

1

La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

PRÉSENTATION

La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation concerne l'ensemble des actions concourant à s'assurer de l'hygiène et de l'innocuité des denrées alimentaires, d'origine animale ou végétale. Elle comprend les mesures qui contribuent à la qualité de la production primaire (végétaux non transformés et animaux destinés à la consommation), de la transformation des denrées, de leur transport et de leur distribution.

Cette politique est largement encadrée par le droit communautaire. Avec le « Paquet hygiène²² », la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation a évolué en Europe en confiant aux professionnels, qu'ils soient éleveurs, agriculteurs, responsables d'établissements agroalimentaires ou de restauration, la responsabilité première de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des denrées. Le rôle de l'État a évolué vers un contrôle de second niveau, s'appuyant sur un meilleur ciblage des contrôles.

En France, plusieurs administrations sont chargées de mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, principalement le ministère de l'agriculture (direction générale de l'alimentation), le ministère de l'économie (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) et le ministère de la santé (direction générale de la santé).

²² Ensemble de six règlements du Parlement européen et du Conseil adoptés entre 2002 et 2005 : règlement CE n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire ; règlement CE n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, règlement CE n° 853/2004 relatif aux denrées d'origine animale ; règlement CE n° 854/2004 relatif aux contrôles officiels ; règlement CE n° 1831/2003 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

La Cour a contrôlé l'action du ministère de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation dans toutes ses composantes et y compris dans sa dimension interministérielle. Néanmoins, les développements qui suivent portent uniquement sur les contrôles effectués par ses services²³, car ils revêtent une importance stratégique comme l'ont montré de récentes affaires largement médiatisées.

Or la Cour a constaté que les contrôles réalisés par le ministère de l'agriculture sont peu nombreux (I) et que les non-conformités sont rarement sanctionnées (II).

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement du ministère de la santé, du ministère de l'économie et du ministère de l'agriculture.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable, les eaux embouteillées et, de façon générale, intervient également en cas de crise sanitaire.

La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché et plus particulièrement de la sécurité des denrées d'origine végétale, des règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, des organismes génétiquement modifiés, des exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, des matériaux au contact des denrées alimentaires et, conjointement avec la direction générale de l'alimentation (DGAL), des aliments pour animaux. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la chaîne alimentaire, à l'exclusion de la production primaire.

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte), notamment l'utilisation des intrants (produits phytosanitaires, matières fertilisantes, médicaments vétérinaires) ainsi que l'hygiène et la sécurité de la production et alimentation animale. En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution

²³ Ne sont pas évoquées ici les autres missions du ministère de l'agriculture dans le domaine de la sécurité sanitaire, notamment la définition des normes (activité réglementaire), l'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires, le suivi de l'utilisation des médicaments vétérinaires et des produits phytosanitaires.

au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Au niveau régional, les missions relatives à la sécurité sanitaire de l'alimentation sont assurées par les agences régionales de santé (ARS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) et les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), mise en œuvre en 2010 et 2011, a fusionné, au niveau départemental, les unités territoriales de la DGCCRF et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) pour créer une direction départementale interministérielle, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) (à laquelle est adjoint le pôle « cohésion sociale » dans les plus petits départements afin de former une DDCSPP). Toutefois, la réalité de cette fusion demeure limitée en raison de la faible coordination entre les deux administrations au niveau régional et national.

S'agissant du ministère de l'agriculture, les contrôles dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation sont effectués par les agents des services régionaux de l'alimentation (SRAL) pour les végétaux et par les agents des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP) pour les établissements de transformation de produits d'origine animale et les établissements de restauration et de remise directe (marchés, grandes et moyennes surfaces, établissements de métier de bouche, notamment).

I - Des contrôles peu nombreux

A - Des lacunes dans le contrôle des végétaux

1 - Des contrôles limités et concentrés sur les demandeurs d'aides européennes

La sécurité sanitaire des végétaux avant et pendant la récolte relève, pour des raisons historiques, des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et non des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP).

Les contrôles effectués par les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) portent sur les produits phytopharmaceutiques, le respect des règles du « Paquet hygiène » ou les contaminants (métaux lourds, dioxines, notamment). Ils peuvent s'accompagner de prélèvements.

Une note de méthode de 2005 décrit les principes de l'analyse de risque. Ce document ambitieux prévoit que chaque exploitation agricole se voit attribuer une note de risque, mais sa déclinaison est laissée à l'appréciation des services régionaux de l'alimentation, sans qu'il y ait une harmonisation au niveau national. Certaines régions ont une approche précise avec la juxtaposition de fonds de cartes représentant différents risques, d'autres ont une approche plus sommaire.

Le nombre de contrôles sur les intrants, même s'il a progressé en passant de 600 par an en 2005 à 6 500 en 2011 (dont 5 976 chez les agriculteurs), reste très faible avec un taux de contrôle²⁴ de 1,2 %. Les contrôles au titre du « Paquet hygiène » ont augmenté en 2012 mais restent peu nombreux (580).

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 ultérieure²⁵. Les exploitants qui ne bénéficient pas d'aides PAC, notamment les arboriculteurs, les maraîchers (et les viticulteurs avant 2008), ne sont quasiment pas contrôlés, hormis le cas des prélèvements ciblés par végétal et par région demandés par la direction générale de l'alimentation (DGAL).

²⁴ Le taux de contrôle rapporte le nombre de contrôles au nombre d'établissements ou d'exploitations à contrôler.

²⁵ Les exigences de base à respecter au titre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) comprennent notamment le domaine « santé - productions végétales », qui est contrôlé par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt dans les départements d'outre-mer (DOM)). Il regroupe le sous-domaine « utilisation des produits phytopharmaceutiques » et le sous-domaine « Paquet hygiène relatif aux productions d'origine végétale ». Au titre de la conditionnalité, 1 % des déclarants PAC doivent être sélectionnés par domaine de contrôles.

Ces prélèvements sont ciblés sur certaines espèces végétales les plus exposées à des mésusages (utilisation de produits interdits, dépassements de doses autorisées, non-respect des délais avant récolte). En 2012, la DGAL a réalisé 675 prélèvements contre 717 en 2011 et 2010, soit un taux de contrôle de 0,2 %.

2 - L'absence de contrôle des contaminants avant et pendant la récolte

a) L'absence de plan de surveillance ou de contrôle sur des contaminants à risque

Publiée en 2011, l'étude de l'alimentation totale (EAT) n° 2 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) avait pour objectif d'estimer l'exposition des consommateurs à certaines substances chimiques contenues dans les aliments consommés. Cette étude concluait que notamment le cadmium, les additifs, le mercure, le DON (déoxynivalénol), les sulfites (additifs) devaient faire l'objet d'une attention particulière.

Or, contrairement à ce qui est spécifié dans le plan national de contrôles officiels pluriannuel (PNCOPA) pour 2011-2013, la direction générale de l'alimentation n'effectue aucune recherche de contaminants du domaine végétal et estime que cela relève de la responsabilité de la DGCCRF²⁶. Certes, la DGCCRF établit chaque année une dizaine de plans de surveillance de la contamination des denrées alimentaires d'origine non animale, mais, au-delà des contrôles aléatoires portant sur tous les produits mis sur le marché, un contrôle à la source bien ciblé est nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire.

S'agissant du cadmium, la direction générale de l'alimentation (DGAL) participe à la révision de la réglementation communautaire, afin de revoir certains teneurs maximales. Or l'Anses, dans son avis du 24 novembre 2011 relatif à la révision des teneurs maximales en cadmium des denrées alimentaires destinées à l'homme, recommande d'agir surtout sur « le niveau de contamination des sources environnementales, en particulier au niveau des intrants (engrais

²⁶ La direction générale de l'alimentation (DGAL) s'appuie sur le règlement (CE) n° 315/1993, qui ne prévoit pas clairement la réalisation de programmes de contrôles, mais uniquement la communication à la Commission des résultats des enquêtes effectuées.

contaminés²⁷, 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 ». Les actions menées par la DGAL devraient davantage tenir compte des recommandations de l'Anses en identifiant les zones à risque et en renforçant les contrôles au titre du « Paquet hygiène ».

Concernant le DON ou déoxynivalénole, qui est une mycotoxine de champ, l'Anses estimait nécessaire de poursuivre les efforts pour réduire les expositions alimentaires. La DGAL indique qu'elle a un rôle à jouer dans la poursuite des échanges avec les opérateurs sur les bonnes pratiques à la production primaire et les possibilités de maîtrise du risque par la connaissance des facteurs, mais que les contrôles des denrées issues de ces céréales relèvent de la DGCCRF. Néanmoins, la DGAL devrait compléter ses actions de conseil aux opérateurs par des contrôles de la production primaire.

b) L'absence de plan de contrôle ciblé sur des zones à risque

Dans les zones où s'applique la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement²⁸ (ICPE), le service d'inspection des installations classées peut interdire certaines productions dans certains secteurs ou les restreindre à des productions non destinées à l'homme.

Il n'a pas été constaté, dans les services régionaux de l'alimentation (SRAL), de mise en place de procédures avec le service en charge des ICPE, permettant de cibler les zones à risque en matière d'épandage afin d'y faire des contrôles au titre d'une analyse de risque locale.

²⁷ Aucun règlement européen ne fixe de teneurs maximales pour les matières fertilisantes. Des teneurs normatives existent mais ce sont des dispositions françaises s'appliquant uniquement aux produits mis en place sur le marché français en dehors de ceux commercialisés au titre du règlement CE n° 2003/2003 sur les engrais. La France a officiellement demandé à l'Union européenne la mise en place de teneurs maximales pour les éléments traces métalliques et les composés traces organiques.

²⁸ L'inspection des installations classées est assurée par la direction générale de la prévention des risques (service des risques technologiques) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

De même, il n'y a aucun ciblage de zones à risque du fait d'anciennes activités industrielles ou polluantes, zones qui relèvent ou non des installations classées.

B - La diminution des contrôles dans les établissements

Les établissements de production et de transformation de denrées d'origine animale (y compris les abattoirs), en fonction de leur activité, peuvent être tenus d'obtenir un agrément sanitaire délivré par le préfet de département après instruction par les agents relevant du ministère de l'agriculture dans les directions départementales (DDPP ou DDCSPP).

Outre les établissements agréés, le ministère de l'agriculture est compétent pour contrôler les établissements de remise directe²⁹ et de restauration. Ces établissements sont également contrôlés par les agents des directions départementales relevant de la DGCCRF.

En 2012, le nombre d'établissements relevant de la compétence de la direction générale de l'alimentation (DGAL) s'élevait à près de 506 000 :

- 24 064 établissements agréés ;
- 110 271 établissements de restauration collective (dont 4 034 cuisines centrales agréées) ;
- 371 631 établissements de remise directe (dont 200 763 restaurants commerciaux, 110 337 établissements de métiers de bouche, 26 853 grandes et moyennes surfaces, 33 678 marchés).

1 - Un encadrement insuffisant des auto-contrôles des professionnels

Pour réduire les risques de contamination au cours de la chaîne de fabrication des denrées alimentaires, l'approche réglementaire consacre la responsabilisation active des intervenants professionnels, chargés de se doter des moyens leur permettant d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation, dont celui d'assurer la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires.

²⁹ Les établissements de remise directe sont des établissements qui destinent leurs produits directement aux consommateurs (restaurants fixes ou ambulants, boucheries, traiteurs, poissonneries, etc.).

Les professionnels ont l'obligation de mettre en place un système de maîtrise préventif de la sécurité sanitaire des aliments reposant sur la mise en œuvre de bonnes pratiques d'hygiène (formation du personnel, plan de nettoyage et désinfection, maîtrise des températures, etc.), un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments dit HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Points* ou analyse de danger - points critiques pour leur maîtrise), et un système de traçabilité permettant notamment la gestion des produits non conformes. Le ministère recommande, par ailleurs, aux représentants des organisations professionnelles sectorielles de rédiger des guides de bonnes pratiques d'hygiène soumis à la validation de l'administration, comme l'ont fait par exemple la Fédération des industries avicoles (FIA) pour l'abattage et la découpe des volailles maigres ou la Fédération française des industriels charcutiers traiteurs (FICT) pour les industries charcutières.

Les autocontrôles, qui prennent notamment la forme de prélèvements analysés en laboratoire, doivent permettre aux professionnels de vérifier l'efficacité du dispositif de maîtrise des dangers mis en place, et de garantir la sécurité des consommateurs. Or la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre chargé de l'agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses et dans quelques catégories d'établissements : les élevages de volailles (recherche de salmonelles dans le cadre de la directive zoonoses) et les laiteries (paramètres sanitaires du lait).

Par ailleurs, l'obligation de transmettre des résultats d'analyse non conformes ne pèse aujourd'hui que sur les professionnels, alors même que cette communication est contraire à leurs intérêts. Le code rural et de la pêche maritime prévoit la possibilité d'obliger les laboratoires à transmettre les résultats non conformes dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique, mais les arrêtés d'application prévus n'ont pas été pris.

2 - L'affaiblissement des contrôles effectués par le ministère

Dans un contexte général de déflation des effectifs, la direction générale de l'alimentation fait face depuis 2009 à de fortes contraintes

pesant sur ses effectifs et son budget. Elle a fait le choix de faire porter leur diminution quasi exclusivement sur l'échelon départemental (- 6,8 % entre 2009 et 2012, soit une diminution de plus de 300 équivalents temps plein travaillés [ETPT]), chargé des inspections dans les élevages, dans les abattoirs et dans les autres établissements (remise directe, établissements agréés).

a) Les difficultés à respecter les normes européennes de contrôle dans les abattoirs

Alors que les textes européens rendent obligatoires la présence de vétérinaires et auxiliaires en abattoir (notamment sur la chaîne d'abattage) et définissent précisément les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles officiels, la France ne parvient pas à se conformer à ces exigences, notamment dans les abattoirs de volaille.

Un projet pilote expérimenté dans certains abattoirs de volaille, qui consiste à s'affranchir de la présence permanente des services vétérinaires *in situ* et à optimiser les missions d'inspection en abattoir en fonction d'une analyse des risques, permettra peut-être de faire évoluer le dispositif d'inspection au niveau européen. Il ne dispense pas pour autant les acteurs concernés d'une réflexion globale sur la place des petits abattoirs, 78 % des abattoirs de volaille produisant moins de 1 % de la production totale.

b) La réduction du nombre de contrôles

Dans les établissements (agréés ou non), le nombre de contrôles a diminué de 17 % entre 2009 et 2012. Parmi les établissements agréés, 7 % n'ont pas fait l'objet d'un contrôle entre 2009 et 2012. Si le taux de contrôle est important dans les abattoirs, il est en revanche nettement plus faible pour les établissements de remise directe (7 %).

Cette diminution s'est accompagnée d'un meilleur ciblage des contrôles vers les établissements à risque. Toutefois, ce ciblage théorique n'est pas toujours respecté compte tenu des moyens disponibles dans les services.

Les établissements sont classés en quatre catégories de risque, le niveau de la classe de risque déterminant la fréquence d'inspection. Les seuils des classes de risque I et II (les moins risquées) sont fixés au niveau de chaque DD(CS)PP en fonction des effectifs disponibles.

Par ailleurs, une fréquence minimale d'inspection est définie au niveau national mais seulement pour certains établissements jugés plus risqués (axe « prévention ») et elle n'est pas toujours respectée. Elle est laissée à l'appréciation des directions départementales (DDPP ou DDCSPP) pour les autres établissements. 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 direction générale de l'alimentation (DGAL) 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 méthode pourtant définie par la DGAL, y compris pour les établissements les plus à risque (axe « prévention »).

Ces difficultés ont conduit la DGAL, en août 2012, à définir des priorités de contrôle en privilégiant les établissements agréés et en réduisant les contrôles dans les établissements de remise directe.

C - La faiblesse du contrôle sur les denrées provenant de l'Union européenne

Le marché intérieur interdit tout contrôle intra-européen aux frontières intérieures de l'Union sur les produits européens. Or les différences dans les cultures administratives en matière de contrôle selon les États membres ne permettent pas d'assurer une totale maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments commercialisés au sein de l'Union européenne.

Des exceptions à ce principe de non-contrôle existent dans certains domaines, mais restent limitées :

- pour les animaux vivants, un certain contrôle est assuré *via* leur passeport européen ;
- pour les produits d'origine animale, les États membres ont la possibilité de réaliser des « contrôles à destination ». Ils ont pour objet de vérifier, par sondage non discriminatoire, que les produits introduits sur le territoire national en provenance d'un État membre respectent la réglementation européenne.

Les « contrôles à destination » sont réalisés par les services déconcentrés de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Le bilan 2010-2011 de ces contrôles met en évidence des taux importants de non-conformités : 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 permettent de relever des anomalies physiques (examen visuel notamment), 4,5 % des anomalies d'identité, 3,2 % des anomalies documentaires et 1 % des anomalies liées aux formalités administratives. Les anomalies constatées lors des « contrôles à destination » se concentrent sur les importations en provenance d'Espagne (plus de 32 %), de Belgique (22,3 %) et d'Italie (5,9 %). En 2007, l'Espagne et l'Italie concentraient 85 % des non-conformités détectées.

En dépit de ces taux d'anomalies élevés, les « contrôles à destination » sont très peu nombreux : pour la période 2010-2011, 1 311 interventions ont été réalisées pour 3 422 établissements enregistrés en tant que premiers destinataires en France, ce qui représente une baisse de plus de 20 % par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, seuls 8,5 % des contrôles ont donné lieu à des suites et 2,6 % à une saisie/destruction de produits. Seules cinq réexpéditions sur les neuf demandées ont été effectives. Dans 35 départements, aucun « contrôle à destination » n'a été enregistré alors qu'on y recense des établissements premiers destinataires. Il n'existe plus d'instruction fixant les orientations de ces contrôles au niveau national.

En conséquence, la libre circulation, conjuguée à la faiblesse des contrôles lorsque ces derniers sont possibles, peut avoir comme conséquence une perte de contrôle sur la qualité des denrées mises sur le marché national.

D - L'insuffisante répercussion sur les professionnels du coût des contrôles

Le coût des contrôles pourrait être réduit par une plus grande mise en concurrence des laboratoires chargés d'analyser, pour le compte du ministère de l'agriculture, les prélèvements effectués à l'occasion des contrôles.

Au-delà, la France pourrait mieux utiliser les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.

En effet, l'article 27 du règlement CE n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précise que les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts

occasionnés par les contrôles officiels³⁰. Ce même article précise que certaines activités, définies à l'annexe IV (dont les abattoirs et les ateliers de découpe), doivent obligatoirement être soumises à cette taxe à un taux qui ne peut être inférieur à un minimum fixé dans cette même annexe.

Ce n'est qu'en 2013 que les tarifs de ces redevances ont été fixés aux niveaux minimaux définis par le règlement cité ci-dessus. Au surplus, cette hausse a été compensée par la mise en place d'une modulation des tarifs en fonction du classement des abattoirs. En effet, la grande majorité des abattoirs (69 % des abattoirs de volailles et 74 % des abattoirs d'ongulés domestiques) bénéficie d'une modulation favorable du tarif de la redevance (bonus), qui leur permet de payer un tarif inférieur au tarif plancher défini par la réglementation européenne.

De ce fait, le coût des inspections est insuffisamment répercuté sur les professionnels : en 2012, le produit des redevances sanitaires d'abattage et de découpage a été de 48 M€ alors que les seules dépenses de personnel d'inspection dans les abattoirs s'élevaient à 71,2 M€.

S'agissant des importations, alors que la réglementation européenne prévoit la couverture des frais des contrôles aux frontières par une redevance, la DGCCRF ne respectera cette obligation qu'à compter de janvier 2014 alors que la direction générale de l'alimentation (DGAL) l'applique depuis plusieurs années en collaboration avec la direction générale des douanes et des droits indirects.

II - Des non-conformités rarement sanctionnées

A - Des non-conformités nombreuses

1 - Les végétaux avant et pendant la récolte

Les services régionaux de l'alimentation sont chargés de veiller au respect des prescriptions réglementaires tenant, par exemple, aux limites de résidus ou aux conditions de détention et de distribution des produits

³⁰ Auparavant, dès 1985, la directive du Conseil n° 85/73/CEE avait introduit le principe de perception de redevances sanitaires d'abattage et de découpage pour les viandes de boucherie et de volailles, destinées à couvrir les frais d'inspection sanitaire.

phytosanitaires. Le non-respect de ces règles conduit les services à constater des non conformités.

Les contrôles effectués par le ministère de l'agriculture au stade de la production primaire végétale mettent en évidence la persistance d'un taux de non-conformité élevé, que ce soit pour les non-conformités majeures ou mineures.

Les non-conformités majeures sont essentiellement liées à l'utilisation de produits phytosanitaires dont l'autorisation de mise sur le marché est retirée ; la deuxième cause de non-conformité est liée à la conformité de l'étiquetage. Les anomalies mineures sont essentiellement liées aux conditions de stockage.

Tableau n° 1 : résultats des contrôles concernant les produits phytosanitaires par type de contrôles

	2011			2012		
	Conditionnalité	Hors conditionnalité	Distributeurs	Conditionnalité	Hors conditionnalité	Distributeurs
Conforme	47 %	39 %	36 %	48 %	42 %	38 %
Non conformes	53 %	61 %	64 %	52 %	55 %	62 %
Dont non conformités majeures	21 %	41 %	47 %	21 %	35 %	46 %
Dont non conformités mineures	32 %	20 %	17 %	31 %	20 %	16 %

Note : Les « contrôles conditionnalité » sont ceux effectués chez les agriculteurs susceptibles de bénéficier d'une aide dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) ; les « contrôles hors conditionnalité » concernent les autres exploitants ; les distributeurs sont ici les distributeurs de produits phytosanitaires.

Source : ministère de l'agriculture, direction générale de l'alimentation

Par ailleurs, les résultats des prélèvements montrent que les dépassements des limites maximales de résidus sont plutôt rares mais que la présence de produits phytopharmaceutiques est forte. Or les études récentes de l'Institut de veille sanitaire (INVS) ou de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) établissent un lien entre l'exposition aux produits phytosanitaires et certaines pathologies et s'inquiètent des effets dits « cocktail » et « faibles doses ».

Les plans de surveillance de la DGCCRF³¹ permettent de mesurer le taux d'exposition aux produits phytosanitaires selon la provenance des végétaux. On observe qu'en 2010, les produits de France métropolitaine dépassent plus souvent la limite maximale de résidus (LMR) que les autres produits européens.

Tableau n° 2 : bilan des plans de surveillance de la DGCCRF concernant les produits phytosanitaires dans les fruits, légumes et céréales, selon leur origine géographique (en %)

Régions	2009					2010				
	France métropolitaine	DOM	UE	Tiers (hors UE)	Inconnue	France métropolitaine	DOM	UE	Tiers (hors UE)	Inconnue
Présence de résidus détectables										
Fruits	72,9 %	9,2 %	77,8 %	63,6 %	61,5 %	69,4 %	10,6 %	85,0 %	65,5 %	0,0 %
Légumes	35,7 %	9,6 %	33,4 %	39,3 %	14,3 %	35,0 %	5,2 %	34,5 %	28,8 %	0,0 %
Céréales	65,2 %	-	100 %	40,0 %	300 %	56,3 %	-	0,0 %	23,1 %	0,0 %
Dépassement de la limite maximale de résidus (LMR)										
Fruits	2,9 %	0,0 %	5,7 %	5,1 %	0,0 %	2,3 %	0,0 %	0,9 %	2,0 %	0,0 %
Légumes	3,7 %	2,4 %	3,1 %	7,1 %	0,0 %	1,8 %	0,6 %	0,6 %	2,7 %	0,0 %
Céréales	1,1 %	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Note : La DGCCRF effectue des prélèvements pour vérifier les taux de produits phytosanitaires présents dans différents produits (fruits, légumes, céréales, notamment) mis sur le marché, en prenant en compte leur origine géographique. Seuls les résidus dépassant les limites maximales de résidus ne respectent pas la réglementation.

Source : ministère de l'économie - DGCCRF

2 - Les établissements

Lorsque les inspections dans les établissements donnent lieu à un rapport d'inspection validé, une note est attribuée à l'établissement (A =

³¹ Ces plans comprennent des plans de surveillance, qui ciblent des produits de manière aléatoire, et des plans de contrôles, qui ciblent des denrées considérées à risque. Seuls les résultats des plans de surveillance sont présentés ici.

conforme, B = non-conformité mineure, C = non-conformité moyenne, D = non-conformité majeure).

En 2012, 38 % des inspections validées ont donné lieu à une note C et 7 % à une note D. Le pourcentage de C atteint 28 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, les autres établissements agréés, les cuisines agréées, 38 % dans les autres établissements de restauration collective et 46 % pour la remise directe.

Le pourcentage de D atteint 4 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, 5 % dans les autres établissements agréés (hors cuisines centrales), 2 % dans les cuisines centrales agréées, 5 % dans les autres établissements de restaurations collective et 11 % dans la remise directe.

3 - Les abattoirs

Le niveau sanitaire des abattoirs est apprécié par une note allant de I à IV, la note I correspondant aux abattoirs respectant l'ensemble des dispositions réglementaires et la note IV aux abattoirs qui présentent de graves non-conformités « qui pourraient justifier la suspension de [leur] agrément ».

Le nombre d'abattoirs non conformes au regard des normes européennes a nettement diminué depuis 2007, même s'il reste encore 16 abattoirs d'ongulés domestiques non conformes (catégorie III) sur 270 et 31 abattoirs de volailles et lapins non conformes (catégorie III) sur 699.

B - Des pratiques de notation hétérogènes

Les procédures de la direction générale de l'alimentation (DGAL) relatives à l'exécution des inspections dans les établissements produisant des denrées alimentaires d'origine animale sont regroupées dans des *vade-mecum*. Chaque *vade-mecum* rappelle le cadre réglementaire de l'inspection ainsi que les instructions et les orientations sur les modalités d'exécution des inspections. Il comprend une grille d'analyse qui sert de support aux inspections en recensant les points à contrôler.

Les grilles d'analyses renseignées lors de l'inspection ne sont pas systématiquement remplies sur tous les points. Un inspecteur a la possibilité d'indiquer sur cette grille « non observé » lorsqu'un point n'a pas été vérifié lors de l'inspection, quelle qu'en soit la raison.

Afin d'harmoniser les pratiques d'inspection, des points incontournables ont été définis par la DGAL. Or dans un contexte de réduction d'effectifs, le risque d'un recentrage des contrôles sur les seuls points incontournables ne peut être exclu, d'autant que le système d'information ne permet pas d'identifier les items contrôlés lors de l'inspection et que le nombre d'inspections devant être réalisé par chaque département est fixé par la DGAL sans distinguer le caractère complet ou incomplet des inspections.

Par ailleurs, les pratiques des notations des inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. En remise directe, une analyse réalisée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon en 2012 a ainsi montré que, d'un département à l'autre, la proportion d'inspections ayant conduit à relever des non-conformités variait considérablement. Ainsi, la proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités majeures, qui est en moyenne de 12 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, atteint 33 % dans les Alpes-Maritimes contre seulement 3 % dans le Vaucluse. La proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités moyennes ou majeures, qui atteint 53 % pour cette région, s'élève à près de 80 % dans les Alpes-Maritimes et seulement 30 % dans les Bouches-du-Rhône.

Ces différences de pratique peuvent s'expliquer en partie par les caractéristiques des établissements contrôlés. Toutefois, il est probable qu'une partie des écarts tient :

- aux pratiques des inspecteurs, soit que les *vade-mecum* soient insuffisamment précis, soit que les contraintes locales (sous-effectif, sensibilité de l'établissement) amènent les inspecteurs à s'écarter des préconisations ;
- au ciblage des contrôles, qui sont plus ou moins orientés vers les établissements à risques.

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 - Des suites insuffisamment contraignantes

Les suites des contrôles effectués par les agents du ministère de l'agriculture 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 demeure³², destruction, décision administrative de type suspension ou retrait d'agrément, fermeture d'un établissement, notamment) ou de la police judiciaire en cas d'infraction (délit et contravention).

Les agents du ministère de l'agriculture peuvent soit transmettre un procès-verbal au procureur de la République, soit proposer une transaction pénale avec l'accord du Parquet. Ils peuvent aussi infliger des amendes forfaitaires dans le cadre des infractions de la première à la quatrième classe définies à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale.

Dans les faits, les suites données aux non-conformités sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et très hétérogènes d'un service à l'autre, comme l'ont relevé plusieurs audits internes récents.

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 le simple avertissement). Cette proportion est plus forte en remise directe (53 %) et plus faible dans les abattoirs (27 %), les autres établissements agréés (30 %) et les établissements de restauration collective (30 %). Seules 16 % des inspections relevant des non-conformités moyennes ou majeures ont donné lieu à une suite autre qu'un avertissement.

Or la mise en œuvre d'un contrôle de second niveau suppose une politique de suites plus volontariste que par le passé.

Un plan d'action sur les suites est en cours de mise en œuvre à la direction générale de l'alimentation (DGAL). Au-delà, une plus grande transparence sur les non-conformités relevées et les suites qui leur sont données aiderait les services à résister aux pressions locales qui peuvent s'exercer, par exemple lorsqu'un établissement est menacé de fermeture.

³² La mise en demeure comporte une date de mise en conformité, qui sera systématiquement suivie d'une inspection, documentaire ou sur site, après son échéance. Elle fait donc peser une contrainte de réinspection sur les services. En 2013 un indicateur de performance a été mis en place afin de suivre ce taux de re-contrôles.

Le cas de l'établissement Spanghero

En 2012, l'établissement Spanghero comprenait trois ateliers regroupant cinq activités disposant chacune d'un agrément sanitaire : un atelier de découpe (agrée en 1993), de fabrication de préparations de viandes (agrée en 1998) et de production de viandes hachées (agrée en 2006) ; un atelier de fabrication de produits à base de viande (agrée depuis 1994 puis 2008) ; ainsi qu'un entrepôt frigorifique agrée depuis 1989.

À la suite de la découverte dans cet établissement de viande de cheval dans des préparations supposées être à base de viande de bœuf, plusieurs enquêtes ont été conduites par la DGAL et la DGCCRF dans leurs champs de compétence respectifs. Ces enquêtes ont notamment permis de trouver de la viande séparée mécaniquement de mouton d'origine britannique, interdite de commercialisation pour des raisons sanitaires.

La Cour a demandé les rapports des inspections conduites par les agents du ministère de l'agriculture dans cet établissement entre 2008 et février 2013. Seuls quatre rapports ont été produits.

Le rapport d'inspection de septembre 2008, qui portait sur l'entrepôt frigorifique, faisait état de non-conformités mineures des locaux, du matériel, du fonctionnement mais aussi de non-conformités majeures concernant l'absence de date limite de consommation de certains produits congelés par l'atelier et sur les listings de récapitulatifs de certains produits transformés par l'établissement. À la suite de cette inspection, un simple avertissement a été envoyé à l'établissement³³. Cet entrepôt frigorifique n'a pas fait l'objet d'une nouvelle inspection au cours de la période étudiée.

Ce n'est que fin 2012 que les deux autres ateliers (découpe, fabrication de préparations de viandes, production de viande hachée, fabrication de produits à base de viande) ont été inspectés. Ils ne l'avaient donc pas été depuis au moins 2008.

Lors de ces inspections, le plan de maîtrise sanitaire n'a pas été observé alors qu'il s'agit pourtant d'un point de contrôle en théorie incontournable. Lors de l'inspection du 19 décembre 2012 relative aux préparations de viandes et viandes hachées, l'exploitation des résultats des auto-contrôles n'a pas non plus été observée.

³³ Dans le courrier du 9 février 2009, la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) demandait à l'établissement « d'apporter, dès réception de la présente les mesures correctives appropriées (...). Elles devront être présentées lors d'un prochain contrôle ».

Sur les autres points, des non-conformités considérées comme mineures et moyennes ont été observées (non-respect de la marche en avant pour transférer les matières piécées à l'atelier des plats cuisinés, absence d'identification de certaines denrées non-conformes stockées dans la chambre froide, etc.).

Deux de ces inspections ont conduit à une note A (« conforme »), une à une note B (« non-conformité mineure »).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évolution de la politique de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption du « Paquet hygiène » n'est aujourd'hui pas achevée.

Certes, la diminution du taux de contrôle s'est accompagnée d'un meilleur ciblage vers les établissements à risque, mais les problématiques liées aux effectifs de contrôle interfèrent trop fréquemment avec cette analyse de risque. Les pratiques de notation des établissements par les inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. Les suites données aux contrôles sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et hétérogènes d'un service à l'autre.

Les autocontrôles réalisés par les professionnels sont de qualité variable et les non-conformités ne sont pas nécessairement portées à la connaissance des services de l'État. Des mesures plus contraignantes sont prévues par les textes afin d'encadrer l'activité et les méthodes des laboratoires réalisant les autocontrôles pour le compte des professionnels et d'obliger ces laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non-conformes lorsqu'il existe un risque pour la santé publique. Ces mesures réglementaires n'ont pratiquement pas été mises en œuvre.

Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, une plus grande efficacité doit être recherchée dans la gestion des contrôles, notamment en mettant en concurrence les laboratoires réalisant, pour le compte du ministère de l'agriculture, les analyses des prélèvements effectués lors des contrôles.

Par ailleurs, la France n'utilise pas suffisamment les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.

Au total, l'absence de contrôle à un niveau significatif et l'absence de sanctions suffisantes mettent en lumière des anomalies graves.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. prendre les arrêtés prévus par les textes pour obliger les laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non conformes sur les denrées alimentaires dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique ;*
- 2. appliquer plus largement les dispositions de l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime prévoyant la possibilité de soumettre les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre de l'agriculture ;*
- 3. s'assurer du ciblage des contrôles sur les professionnels les plus à risque, de la qualité des inspections (respect des procédures, observation des points incontournables, notation appropriée, etc.) et du caractère approprié des suites qui leur sont données (suites plus nombreuses et plus contraignantes) ;*
- 4. pour les végétaux, étendre l'analyse de risque aux silos, aux zones à risque et aux contaminants et renforcer les contrôles réalisés au titre du « Paquet hygiène » ;*
- 5. renforcer les « contrôles à destination » pour les produits d'origine animale en provenance de l'Union européenne.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	86
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	87

***RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET***

*Vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de
notre part. Nous ne souhaitons donc pas apporter de réponse formelle à ce
rapport.*

***RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT***

Je tiens en tout premier lieu à me féliciter du travail d'analyse approfondi qui a été conduit avec mes services et de l'occasion qui a été offerte au directeur général de l'alimentation d'échanger avec la Cour. Cela contribuera sans nul doute à l'amélioration continue du fonctionnement des services à laquelle je suis particulièrement attaché.

Il me semble toutefois que ce projet, qui pointe l'insuffisance des contrôles du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, devrait être amendé dans la mesure où les insuffisances relevées ne sont à aucun moment mises en perspective avec l'efficacité des services, où l'interministérialité n'est pas évoquée et où le parangonnage avec d'autres pays n'est pas pris en compte.

Il serait donc plus juste de reprendre la terminologie utilisée dans le développement du document, à savoir « l'affaiblissement des contrôles » à mettre en relation avec les fortes contraintes pesant sur les effectifs du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » depuis plusieurs années. C'est ce même constat qui m'a conduit à proposer le maintien de ces effectifs pour 2014 et 2015, témoignant ainsi de la priorité accordée aux missions en matière de sécurité sanitaire. Il n'est d'ailleurs fait mention à aucun moment des possibilités de mutualisation des contrôles avec les autres Ministères chargés de la sécurité sanitaire, alors que c'est une pratique aujourd'hui développée et encouragée par mon Ministère, en accord avec les décisions du dernier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

Enfin, la qualité des contrôles réalisés dans le champ de l'accréditation selon la norme ISO/CEI 17020, en particulier ceux réalisés dans tous les établissements agréés pour la production et la transformation des denrées, est attestée par le Comité Français d'Accréditation. La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) est la seule Administration en charge du contrôle des aliments à bénéficier d'une telle reconnaissance. Ces éléments importants n'apparaissent toutefois pas dans le rapport.

Des pistes d'amélioration sont mises en évidence, telles que le renforcement des suites données aux inspections et des contrôles dans le secteur végétal, missions pour lesquelles des réformes sont déjà engagées et qui participent d'un plan plus global en cours d'élaboration.

Je regrette que cette appréciation ne soit pas analysée à la lumière des comparaisons dont nous disposons au niveau européen et international en matière d'efficacité du dispositif français. En effet, à titre d'exemple, je peux citer l'audit de la Commission européenne sur l'efficacité des services,

l'audit de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale ou la reconnaissance du modèle français par de nombreux pays tiers qui reconnaissent au système français un haut niveau de sécurité.

Enfin, les recommandations émises me paraissent bien en deçà de celles auxquelles on pourrait s'attendre au vu de la sévérité des constats opérés. Pour la plupart d'entre elles, les pistes proposées ont déjà été identifiées par mes services et sont soit intégrées dans les projets de modernisation en cours, soit déjà écartées compte tenu de leur inefficacité (transmission systématique des résultats d'autocontrôle). Je m'interroge d'ailleurs sur l'intérêt de certaines d'entre elles, en particulier le renforcement des contrôles à destination sur les denrées animales en provenance de l'Union Européenne alors que la majorité des risques identifiés pour le commerce international concerne les produits importés de pays tiers.

Par ailleurs, je tiens à vous alerter sur quelques inexactitudes qui subsistent dans le document, en dépit des éléments échangés avec la DGAL en amont de ce projet. Le caractère public de ce document me paraît justifier leur correction.

Il est ainsi précisé : « Or, la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le Ministre chargé de l'Agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses [...] ».

Pour ma part, je considère que les réseaux de laboratoires reconnus ne sont utilisés que lorsque le risque sanitaire est établi, comme précisé dans l'article R. 202-22 du CRPM : « Cette liste est établie au regard, notamment, du risque lié à l'objet des analyses d'autocontrôle considérées. » La constitution d'une liste de laboratoires reconnus est donc un fait exceptionnel, lié à un risque sanitaire caractérisé. Cette notion de «laboratoire reconnu » n'est d'ailleurs pas prévue dans la réglementation européenne. Le règlement européen 2073/2005 prévoit uniquement une mise en œuvre de certaines méthodes d'analyse requises par des laboratoires d'autocontrôles. Il n'est nullement précisé que ces laboratoires doivent être indépendants ou reconnus. De fait, les analyses d'autocontrôle sont réalisées, dans certains cas, par des laboratoires d'entreprises agroalimentaires. Ce dispositif n'a pas vocation à se généraliser et à s'ajouter aux dispositions de la réglementation européenne car il ferait peser une contrainte disproportionnée sur les professionnels qui restent, en premier lieu, responsables des aliments qu'ils mettent sur le marché.

En conclusion, je souhaite réaffirmer la priorité qui est la mienne en terme de sécurité sanitaire, l'État se devant d'être présent sur ces questions qui constituent une priorité pour nos concitoyens. Des efforts importants sont réalisés pour sécuriser le dispositif dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Il serait donc à mon sens dommageable que des imprécisions ou un mode de présentation orienté ne crée de la suspicion au sein des consommateurs, alors même que l'efficacité du dispositif français est largement reconnue au niveau européen et international.
