZELET
FO (DGA1)	M. Stéphane TOUZET M. Patrice MAITRE
Associations professionnelles et entreprises	
Vice-présidente FNSEA	Christiane LAMBERT
Chargée de missions production animale FNSEA	Annick JENTZER
Président de la Commission Qualité-Nutrition de l'ANIA	Gérard BOIVIN
Responsable Qualité ANIA	Bérénice MAZOYER
Union des métiers et des industries de l'hôtellerie - Section Ille-et-Vilaine	M. Axel KHAN
Associations de consommateurs	
Présidente CLCV	Reine-Claude MADER
Chargé de mission agriculture et alimentation CLCV	Charles PERNIN
Chargé de mission alimentation UFC – Que Choisir	Olivier ANDRAULT

ANNEXE IV : Les principaux textes communautaires et nationaux

A- Les dispositions communautaires

1. Le « Paquet hygiène »

Le Paquet Hygiène permet de simplifier la compréhension des objectifs poursuivis par la réglementation de l'Union Européenne en ce qui concerne les denrées alimentaires.

Dans le contexte de la mise en place d'un marché intérieur qui ne doit pas porter atteinte à la libre circulation des produits, en complément des obligations générales concernant la sécurité des produits, et notamment le fait que le producteur est responsable des conséquences négatives du produit qu'il met sur le marché, le paquet hygiène impose des obligations préalables à la mise sur le marché pour les denrées alimentaires, compte tenu de la sensibilité particulières de ces produits (altération et contamination) et du rapport au consommateur (ingestion).

En plus de la définition d'un produit dangereux, le paquet hygiène précise qu'en l'absence d'une identification formelle de la dangerosité d'un produit, il est réputé non sûr quand il n'est pas produit dans des conditions conformes relatives aux moyens mis en œuvre et aux procédures particulières définies dans des guides de bonnes pratiques et postérieurement à une analyse des risques. Il est constitué de cinq règlements :

- **Le règlement (CE) 178-2002** est le texte fondamental et s'applique à tous les aliments (pour l'homme et l'animal) ; il couvre, en plus des aspects « sécurité sanitaire », également les aspects « protection des intérêts des consommateurs » (article 8) en prévenant les fraudes et falsifications et toute autre pratique trompeuse. Ce texte a défini des principes (précaution, innocuité, etc.) et formulé des obligations générales (innocuité, traçabilité, autocontrôle, signalement, retrait) ; il a également institué l'Agence Européenne de Sécurité des Aliments (AESA) et le RASFF (Rapid Alert System for Foods and Feeds – le réseau d'alerte européen pour les aliments).
- Les règlements organisant les obligations des opérateurs : **le règlement (CE) 852-200** fixe les bonnes pratiques d'hygiène, impose des autocontrôles basés sur les principes « HACCP » (Hazard Analysis Critical Control Point), ainsi qu'une obligation de formation à l'hygiène et d'enregistrement pour les opérateurs. **Le règlement (CE) 853-2004** complète ces dispositions pour les denrées animales, notamment pour la marque de salubrité CE.
- **Le règlement CE 183/2005**, également pris pour application du règlement 178/2002, concerne l'hygiène des aliments pour animaux.
- Les règlements organisant les contrôles des autorités : **le règlement (CE) 882-2004** (qui concerne aussi les fraudes et la protection des intérêts des consommateurs) **et le règlement (CE) 854-2004**, un texte complémentaire plus spécifique pour le contrôle des denrées animales.

Ces textes comportant les prescriptions générales (obligation de mettre sur le marché des produits sûrs et loyaux, obligation de traçabilité, obligation de signalement des risques, obligation de développement de systèmes fondés sur les principes HACCP etc.) sont applicables de façon horizontale, quelle que soit l'activité des entreprises du secteur alimentaire.

2. Un ensemble d'autres règlements européens déclinent et complètent ces dispositions

- Les divers règlements sur les contaminants dans les aliments : règlement CE 466/2001 et ses règlements d'exécution (nitrates, mycotoxines, métaux lourds, dioxines et PCB, hydrocarbures aromatiques polycycliques, etc.)
- Directive 1999/2/CE sur les denrées traitées par ionisation.
- Règlement CE 258/97 « Novel Foods » (« aliments nouveaux »).
- Règlement CE 1935/2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les aliments et ses règlements d'exécution.
- Règlement 396/2005 sur les limites maximales en résidus de pesticides.

- Règlement (CE) n° 2073-2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires ;
- Le Règlement (CE) n°1881-2006 de la Commission du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires ;
- Règlement CE 1925/2006 concernant certains compléments alimentaires et ses règlements d'exécution.
- Règlement (CE) 1333/2008 sur les additifs alimentaires.
- Règlement (CE) 1332/2008 sur les enzymes alimentaires (auxiliaires technologiques).
- Règlement (CE) 1334/2008 sur les arômes alimentaires.
- Règlement (UE) 528/2012 sur l'utilisation des produits biocides.
- Règlement (UE) 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (notamment les durées de vie des produits, leur conservation, la mention des substances allergènes, etc.).
- Etc.

Pour les produits animaux, afin de faire le lien entre la production primaire et l'aval de la chaîne alimentaire, le paquet hygiène introduit la notion d'information sur la chaîne alimentaire (ICA) qui se traduit par l'obligation de faire précéder l'arrivée de tout animal à l'abattoir d'une fiche sanitaire. Cette mesure, qui existait déjà pour la filière volaille, est étendue à l'ensemble des autres filières.

En outre, le règlement « contrôle » 882/2004 vaut aussi pour l'application de cet ensemble de règlements.

B- Les principaux textes nationaux

1. La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et les falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles.

C'est une loi « duale » à la fois de :

- **protection de la concurrence** (loi du « commerce honnête ») au travers de la tromperie (article 1^{er}), de la définition des produits notamment alimentaires (très nombreux décrets d'application pris sur le fondement de son article 11) et de leur étiquetage (dès 1972 avec le décret du 12 octobre 1972).
- **protection de la santé des consommateurs** en réprimant les falsifications des aliments et la mise en vente d'aliments falsifiés mais aussi la corruption (altération profonde d'une denrée la rendant impropre à la consommation) et la toxicité des produits, et en fournissant la base juridique de règles d'hygiène et bactériologiques (sur cette base ont été prise des décrets, en 1949 pour les crèmes glacées, 1955 sur les laits pasteurisés et les produits laitiers, 1955 également sur les conserves, 1964 sur les surgelés), enfin en imposant un étiquetage sur les denrées préemballées périssables (décret du 12 octobre 1972 prévoyant une « date limite de vente » accompagnée de la température de conservation).

La loi de 1905 a donné naissance à d'autres textes de protection de la sécurité alimentaire, notamment :

- Le décret du 15 avril 1912 a posé le principe fondamental de l'emploi des additifs avec le système des « listes positives ». Ce principe a été étendu aux auxiliaires technologiques en 1973.
- En matière de contrôle de la radioactivité des aliments et de l'ionisation des aliments, un décret de 1971 a institué un système de listes positives.
- Le décret du 12 février 1973 a établi le même principe pour les produits de nettoyage, ainsi que pour les matériaux au contact des aliments, qui ne doivent pas céder d'éléments toxiques.
- En matière de pesticides, le décret du 30 juillet 1971 a posé le principe de la limitation des résidus de pesticides dans les denrées mises dans le commerce et a permis de fixer par arrêtés des teneurs maximales de résidus pour chaque catégorie de produits.

Sur la base de la loi de 1905 également, un décret de procédure du 22 janvier 1919 a prévu des pouvoirs spécifiques de contrôle, notamment en ce qui concerne les contrôles par prélèvements d'échantillons et analyses, y compris pour les prélèvements bactériologiques.

En 1978 a été institué le délit de tromperie aggravée - devenu ensuite l'article L.213-2 du code de la consommation - lorsque la santé est en cause, disposition qui a constitué la base légale d'actions judiciaires dans un grand nombre d'affaires concernant les différents domaines de la santé.

2. La loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande, qui fonde le dispositif de sécurité sanitaire pour les denrées animales et d'origine animale.

Elle est à l'origine de l'obligation d'abattage des animaux en abattoir avec une inspection sanitaire ante et post-mortem. Elle a servi de base à un ensemble de textes :

- L'inspection sanitaire vétérinaire repose sur un décret d'application du 31 mars 1967 (pouvoirs des vétérinaires, police administrative).
- L'ensemble des règles sanitaires (nombreux arrêtés à partir de 1972) concernant les denrées animales et d'origine animale a été établi sur la base du décret du 21 juillet 1971 fixant les normes sanitaires et qualitatives des denrées animales et d'origine animale.
- Décret n° 82-165 du 8 février 1982 modifiant le chapitre III du titre II du livre V du code de la santé publique (partie réglementaire) relatif à la pharmacie vétérinaire.
- Décret n° 2005-1783 du 30 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du contrôle sanitaire des végétaux et modifiant le code rural (partie réglementaire).
- Décret n° 2006-621 du 29 mai 2006 relatif à la protection sanitaire des végétaux et modifiant le code rural (partie réglementaire).
- Décret n° 2006-1364 du 9 novembre 2006 relatif à l'épidémiologie dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale et des aliments pour animaux, de la santé animale et de la protection des végétaux et modifiant le code rural.
- Décret n° 2012-845 du 30 juin 2012 relatif aux dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de première et deuxième catégories.
- Décret n° 2012-1220 du 31 octobre 2012 modifiant les dispositions relatives aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des coquillages vivants.

Les agents de la DGCCRF et ceux de la DGAl se fondent également sur le décret du 6 juin 1969 modifiant le décret du 13 août 1965, pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne les produits destinés à l'alimentation des animaux et le commerce des denrées alimentaires d'origine animale ainsi que certains produits à usage vétérinaire.

3. La loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs établissant un principe de non dangerosité des produits et services, même lorsque le principe d'innocuité ne fait l'objet d'aucune obligation législative.

Elle a prévu la possibilité de mesures d'urgence en cas de danger grave et immédiat, s'appliquant à tous les produits. Elle a complété la loi de 1905 en introduisant une obligation d'autocontrôle de la conformité et de la sécurité des produits de la part du 1^{er} metteur en marché et en lui imposant d'apporter la preuve de ces vérifications aux autorités de contrôle.

4. La loi de modernisation agricole de 2010 a complété divers aspects du dispositif et **le projet de loi d'avenir de l'agriculture** comporte diverses dispositions améliorant les pouvoirs de contrôle et prévoyant des obligations d'affichage pour les professionnels.

ANNEXE V : L'évolution du nombre de TIAC (source : InVS)

	Restauration scolaire		Restauration d'entreprise		IMS ⁶⁰		Restauration commerciale		Autres collectivités		Total collectivités		Foyers familiaux		Foyers diffus		Total	
	Nombre	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%(évolution)
1990	76	23,3%	22	6,7%	21	6,4%	52	16,0%	38	11,7%	209	64,1%	105	32,2%	10	3,1%	326	
1991	61	15,9%	16	4,2%	27	7,0%	60	15,6%	48	12,5%	212	55,2%	144	37,5%	14	3,6%	384	18%
1992	81	18,2%	24	5,4%	20	4,5%	62	13,9%	72	16,1%	259	58,1%	161	36,1%	15	3,4%	446	16%
1993	57	15,4%	17	4,6%	26	7,0%	61	16,5%	55	14,9%	216	58,5%	138	37,4%	9	2,4%	369	-17%
1994	99	18,6%	25	4,7%	41	7,7%	62	11,6%	56	10,5%	283	53,1%	235	44,1%	15	2,8%	533	44%
1995	50	12,7%	17	4,3%	36	9,1%	46	11,6%	54	13,7%	203	51,4%	166	42,0%	12	3,0%	395	-26%
1996	86	20,8%	27	6,5%	24	5,8%	76	18,4%	56	13,5%	269	65,0%	137	33,1%	6	1,4%	414	5%
1997	73	15,3%	29	6,1%	34	7,1%	79	16,5%	68	14,2%	283	59,2%	190	39,7%	31	6,5%	478	15%
1998	110	16,6%	27	4,1%	35	5,3%	156	23,6%	67	10,1%	395	59,7%	257	38,8%	37	5,6%	662	38%
1999	91	14,2%	37	5,8%	34	5,3%	185	28,9%	57	8,9%	404	63,1%	230	35,9%	26	4,1%	640	-3%
2000	108	17,2%	35	5,6%	42	6,7%	160	25,5%	72	11,5%	417	66,5%	199	31,7%	31	4,9%	627	-2%
2001	84	15,0%	24	4,3%	37	6,6%	131	23,4%	50	8,9%	326	58,2%	189	33,8%	39	7,0%	560	-11%
2002	99	15,4%	30	4,7%	33	5,1%	125	19,4%	95	14,8%	382	59,3%	187	29,0%	62	9,6%	644	15%
2003	72	12,4%	26	4,5%	57	9,8%	130	22,4%	67	11,5%	352	60,6%	207	35,6%	22	3,8%	581	-10%
2004	100	16,0%	37	5,9%	44	7,1%	151	24,2%	77	12,3%	409	65,5%	185	29,6%	30	4,8%	624	7%
2005	68	10,7%	47	7,4%	42	6,6%	162	25,5%	73	11,5%	392	61,6%	218	34,3%	26	4,1%	636	2%
2006	98	10,8%	57	6,3%	72	7,9%	251	27,6%	79	8,7%	557	61,3%	292	32,2%	55	6,1%	908	43%
2007	111	10,1%	46	4,2%	77	7,0%	298	27,2%	90	8,2%	761	69,5%	328	30,0%	139	12,7%	1095	21%
2008	117	10,4%	65	5,8%	104	9,3%	309	27,5%	112	10,0%	707	62,9%	335	29,8%	69	6,1%	1124	3%
2009	141	11,2%	59	4,7%	120	9,6%	369	29,4%	164	13,0%	853	67,9%	342	27,3%	41	3,3%	1255	12%
2010	119	11,5%	41	4,0%	85	8,2%	338	32,8%	63	6,1%	646	62,6%	374	36,2%	3	0,3%	1032	-18%
2011	102	8,8%	49	4,2%	74	6,4%	414	36%	68	5,9%	707	61,4%	435	37,8%	8	0,7%	1153	12%
2012	90	7,0%	43	3,34%	80	6,22%	491	38,18%	139	10,81%	843	65,55%	431	33,51%	12	0,93%	1286	12%

⁶⁰ Institut médico-social

ANNEXE VI : Evolution croisée des effectifs et contrôles de la DGAI et de la DGCCRF

Tableau 1 : Moyens humains affectés par la DGAI à la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale.

Libellé UEM	Données	Total 2011	Total 2012	Total 2013
Abattoirs boucherie	Somme - ETPt	1437,53	1146,87	1129,99
	Somme - ETPt mission service public	1301,42	1102,04	1089,65
	Somme - ETPt mission PNI	77,49	39,07	36,96
	Somme - ETPt mission hors PNI	25,16	5,75	3,41
Abattoirs volaille	Somme - ETPt	183,17	124,43	127,35
	Somme - ETPt mission service public	134,32	103,09	103,41
	Somme - ETPt mission PNI	32,54	19,89	23,28
	Somme - ETPt mission hors PNI	13,79	1,46	0,65
Alertes Produits Cas Humain (dont TIAC)	Somme - ETPt	51,03	42,56	46,83
	Somme - ETPt mission service public	50,68	42,56	46,83
Etablissements agréés	Somme - ETPt	236,05	163,57	172,10
	Somme - ETPt mission service public	67,63	49,38	52,59
	Somme - ETPt mission PNI	81,21	90,98	111,82
	Somme - ETPt mission hors PNI	83,09	23,20	7,68
PSPC	Somme - ETPt	154,47	113,91	110,58
	Somme - ETPt mission PNI	152,61	113,91	110,58
Remise directe	Somme - ETPt	232,91	147,05	134,24
	Somme - ETPt mission service public	44,88	30,07	30,76
	Somme - ETPt mission PNI	108,09	100,35	95,06
	Somme - ETPt mission hors PNI	72,72	16,64	8,41
Restauration collective	Somme - ETPt	279,44	199,46	177,97
	Somme - ETPt mission service public	51,09	38,92	37,70
	Somme - ETPt mission PNI	142,48	146,94	131,32
	Somme - ETPt mission hors PNI	79,34	13,60	8,95
Total Somme - ETPt		2574,61	1937,85	1899,07
Total Somme - ETPt mission service public		1650,02	1366,07	1360,94
Total Somme - ETPt mission PNI		594,42	511,14	509,02
Total Somme - ETPt mission hors PNI		274,10	60,65	29,10

Source : DGAI

Tableau 2 : Evolution du nombre d'inspections effectuées par la DGAI hors inspections documentaires

	2011	2012	2013
Établissements de transformation (abattoirs, laiteries, etc.) et d'entreposage	26 590	25 946	25 459
Restauration collective	23 636	23 243	19 117
Restauration commerciale	16 800	16 122	15 101
Commerces	15 484	14 679	12 586
TOTAL	82 510	79 990	72 263

Source : DGAI

Tableau 3 : Evolution des effectifs DGCCRF

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consommation du PEA (ETPt)	3 723	3 362	3 366	3 263	3 068	2 992	2 940

Source : DGCCRF

Tableau 4 : Evolution des contrôles en remise directe de la DGCCRF

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Établissements visités	44 050	45 389	46 018	44 266	45 424	41 432	38 964	36 507	32 973	31 588
Visites	57 594	59 204	59 796	56 868	59 805	54 162	50 302	47 315	42 548	39 964
Actions	166 373	168 848	168 740	157 978	189 429	179 991	165 627	159 972	133 815	120 858

Source : DGCCRF

Tableau 5 : Evolution des contrôles de première mise sur le marché de la DGCCRF

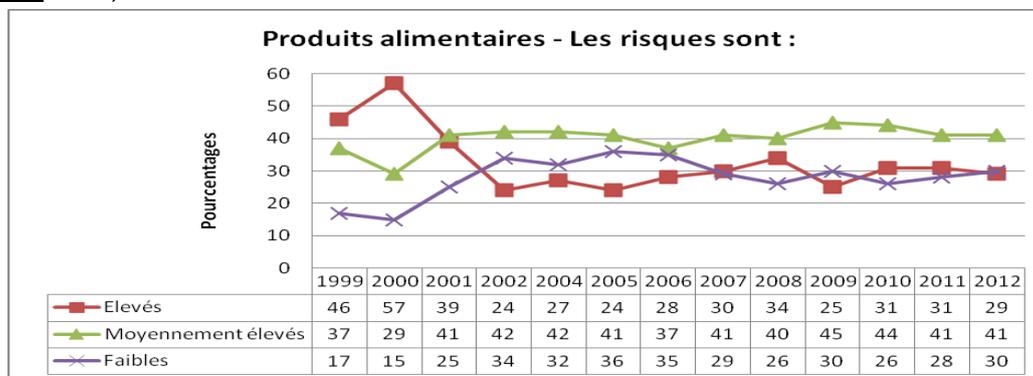
Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Établissements visités	2 807	2 787	2 825	1 884	1 793	1 595	1 496	1 350
Contrôles	3 348	3 228	3 208	2 079	1 989	1 786	1 660	1 501
Actions de contrôle	19 871	19 561	18 622	12 851	12 415	11 518	9 628	8 130

Source : DGCCRF

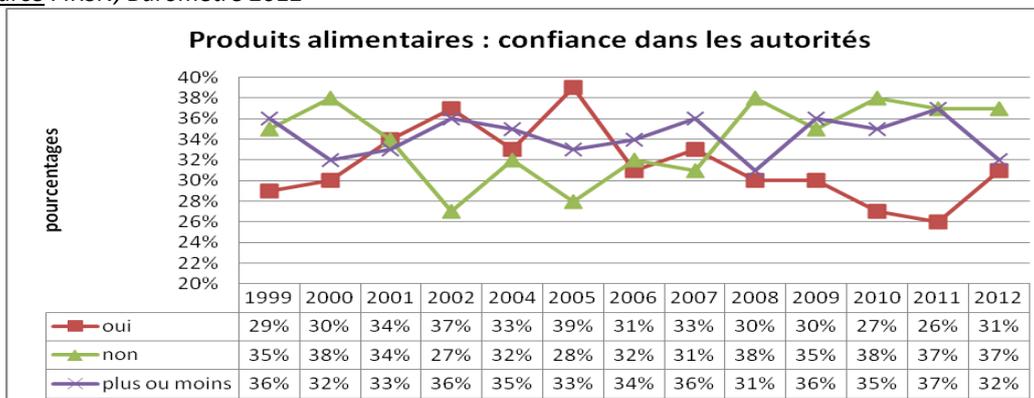
ANNEXE VII : La confiance des Français dans la sécurité alimentaire et dans les autorités

Dans chacun des domaines suivants, considérez-vous que les risques pour les Français en général sont :	Elevés	Moyennement élevés	Faibles	Ne sait pas
Le tabagisme des jeunes	74,5	20,3	5,2	0
La drogue	65,9	23,9	10,2	0
L'alcoolisme	64,6	26,6	8,9	0
La pollution atmosphérique	60,7	31,7	7,6	0
Les pesticides	60,5	28,4	10,8	0,3
La pollution des lacs, des rivières et des mers	59,5	30,5	9,8	0,2
Les accidents de la route	58,1	31,6	10,1	0,1
L'obésité des jeunes	57,3	32,6	9,9	0,2
Les déchets chimiques	56,1	31,4	12,1	0,3
La pollution des sols	54,5	33,7	11,4	0,3
Les produits alimentaires	29,1	40,6	30	0,3

Source : IRSN, Baromètre 2012



Source : IRSN, Baromètre 2012



Source : IRSN, Baromètre 2012