

N° 442

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments,***

Par MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
AVANT-PROPOS	19
I. UNE SITUATION TENDUE, DES ENJEUX TRÈS LOURDS	25
A. UNE SITUATION SANITAIRE QUI DEMEURE TRÈS PERFECTIBLE	25
1. <i>La santé humaine continue d'être exposée à des pathologies d'origine alimentaire parfois très graves</i>	25
2. <i>La situation sanitaire des animaux présente des indices de dégradation voire de crises</i>	28
3. <i>La situation du végétal inspire des inquiétudes</i>	40
4. <i>Les taux de non-conformité décelés par les contrôles confirment l'existence de risques élevés</i>	45
a) <i>Les non-conformités inventoriées par les plans de surveillance et de contrôle indiquent l'existence de risques importants</i>	46
b) <i>Des analyses de conformité émanant d'autres sources engagent à des constats encore plus défavorables</i>	48
B. DES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS CONSIDÉRABLES	49
1. <i>Les indemnisations et interventions au profit des filières sinistrées présentent des enjeux budgétaires conséquents</i>	49
2. <i>La maîtrise des risques sanitaires est un élément pris en compte au titre de la conditionnalité des aides européennes</i>	56
3. <i>Les impacts économiques sont considérables</i>	56
4. <i>La sécurité sanitaire des aliments est une variable à part entière des conditions de régulation du commerce international</i>	57
II. LE SYSTÈME DE MAÎTRISE DES RISQUES SANITAIRES, UN CORPUS (FORCÉMENT ?) INACHEVÉ	60
A. LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ENTREPRISES N'ÉCARTE PAS LA JUSTIFICATION D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE AUX MOTIVATIONS PLURIELLES	61
1. <i>Une responsabilité de premier rang des entreprises, une obligation de résultat très encadrée à l'épreuve des faits</i>	61
a) <i>Une responsabilité dont la portée juridique ne doit pas être négligée mais qui suscite certaines interrogations</i>	61
b) <i>Une obligation de résultat de plus en plus encadrée par des normes techniques</i>	62
c) <i>Un processus normatif qui doit tenir compte des enjeux de son acceptation et de son appropriation</i>	64
(1) <i>Pour une « démocratie de l'expertise »</i>	64
(2) <i>Réunir les conditions d'une bonne application des normes</i>	65
(a) <i>Pour un contrôle homogène de l'application des normes</i>	65
(b) <i>Tenir compte de la composante économique</i>	66

2. <i>Quelle(s) justification(s) à l'intervention des autorités publiques ?</i>	70
a) Les justifications à l'intervention publique revêtent des aspects différenciés	71
b) La question de la valorisation des interventions publiques ne doit pas être négligée	72
(1) La question de la contribution des entreprises au financement de la supervision publique ne doit pas être traitée par prétérition	72
(2) Les prolongements concrets donnés à cette problématique ressortent comme trop impressionnistes	74
(3) Un objectif de valorisation auprès des marchés à prendre mieux en compte	78
B. UNE POLITIQUE PUBLIQUE TRÈS ENCADRÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE MAIS DONT L'INTÉGRATION DEMEURE INCOMPLÈTE	78
1. <i>Un corps de principes généraux non dénués d'ambiguïtés</i>	79
a) Une distribution des responsabilités entre producteurs et autorités publiques	81
b) Une acception ambitieuse de la sécurité sanitaire des aliments aux prolongements parfois incertains	82
2. <i>La diversité des vecteurs d'intégration européenne</i>	83
3. <i>Une intégration européenne en question</i>	87
a) L'encadrement européen des contrôles des autorités sanitaires nationales comporte des souplesses à la source d'inquiétudes quant à l'harmonisation des pratiques qui restent apparemment très diverses	88
(1) Le pilotage de la politique de sécurité sanitaire des aliments, des modèles variés	88
(2) L'évaluation des risques est plus ou moins séparée de la gestion du risque	90
(3) L'exécution des contrôles suit elle aussi des modèles différenciés	91
(4) Des moyens disparates	92
b) Quelle contribution européenne à la maîtrise sanitaire du système ?	94
III. UNE POLITIQUE EN QUÊTE D'AUTEUR ?	96
A. UN FRACTIONNEMENT DES COMPÉTENCES DONT LA COMPLEXITÉ SEMBLE D'AVANTAGE LE FRUIT DE L'HISTOIRE ADMINISTRATIVE QUE D'UNE ANALYSE RAISONNÉE DES BESOINS	97
1. <i>Un patchwork administratif...</i>	98
a) Une superposition d'intervenants publics	98
(1) La pluralité des administrations centrales	99
(2) Des schémas de déploiement territorial eux aussi différents	99
b) Une imbrication des interventions fonctionnelles	100
(1) Le niveau national	101
(2) Le niveau du terrain	101
2. <i>... qui suscite plusieurs questions</i>	102
a) Le principe de séparation des évaluateurs et des gestionnaires est peu respecté... ..	103
b) Une organisation sous-optimale propice à des pertes d'efficience	103
(1) De nombreux points de chevauchement	104
(2) Sur le terrain, une intégration perfectible	107
(3) Une multitude de process de coordination entre administrations	108
c) Quel bon niveau de mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire des aliments ?	109
3. <i>L'intérêt d'une réflexion sur l'organisation systémique de la surveillance de la qualité sanitaire de l'alimentation</i>	110
B. UNE TENDANCE FORTE À L'EXTERNALISATION DES MISSIONS	112
1. <i>Le développement des délégations sanitaires...</i>	113
2. <i>..., malgré ses avantages, pose également des problèmes qu'il faut résoudre</i>	117

IV. UNE POLITIQUE EN QUÊTE D'EXPERTS ? LA SITUATION PARFOIS TRÈS PRÉOCCUPANTE DES INFRASTRUCTURES D'ANALYSES ET DE RECHERCHE.....	123
A. L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL, QUELLES CAPACITÉS ANALYTIQUES POUR QUELLE VOCATION ?.....	124
1. <i>Les missions de l'Anses, une extension discutable</i>	124
a) Une agence sanitaire multicartes, aux attributions en extension discutable et devant partager ses attributions dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments avec d'autres organismes	124
(1) Plusieurs domaines de compétence, dont la sécurité sanitaire des aliments.....	125
(2) Des modes d'intervention allant se diversifiant dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments moyennant des choix discutables	127
(a) <i>Des compétences en voie d'extension</i>	127
(b) <i>Une difficulté de principe</i>	129
(c) <i>Consolider l'Anses comme référent européen pour les substances réglementées</i>	130
(3) Un opérateur de recherche important, mais parmi d'autres	131
2. <i>Les moyens de l'Anses doivent permettre de financer les missions traditionnelles de l'établissement</i>	134
a) Préserver les moyens de recherche et de veille sanitaire	134
b) Conserver des équilibres financiers propices au maintien d'une forte activité de veille et d'expertise sanitaire dans le domaine alimentaire	135
(1) Des subventions pour charges de service public contraintes et une déformation de la structure de financement de l'agence qui ne doit pas modifier sa vocation.....	136
(2) Des moyens opérationnels « maîtrisés » dans un contexte de diversification des activités qui oblige à considérer l'existence d'arbitrages au détriment des activités traditionnelles de l'agence	138
(3) Un effort consacré à la sécurité sanitaire des aliments difficile à déterminer mais prépondérant	138
B. LES AUTRES LABORATOIRES PUBLICS, UNE CRISE QUI COUVE ?	139
1. <i>Le Service commun des laboratoires (SCL), un poids budgétaire conséquent pour une activité dont la légitimité fait l'objet de quelques critiques</i>	140
a) Une activité en baisse	140
b) Des coûts en hausse pour une activité d'analyse à la justification fragile	141
2. <i>Les laboratoires d'analyse départementaux (LDA) connaissent des situations parfois très précaires</i>	143
C. DES ÉVOLUTIONS S'IMPOSENT.....	145
V. DES CONTRAINTES FORTES SUR LES MOYENS	146
A. LE NIVEAU DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE CONTRÔLE SANITAIRE, UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLE.....	147
1. <i>La baisse des dépenses globales du programme 206 de la mission AAFAR entre 2010 et 2015 s'est accompagnée d'une modification de la fonction de production de sécurité sanitaire des aliments dont le contenu en dépenses de rémunérations brutes des personnels s'est alourdi</i>	149
a) Un net recul des dépenses du programme 206 depuis 2010	149
b) Une structure de dépenses très concentrée qui témoigne de plusieurs caractéristiques de la surveillance de la sécurité sanitaire des aliments	150
(1) Deux actions concentrent près de 80 % des crédits du programme	150
(2) La structure des dépenses du programme a évolué au bénéfice d'un renforcement de la part des dépenses de personnel	150

c) Une forte réduction des dépenses (hors personnels) de lutte contre les maladies animales (20,8 % des dépenses du programme) qui peut susciter quelques interrogations dans un contexte de délégations étendues des missions de surveillance sanitaire	152
d) Une baisse des dépenses de soutien (57,7 % des dépenses du programme) freinée par l'alourdissement du coût brut de chaque emploi	153
2. Globalement, des indicateurs budgétaires complémentaires confirment, moyennant certaines confusions, la réduction en niveau des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments	155
B. DES CONTRÔLES EN QUÊTE D'ACTEURS ?	158
1. <i>Les moyens directement mis en œuvre par les services, une baisse significative</i>	160
a) Une baisse proche de 10 % des effectifs du programme 206	160
b) Les moyens mis en œuvre par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont suivi une tendance à la baisse encore plus accusée	162
c) Les moyens mis en œuvre directement par le ministère de la santé	162
2. <i>Une plus nette réduction encore des effectifs disponibles pour les contrôles de sécurité sanitaire de la DGAL stricto sensu</i>	163
a) Une baisse considérable des emplois dédiés à la sécurité sanitaire des aliments stricto sensu	163
(1) Des baisses d'emploi très significatives mais qui ont particulièrement affecté certaines missions.....	163
(2) Des choix de priorité confirmés qui conduisent à un étiolement particulièrement fort des moyens de contrôle hors abattoirs	165
b) La place prépondérante des positionnements des personnels en abattoirs bovins ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de déploiement des moyens dans ces établissements, tout en s'accompagnant de déficits de moyens pour les autres missions de la DGAL	166
c) Des réorganisations s'imposent	168
3. <i>La question de l'appariement territorial entre les emplois et les besoins</i>	170
4. <i>Regard sur les services d'enquête : le service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF et la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) de la DGAL, de faibles effectifs pour des missions de sécurité à forts enjeux</i>	175
a) Le service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF	175
(1) Un service national aux moyens probablement trop modestes pour disposer d'une force autonome de détection systématique	175
(2) La contribution du SNE à la maîtrise du risque sanitaire dans l'alimentation est avérée mais sans qu'il soit vraiment possible d'apprécier le degré de priorité qu'elle revêt pour le service	176
b) La brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP)	182
(1) Un domaine de compétences en extension où prédomine la contribution aux enquêtes judiciaires	182
(2) Des effectifs très réduits qui ne suffisent pas pour assurer les missions	187
VI. LE CADRE DES ACTIONS (CONTRÔLES ET RECHERCHE) SANITAIRES DES AUTORITÉS PUBLIQUES PRÉSENTE DES INSUFFISANCES	188
A. LES CONTRÔLES MIS EN ŒUVRE PAR LA DGAL.....	191
1. <i>Les plans de surveillance et les plans de contrôle...</i>	193
2. <i>... présentent une série d'insuffisances...</i>	196
a) Les taux de réalisation demeurent perfectibles	196
b) Une série de déséquilibres	197
(1) Des priorités contestables.....	197
(2) La programmation des plans n'épouse que de façon assez lointaine les profils de consommation... ..	199

(3) ...et les non conformités.....	200
c) Des interrogations à surmonter	200
3. <i>Le contrôle des établissements, une forte réduction, des taux de couverture en baisse n'assurant pas une fréquence suffisante des contrôles.....</i>	202
4. <i>Des suites encore insuffisantes</i>	205
a) Améliorer le suivi des établissements non conformes	207
b) Pour des prolongements plus rigoureux des suites	209
(1) Globalement des indicateurs peu satisfaisants	209
(2) Des évaluations des établissements suffisamment rigoureuses ?.....	210
(3) La nécessité d'actions correctrices, reconnue par la DGAL, doit connaître des prolongements effectifs.....	212
B. LES CONTRÔLES MIS EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF.....	214
1. <i>Une série de dispositifs</i>	215
a) Les contrôles de première mise sur le marché	215
b) Les enquêtes.....	217
2. <i>Un bilan à améliorer</i>	218
C. REGARD SUR LE SUIVI DES VÉGÉTAUX, UN CONTRÔLE QUI RESTE TRÈS INSUFFISAMMENT ASSURÉ.....	222
1. <i>Une mobilisation à parfaire devant l'ampleur des non conformités.....</i>	222
2. <i>La voie de la prévention peine à atteindre ses objectifs</i>	225
D. REGARD SUR LE CONTRÔLE DES PRODUITS IMPORTÉS	227
1. <i>Une réglementation des échanges internationaux complexe qui repose sur une solidarité sanitaire entre pays européens</i>	227
2. <i>Les contrôles des produits d'origine étrangère, des résultats difficiles à interpréter, des moyens difficiles à calibrer</i>	230
a) La fragmentation des administrations chargées du contrôle.....	230
(1) La douane intervient pour l'essentiel en seconde main dans le cadre de contrôles documentaires.....	230
(2) La DGCCRF, des résultats mais sur une assiette très réduite	231
(3) Les contrôles de la DGAL, des résultats difficiles à interpréter	232
b) Les aliments pour animaux : un contrôle à améliorer.....	234
VII. REGARD SUR LA VEILLE SANITAIRE	235
A. LES CONSTATS CRITIQUES PORTÉS SUR LE DISPOSITIF DE VEILLE SANITAIRE ET LE PLAN D'ACTION POUR LA VEILLE SANITAIRE	236
B. UN OBJECTIF QUI RESTE À ATTEINDRE DANS UN CONTEXTE OÙ LA RECHERCHE AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DOIT ÊTRE CONSACRÉE COMME UNE THÉMATIQUE À PART ENTIÈRE	240
VIII. LES VISITES VÉTÉRINAIRES SANITAIRES EN ÉLEVAGE : UNE ILLUSTRATION DES DIFFICULTÉS LIÉES À UN MAILLAGE INSUFFISANT DE LA VEILLE SANITAIRE	243
A. LES DIFFÉRENTES VISITES VÉTÉRINAIRES, DES RÉGIMES DIFFÉRENCIÉS ET INSTABLES	244
1. <i>La visite sanitaire bovine</i>	244
2. <i>La visite sanitaire avicole</i>	245
3. <i>La visite sanitaire porcine</i>	246
4. <i>Le nouveau cadre réglementaire des visites vétérinaires sanitaires</i>	247
5. <i>D'autres visites sont en projet.....</i>	248

B. LES RÉSULTATS DES VISITES SANITAIRES	249
1. <i>Les visites sanitaires bovines</i>	249
2. <i>Les autres visites</i>	251
3. <i>Le problème du choix du vétérinaire</i>	252
4. <i>Le maillage territorial des services sanitaires (vétérinaires et services d'analyse) est troué</i>	255
C. LES RECOMMANDATIONS DU CGAAER	259
EXAMEN EN COMMISSION	263
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	273
ANNEXE 1 - TEXTES EUROPÉENS DE RÉFÉRENCE	277
ANNEXE 2 - PRÉSENTATION DU SYSTÈME GLOBAL DE SURVEILLANCE SANITAIRE DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX	281
ANNEXE 3 - LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU CGAAER SUR LES VISITES SANITAIRES EN ÉLEVAGE	289
ANNEXE 4 - RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION	297

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations

Observation n° 1 : dans un contexte où les acteurs de la sécurité sanitaire des aliments témoignent globalement d'un haut niveau d'implication, la persistance d'un niveau élevé des risques sanitaires liés à l'alimentation justifie une accentuation de la vigilance pour prévenir les atteintes à l'intégrité de la santé publique parfois très graves s'épargner les prolongements économiques et financiers qui peuvent être lourds de toute défaillance sur ce point.

Observation n° 2 : la situation de l'influenza aviaire qui connaît aujourd'hui une troisième expression virale offre une illustration particulièrement éloquente de cette observation générale et appelle un retour d'expérience rigoureux.

Observation n° 3 : la politique de sécurité sanitaire des aliments repose sur des principes consacrés par la législation européenne qui confère aux entreprises une responsabilité de premier niveau mais attribue aux autorités publiques un rôle obligatoire de supervision dont l'encadrement oscille entre des obligations ponctuelles très développées et des marges de manœuvre générales conduisant à constater une grande diversité des pratiques.

Observation n° 4 : l'analyse des justifications de l'intervention publique dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments débouche sur une diversité de conceptions auxquelles sont rattachables des effets pratiques d'organisation et de financement suivant des modèles alternatifs à chacun desquels les choix publics empruntent concrètement dessinant finalement une politique mixte, régaliennne mais aussi de coproduction de la sûreté alimentaire par les intervenants privés et publics.

Observation n° 5 : tout en étant très encadrées par des dispositions européennes, l'harmonisation des politiques de sécurité sanitaires des États est confrontée à la diversité des pratiques tandis que l'intégration européenne de la politique de sécurité sanitaire des aliments demeure incomplète.

Observation n° 6 : la politique de sécurité sanitaire des aliments relève de différents services administratifs à tous les niveaux territoriaux et de ses principaux éléments (conception, exécution).

Observation n° 7 : la pluralité des structures renvoie à des découpages fonctionnels susceptibles de créer des ruptures informationnelles, et des superpositions d'interventions sous-optimales.

Observation n° 8 : la pluralité des objectifs poursuivis par les autorités chargées du système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation est propice à des arbitrages de moyens pouvant s'exercer au détriment des actions correspondantes et oblige, en soi, à considérer l'existence de conflits d'intérêt, en dehors même de leur concrétisation effective.

Observation n° 9 : la politique de sécurité sanitaire des aliments repose de plus en plus pour sa mise en œuvre sur un cadre de délégations des missions à des organismes extérieurs à l'administration elle-même. Cet agencement, qui présente des avantages, pose une série de problèmes qui, selon l'audit réalisé sur ce point par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), ne sont pas tous maîtrisés.

Observation n° 10 : la traduction budgétaire des interventions des services de l'État dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments présente un déficit d'unité et de lisibilité en termes de moyens et de performances.

Observation n° 11 : la création de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) n'a pas permis à la France de se doter d'une agence unifiée spécifiquement consacrée à la sécurité sanitaire des aliments, sur le modèle de l'agence européenne.

Observation n° 12 : la composante publique de l'offre d'analyses se trouve confrontée à des difficultés sérieuses dont différents rapports d'audit ont pu utilement présenter les termes.

Observation n° 13 : dans un contexte de baisse générale des moyens, la fonction de production de sécurité sanitaire des aliments s'est déformée dans le sens d'un renforcement relatif du coût du travail par rapport aux autres composantes de cette politique, qui sont pourtant, pour nombre d'entre elles, des prolongements complémentaires naturels de l'action des effectifs rémunérés sur le budget du ministère en charge de l'agriculture.

Observation n° 14 : pour autant, la baisse des effectifs dédiés aux contrôles sanitaires dans les différents services a été considérable avec pour conséquence une réduction sélective des inspections, et, plus encore, du fait de la baisse des crédits de fonctionnement des services, des prélèvements réalisés aux fins d'analyse nécessaires à la maîtrise du système.

Observation n° 15 : dans un contexte où les effectifs de contrôle sont polarisées par la surveillance des abattoirs de bovins, au détriment d'autres maillons de la chaîne alimentaire, la France présente une situation où le taux de surveillance de cette catégorie de denrées par les forces vétérinaires ressort comme globalement satisfaisant, mais au prix d'une division du travail de contrôle qui fait jouer aux vétérinaires libéraux un rôle majeur, dont l'accomplissement, en tous points du territoire, semble compromis par l'apparition de déserts vétérinaires.

Observation n° 16 : les différentes catégories d'interventions conduites par les services sont marquées par des déséquilibres qui peuvent remettre en cause l'efficacité du système, comme l'illustre l'exemple des plans de surveillance et de contrôle.

Observation n° 17 : le rôle majeur joué par l'analyse de risques dans la détermination de la politique sanitaire des aliments peut être affecté par le défaut de représentativité des données sur lesquelles elle repose dans un contexte où, en plus de certains biais de sélection, l'ampleur des observations paraît parfois insuffisante.

Observation n° 18 : la programmation et le taux d'exécution des inspections n'assurent pas dans tous les cas une couverture suffisante des risques par les contrôles.

Observation n° 19 : les contrôles des services sur les établissements ont suivi une tendance fortement baissière ces dernières années alors même que les taux de couverture assurés au départ étaient souvent déjà très faibles.

Observation n° 20 : les prolongements donnés aux contrôles manquent de rigueur et de profondeur ; ils sont marqués par une certaine hétérogénéité que les instructions des services d'administration centrale s'attachent à corriger.

Observation n° 21 : la surveillance des produits végétaux est insuffisante.

Observation n° 22 : si la législation européenne, avec le principe de libre circulation des marchandises dans le marché unique, confère un rôle crucial à la qualité des contrôles mis en œuvre par nos partenaires tant sur les produits importés de pays tiers que sur les produits d'origine intérieure, des contrôles internes offrent un garde-fou.

Observation n° 23 : la maîtrise sanitaire des importations en provenance de pays tiers est particulièrement robuste s'agissant des denrées animales mais doit être améliorée pour les végétaux et certains produits utilisés dans les productions agricoles (médicament vétérinaire, produits phytopharmaceutiques, aliments pour animaux...).

Observation n° 24 : le système de veille sanitaire comporte des insuffisances que les pouvoirs publics ont identifiées parmi lesquelles ressort tout particulièrement le déficit de connaissances épidémiologiques et étiologiques des pathologies dues à l'alimentation.

Observation n° 25 : alors que le CGAAER établit un soupçon de lien entre la crise de l'influenza aviaire et l'existence de « déserts vétérinaires », des déficits de moyens vétérinaires semblent peser sur la veille sanitaire dans plusieurs territoires ruraux.

Les principales recommandations

Publier une charte de la politique de sécurité sanitaire des aliments consacrant quelques grands principes

Recommandation n° 1 : consacrer et ordonner le système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation autour des principes d'exhaustivité, de réactivité et de profondeur.

Recommandation n° 2 : faire évoluer les principes applicables à la sécurité sanitaire des aliments vers la consécration d'un principe de séparation des activités de gestion et d'évaluation des risques.

Faciliter et mieux valoriser la responsabilité de premier rang des entreprises

Recommandation n° 3 : clarifier et s'assurer de la portée opérationnelle de la responsabilité principale des entreprises au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 4 : systématiser et populariser les différents vecteurs d'appropriation des normes de sécurité sanitaire des aliments par les entreprises et l'ensemble des parties prenantes.

Recommandation n° 5 : veiller à une application homogène des normes dont les conditions ne sont pas remplies aujourd'hui au risque de susciter un sentiment d'iniquité.

Recommandation n° 6 : développer les analyses de risques de défauts dans la mise en œuvre des obligations d'autocontrôle en tenant pleinement compte d'éventuels effets des variables microéconomiques.

Recommandation n° 7 : mettre à l'étude des mécanismes financiers favorisant sous certaines conditions la mise à niveau des entreprises du secteur afin qu'elles puissent satisfaire au mieux les exigences de sûreté sanitaire.

Recommandation n° 8 : conduire une concertation entre acteurs privés et publics pour avancer dans le sens de guides de bonnes pratiques et de mutualisation des données des autocontrôles dans la perspective d'améliorer l'information et d'harmoniser les pratiques des professionnels.

Recommandation n° 9 : réaliser un contrôle systématique des plans de maîtrise sanitaire (PMS) et en faire un élément à part entière de la programmation des contrôles et des suites réservées aux contrôles.

Recommandation n° 10 : exercer une vigilance renforcée sur la mise en œuvre pratique des analyses réalisées dans le cadre des programmes d'autocontrôle des entreprises.

Recommandation n° 11 : mettre en œuvre un système d'échanges d'informations sur les résultats des analyses d'autocontrôle entre les professionnels et l'Anses afin de constituer une base de données permettant l'analyse des risques dans une optique cognitive dont les résultats doivent être utiles aux professionnels.

Mieux valoriser les interventions publiques

Recommandation n° 12 : compte tenu des effets (distorsion compétitive et réduction des ressources disponibles pour financer la politique de sécurité sanitaire des aliments) d'une éventuelle concurrence fiscale dans ce domaine, il serait souhaitable que les prémices d'une harmonisation des principes de financement des contrôles publics puissent être suivies de développements plus concrets.

Recommandation n° 13 : engager une réflexion sur les moyens d'assurer une valorisation plus systématique des garanties sanitaires résultant des interventions publiques de maîtrise des risques tant auprès des producteurs que sur les marchés, en développant l'information.

Recommandation n° 14 : clarifier les flux de financement des différentes composantes de l'appareil de sécurité sanitaire des aliments.

Pour une meilleure intégration européenne

Recommandation n° 15 : approfondir l'intégration européenne de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 16 : veiller à la transparence et à la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés par les services européens et rechercher les moyens plus systématiques de la garantir.

Recommandation n° 17 : réaliser un audit indépendant des conditions dans lesquelles les pays européens mettent en œuvre le principe d'analyse scientifique des risques et appliquent le principe de précaution dans sa conciliation avec le principe d'innovation en appliquant cet audit à la Commission européenne elle-même.

Recommandation n° 18 : demander à la DG Santé de la Commission européenne d'établir une enquête transversale sur la réalité des potentiels de contrôle et leur exploitation dans les différents pays européens et réfléchir à la création d'une Agence de notation des pays au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

Aller vers une organisation plus intégrée de la politique de sécurité sanitaire des aliments

Recommandation n° 19 : assurer une gestion rigoureuse et cohérente des délégations sanitaires et, notamment, prévoir un compte rendu annuel détaillé des activités conduites par les délégataires.

Recommandation n° 20 : compléter et rendre interopérables les systèmes d'information ministériels en y intégrant les éléments pertinents relevés par l'ensemble des services administratifs (ministère de l'environnement, inspection du travail, services municipaux d'hygiène...).

Recommandation n° 21 : soumettre à une étude de préfiguration la réunion des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments dans une agence publique.

Consolider les entités publiques d'analyse et de recherche

Recommandation n° 22 : reconsidérer l'attribution à l'Anses de responsabilités de gestion des produits réglementés dans le cadre d'une consécration par les principes européens de la séparation de l'évaluation des risques et de la gestion et éviter que la structure de financement de l'agence ne recèle des incitations à négliger les missions les plus coûteuses.

Recommandation n° 23 : développer l'influence scientifique de l'Anses en Europe.

Recommandation n° 24 : mettre à niveau l'influence de l'Anses comme centre de laboratoires de référence en Europe.

Recommandation n° 25 : structurer autour de l'agence une plateforme de recherche publique forte et dédiée en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 26 : mettre à niveau les capacités d'expertise du Service commun des laboratoires (SCL) dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en le dégageant d'analyses de routine dans la mesure où cette réorientation permettrait de préserver, à tout le moins, les capacités d'analyse nécessaires à la maîtrise des risques sanitaires.

Recommandation n° 27 : redistribuer les compétences des laboratoires publics à raison d'une distinction entre missions de routine et missions de référence dans le cadre d'un examen concerté des moyens d'assurer le maillage territorial par les laboratoires d'analyse départementaux nécessaire pour prévenir une attrition subie d'une infrastructure nécessaire à la maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

Améliorer la lisibilité des financements budgétaires

Recommandation n° 28 : élaborer un document de politique transversale portant sur la politique de sécurité sanitaire des aliments et, à tout le moins, un jaune budgétaire permettant de regrouper les masses budgétaires, en dépenses et en recettes, aujourd'hui dispersées au risque d'un défaut de lisibilité.

Recommandation n° 29 : regrouper les moyens de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments dans un budget opérationnel de programme unifié, au moins pour les crédits des services déconcentrés.

Recommandation n° 30 : pour accroître la lisibilité des choix budgétaires, affecter les dépenses de personnel aux différentes catégories d'interventions mises en œuvre dans le cadre des crédits de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation des différents programmes budgétaires, et, en particulier, du programme 206 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) ».

Recommandation n° 31 : compléter les indicateurs de performance du programme 206 par l'élaboration d'un indice fin d'exhaustivité des contrôles.

Améliorer l'efficacité du système public de maîtrise des risques sanitaires

Recommandation n° 32 : compte tenu de l'étiage atteint par les effectifs des contrôles sanitaires des différents services, qui justifie à tout le moins une pause dans les ajustements de moyens, voire un comblement des déficits les plus manifestes (surveillance des abattoirs de volailles, des végétaux, des établissements

de remise directe...) afin d'élever le niveau de surveillance dans ces domaines, rechercher des progrès de productivité dans des arbitrages organisationnels et fonctionnels devant concerner l'ensemble des infrastructures publiques de la sécurité sanitaire agroalimentaire et leurs actions.

Recommandation n° 33 : veiller à un meilleur appariement des déploiements territoriaux d'effectifs avec les enjeux du contrôle.

Recommandation n° 34 : mettre à niveau les moyens d'exercer les « compétences rares » du système de maîtrise des risques sanitaires.

Recommandation n° 35 : veiller à ce que les interventions du service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF conservent la nature spécifique des activités d'un service d'enquête.

Recommandation n° 36 : mettre à niveau les effectifs de la brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) de la DGAL.

Recommandation n° 37 : veiller, dans la mesure du possible, à ce que les saisines de la BNEVP dans le cadre de sa fonction d'assistance au service public de la justice soient ciblées sur des affaires dont le classement ne soit pas une issue si fréquente.

Recommandation n° 38 : accroître le taux de réalisation des plans de surveillance et de contrôle programmés.

Recommandation n° 39 : auditer la robustesse et la significativité des échantillons prélevés dans le cadre de la mise en œuvre des plans de surveillance et de contrôle au regard des critères d'une analyse de risques fiable et en tirer toutes les conséquences sur la programmation des contrôles.

Recommandation n° 40 : explorer les voies d'optimisation des moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire des aliments, notamment au sein du programme 206, pour préserver l'intégrité des missions de contrôle de la sûreté sanitaire des aliments.

Recommandation n° 41 : rechercher des marges d'évolution des contrôles, notamment en recherchant dans le cadre européen les voies d'une optimisation des moyens consacrés aux des plans de surveillance et de contrôle pour permettre une meilleure adéquation avec l'analyse nationale des risques et les priorités nationales qu'elle doit pouvoir, à bon droit, intégrer, mais aussi par le développement de voies innovantes de contrôle prenant en compte les engagements et les données relatives aux établissements.

Recommandation n° 42 : réévaluer le partage des surveillances sanitaires entre les produits végétaux et les denrées animales en fonction de la réalité des risques.

Recommandation n° 43 : placer à un haut niveau la vigilance de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur les problématiques de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 44 : respecter les fréquences de contrôle fixées par la DGCCRF.

Recommandation n° 45 : fixer une fréquence plancher aux contrôles, tout en la raccourcissant pour les établissements présentant des risques plus élevés.

Recommandation n° 46 : mettre réellement en œuvre les principes de programmation des enquêtes de la DGCCRF fondés sur l'analyse de risques.

Recommandation n° 47 : améliorer l'information sur le niveau du plan de charge de la DGCCRF dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation et sur les prolongements réservés à ses interventions. Le cas échéant, mettre en œuvre une politique plus systématique de suites.

Recommandation n° 48 : combler les trous du contrôle résultant notamment des nouvelles formes de commercialisation des aliments par voie numérique.

Recommandation n° 49 : veiller à l'application de l'instruction technique du directeur général de l'alimentation destinée à garantir l'application systématique de suites dans le cadre des contrôles mettant en évidence des non conformités.

Recommandation n° 50 : réunir les conditions d'une harmonisation des suites coercitives données aux contrôles.

Recommandation n° 51 : définir une politique pénale harmonisée dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 52 : développer l'information sur les mesures de gestion mises en œuvre dans le prolongement des plans de surveillance et de contrôle. Confier un audit sur ce point au CGAAER.

Recommandation n° 53 : donner toute son efficacité au financement des objectifs de sobriété en produits phytopharmaceutiques dessinés par le plan Ecophyto.

Recommandation n° 54 : réaliser un audit européen permanent des principaux points d'entrée des produits importés en provenance de pays tiers et en assurer une publication actualisée en continu.

Renforcer la veille sanitaire dans toutes ses dimensions

Recommandation n° 55 : donner ses prolongements au plan interministériel de renforcement de la veille sanitaire publié en décembre 2014 qui doit être approfondi dans le sens d'une meilleure efficacité du dispositif.

Recommandation n° 56 : conduire un retour d'expérience rigoureux portant sur les circonstances apparemment diverses qui ont pu entraîner le déclenchement et l'aggravation de la crise d'influenza aviaire.

Recommandation n° 57 : renforcer tout particulièrement les moyens d'analyse de la prévalence des pathologies de santé publique liées à l'alimentation.

Recommandation n° 58 : développer les études sur l'impact monétaire des différentes composantes des pathologies sanitaires liées à l'alimentation.

Recommandation n° 59 : consacrer la sécurité sanitaire des aliments comme une priorité à part entière de la stratégie nationale de recherche.

Recommandation n° 60 : recenser les situations de déficit local de l'offre vétérinaire et mettre en œuvre une politique de lutte contre les « déserts vétérinaires ».

Recommandation n° 61 : veiller à ce que l'État assume avec régularité ses obligations sociales envers les vétérinaires qu'il mandate.

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs enquêtes d'opinion paraissent démontrer que les Français éprouvent des suspicions quant à la qualité sanitaire de leur alimentation. Il peut s'agir là d'une perception diffuse résultant de considérations un peu impressionnistes comme c'est parfois le cas dans les faits d'opinion quand celle-ci se porte sur les risques environnants.

Cette inquiétude n'en doit pas moins être prise en compte et les autorités chargées de la sécurité sanitaire des aliments doivent l'intégrer pleinement à leur action.

Convenons que cette injonction, pour justifiée qu'elle soit, n'est pas simple, le flottement des perceptions émotives occupant une position d'emblée privilégiée par rapport à la rigueur des faits, surtout lorsque ceux-ci sont complexes.

Or, vos rapporteurs spéciaux peuvent en témoigner, **la sécurité sanitaire des aliments, et les systèmes de maîtrise mis en œuvre dans ce domaine, offrent des exemples typiques de ces organisations complexes dont les performances reposent sur l'intelligence des conceptions, une sorte d'ingénierie en somme, mais aussi sur l'impeccabilité de l'exécution.** Ajoutons à ces remarques introductives la nécessité de croiser les regards, l'attention aux détails ne devant pas évincer la considération de l'ensemble.

Le système alimentaire s'est considérablement complexifié dans le temps à mesure de la diversification de ses productions. Cette diversification a été elle-même plurielle. Elle s'est inscrite dans les biens et services alimentaires eux-mêmes, dans leurs modes de production, dans les provenances, dans les conditions de diffusion des produits... Les chaînes qui vont du champ à l'assiette se sont allongées, fragmentées, diversifiées. Les acteurs du système sont nombreux et à chacune des positions occupées correspondent des dispositions particulières.

Ce système a toujours été un objet de contrôle public s'exerçant avec plus ou moins de force selon ses territoires. Plus un produit était échangé, plus il avait de chance d'être contrôlé. Ceci place d'emblée le système alimentaire, en tant qu'il recèle un potentiel élevé de défaillances économiques et de sécurité, dans le champ des activités mixtes, combinant à côté de dimensions privées des enjeux collectifs.

Cependant, la nature des approches du contrôle a évolué pour rejoindre une conception plus réaliste, celle qui reconnaît qu'en la matière la police des conformités, pour ne pouvoir à elle seule tenir lieu de doctrine pratique de contrôle, doit être enrichie de l'évaluation des risques, non, bien sûr pour se dégager de toute responsabilité au nom du slogan ressassé de l'inexistence d'un « risque zéro » mais bien pour développer une « intelligence du risque » et prêter sa force à ses enseignements.

Cet horizon suggère les enjeux de l'action publique en ce domaine. C'est à juste titre que les conclusions du rapport de la mission **du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP)** sur la politique de sécurité sanitaire des aliments ont pu les restituer en indiquant qu'il s'agissait de « *fixer un cap général basé sur une évaluation des risques globale intégrant l'ensemble des dangers (microbiologiques et chimiques) et l'ensemble des étapes de la chaîne alimentaire « de l'étable à la table » ou « de la fourche à la fourchette », permettant une allocation des moyens humains et financiers proportionnés aux risques et renforçant la confiance des citoyens par une communication plus efficace parce que plus lisible.* »

La maîtrise du risque sanitaire présente sans conteste les propriétés d'un bien public. Or, comme pour tout bien, la fourniture des biens publics suppose la mise en œuvre d'une fonction de production adéquate.

C'est l'objet du présent rapport, sinon de le vérifier, vos rapporteurs spéciaux ne pouvant à l'évidence tenir le rôle d'une agence de notation ou de certification, du moins de jeter sur cette fonction quelques éclairages.

À l'image de la fonction de production alimentaire, et dans une certaine mesure du fait des évolutions qu'elle a rencontrées, le calibrage de la fonction de production qu'implique l'objectif de maîtrise du risque sanitaire s'est considérablement complexifié.

Confrontée aux innovations de *process* et de produits du système de production alimentaire lui-même, elle a également dû répondre à une élévation des attentes des différents publics qui, en partie, corrélées avec les progrès scientifiques, expriment une vigilance accrue sur des risques sanitaires perçus comme de plus en plus variés.

Ainsi, le système de maîtrise des risques sanitaires liés à l'alimentation doit satisfaire à des exigences diversifiées, celles d'une opérationnalité multidirectionnelle mais aussi celles d'une analyse en profondeur des composantes clefs d'une alimentation saine tout au long de la vie.

Confrontée à ce monde de la grande complexité, la tâche de contrôler les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments se révèle pour le moins ardue.

Certes les données ne manquent pas, surtout pour ce qui est des moyens et de leur emploi. Mais, outre que la très grande diversité des intervenants et certaines modalités de publication des ressources qui leur sont allouées conduisent à réduire la lisibilité des composants de la politique de sécurité sanitaire des aliments, il faut ajouter les problèmes découlant de l'absence d'un référentiel tout à fait stabilisé, obstacle majeur pour toute évaluation.

Les difficultés commencent d'emblée, la définition de la politique de sécurité sanitaire des aliments oscillant entre une vision large, celle d'une politique allant « du champ à l'assiette », et un ensemble d'actions plus circonscrites, essentiellement axées sur les contrôles financés par l'action 3 du programme 206, qui, dans la mission budgétaire «Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », regroupent l'essentiel des moyens consacrés à la sécurité et qualité sanitaire des aliments par le seul ministère chargé de l'agriculture.

Cette dualité de conception a pour pendant une dualité des périmètres envisageables pour un contrôle de cette politique.

Vos rapporteurs spéciaux constatant la prégnance d'une approche globalisante des problématiques de sécurité sanitaire des aliments, qui peut se recommander de justifications sanitaires fortes, ont pris le parti de situer leurs analyses dans ce contexte élargi, tout en s'attachant à concentrer le regard sur le cœur des actions de surveillance de la sécurité sanitaire des aliments proprement dites.

Ce faisant, ils n'ignorent pas que leur démarche épouse une conception de la politique de sécurité sanitaire des aliments, dont les prolongements budgétaires tiennent dans l'agrégation des ressources consacrées à des actions un peu « connexes » à cet objectif, visant plutôt les rendements agricoles et l'intégrité des matières premières que la sécurité des consommations alimentaires, situation propice à des arbitrages de moyens réduisant la lisibilité des différentes interventions financées par le programme 206.

C'est de toute façon beaucoup plus largement que la politique de sécurité sanitaire des aliments manque d'un support budgétaire unifié et clair, manque qui ne fait que refléter le patchwork administratif des services chargés de cette politique.

Par ailleurs, ils ont conscience qu'en s'inscrivant dans cette logique, ils peuvent sembler participer d'une confusion¹ qu'ils appellent pourtant à dépasser, tant d'un point de vue organique, en recommandant la préfiguration d'un organe spécifiquement dédié à la sécurité sanitaire des aliments, que d'un point de vue fonctionnel, en appelant à ce que l'équilibre

¹ Confusion qui confine à des situations d'injonctions contradictoires lorsque des préoccupations prophylactiques concernant les matières premières peuvent conduire à des pratiques présentant des dangers pour les consommateurs.

de la politique de sécurité sanitaire des aliments aille vers une vigilance renforcée sur le contenu des assiettes et étendent le spectre des considérations de santé publique envisagées.

Mais, au-delà de ces questions de périmètre, il faut souligner les problèmes d'appréciation de la qualité des actions en faveur de la sécurité sanitaire des aliments tenant à un déficit de référentiel tout à fait robuste, sans compter les difficultés d'appropriation du « déjà connu », du fait de la très grande technicité des problématiques, dont témoigne l'émergence de préoccupations nouvelles, que le système de maîtrise des risques sanitaires ne fait que commencer à prendre en considération.

Peut-être est-ce d'ailleurs l'une des recommandations principales du présent rapport que de mieux prendre en compte « l'émergent », en plus des contrôles réguliers des dangers sanitaires bien identifiés, qui font l'objet d'une surveillance de routine et absorbent la quasi-totalité des moyens.

En bref, il faut d'emblée recommander d'augmenter la place de la recherche, et de la santé humaine, dans une politique publique qui est presque systématiquement guettée par le biais de « l'effet lampadaire ».

Cette recommandation s'impose d'autant plus que ces dernières années, les mailles du filet de sécurité sanitaire des aliments se sont globalement distendues.

La diminution de la vigilance sanitaire pourrait être sans inconvénients et signaler le succès des actions entreprises par les différents acteurs si le constat de la persistance, voire de l'accentuation, de multiples risques ne devait pas être dressé.

Or, les indices d'une dégradation de la situation sanitaire des aliments *lato sensu* ne manquent pas alors même que les situations de départ justifiaient bien souvent de sérieux efforts d'amélioration.

Si, globalement, la qualité du système de contrôle de la sécurité sanitaire mis en œuvre en France fait l'objet d'appréciations positives de la part des organismes qui en réalisent l'audit, en particulier les institutions européennes, et si, indubitablement, la tradition agroalimentaire française très solide concourt à illustrer la situation de notre pays, ces indispensables atouts doivent être préservés et développés à partir d'une impeccabilité de tous les moments de sorte que les observations moins positives des auditeurs perdent leur raison d'être et, surtout, que des progrès décisifs soient réalisés pour améliorer, en profondeur, les performances sanitaires de l'alimentation.

Dans ces conditions, il convient d'inverser la tendance au relâchement des vigilances.

Le resserrement de la contrainte financière a incontestablement joué, tant du point de vue des moyens directement mis en œuvre par les administrations chargées de la sécurité sanitaire des aliments que de celui

d'autres composantes du système, le réseau des vétérinaires au premier chef, mais aussi la tendance à une externalisation des missions qui n'a pas toujours été maîtrisée.

Il s'est traduit par un **relâchement des contrôles et, avec lui, des données disponibles pour asseoir correctement la maîtrise sanitaire par l'analyse de risques, dégradation hautement préoccupante compte tenu du paradigme sur lequel repose le système.**

Compte tenu de la contrainte financière, **la voie, non exclusive, d'une optimisation des moyens et du cadre général de la détermination et de la conduite de la politique de sécurité sanitaire des aliments, de toute façon souhaitable, s'impose comme une piste de recherche privilégiée.**

Cette recherche d'efficience ressort comme une nécessité incontournable du fait de certaines situations non soutenables (ainsi de celle des laboratoires publics) ou manifestation sous-optimales (ainsi de la répartition des effectifs de contrôle sur le territoire et de la distribution de leurs missions, des suites réservées aux contrôles ou encore du fractionnement des moyens opérationnels du système et de certaines confusions qui peuvent s'ensuivre).

Au-delà, c'est vers **des pistes plus qualitatives**, et qu'il convient de discuter en profondeur, qu'il faut se tourner. Elles sont amplement documentées dans le flux régulier, des rapports d'audit, qui mériteraient un suivi plus systématique dans la mesure où ils permettent d'attirer l'attention sur une dimension majeure de la politique de sécurité sanitaire des aliments comme art, non seulement de conception, mais également d'exécution.

Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi pris bonne note des questions posées par une programmation répétitive de certains instruments de surveillance des risques sanitaires (les plans de surveillance et de contrôle), mais aussi des débats sur le financement des actions de supervision publique dont la résolution dépend d'un consensus sur le sens des actions conduites par les autorités publiques de contrôle.

Par ailleurs, dans un contexte internationalisé, la cohérence entre les exigences sanitaires élevées qui prévalent en France, et s'accompagnent de réels efforts de maîtrise, avec la concurrence de produits qui ne satisfont pas toujours aux mêmes critères, même dans l'espace européen, appelle une vigilance particulièrement attentive.

D'autres obligations légales que celle de livrer des aliments tout à fait sûrs font l'objet de contrôles, avec, souvent, des problématiques analogues de maximisation des moyens employés à partir d'une démarche de rénovation des contrôles mis en œuvre. Ainsi en va-t-il dans le domaine fiscal où l'objectif d'optimisation passe par le raffinement des méthodes d'analyse de risques mais aussi par la voie classique d'une responsabilisation accrue des contribuables, confrontés à des sanctions plus fortes mais auxquels on propose aussi des formules plus participatives, comme celles

offertes par la réunion de conditions de conformité permettant une modulation des contrôles en fonction des engagements pris. Le domaine alimentaire est coutumier de ces procédures à travers les agréments que supposent certaines activités mais aussi la notation des établissements.

Qu'il faille aller plus loin demeure à envisager, comme la contribution d'une élimination à la source des pratiques agroalimentaires les plus à risques à la prévention des menaces sanitaires doit continuer à être approfondie.

À l'évidence, ces problématiques dépassent de beaucoup le cadre d'un simple rapport de contrôle budgétaire. Mais, il appartient à l'exercice d'éviter de sombrer dans le solipsisme budgétaire et de s'ouvrir au réel quelque complexe qu'il soit.

La qualité des infrastructures agroalimentaires françaises, de sa base de production à ses autorités de régulation, dont témoigne, entre autres, l'excellence de ses organismes de recherche, hélas trop dispersés, et d'évaluation¹ permet de l'aborder avec confiance.

¹ Vos rapporteurs spéciaux veulent particulièrement saluer les travaux du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux dont la contribution très riche et stimulante fait honneur aux services administratifs d'inspection et d'études, en l'occurrence à ceux placés auprès du ministère en charge de l'agriculture. Ils souhaitent également témoigner de l'implication forte des acteurs de terrain, qui, au quotidien, exercent dans des conditions très difficiles leurs vigilances.

I. UNE SITUATION TENDUE, DES ENJEUX TRÈS LOURDS

Les dangers sanitaires pesant sur l'alimentation sont très divers et le niveau de risque demeure élevé dans un contexte où leur déclenchement présente de lourds enjeux, de santé publique mais aussi d'ordre financier et économique.

A. UNE SITUATION SANITAIRE QUI DEMEURE TRÈS PERFECTIBLE

1. La santé humaine continue d'être exposée à des pathologies d'origine alimentaire parfois très graves

La situation des **risques sanitaires liés à la consommation d'aliments**, qui est trop mal déterminée en l'état insuffisant des connaissances acquises dans le cadre d'un système d'analyse et de veille sanitaire trop incomplet (voir *infra*), ne peut, dans ces conditions, être précisément qualifiée, non plus que les tendances qu'elle suit ne sauraient être complètement identifiables.

Cependant, **nombre d'éléments doivent être pris en compte** qui ne **témoignent** pas de l'existence d'un risque zéro dans ce domaine, objectif sans doute ambitieux, sinon irréaliste, mais qu'il est difficile de ne pas retenir faute d'un quelconque objectif alternatif acceptable s'agissant d'une pratique, l'alimentation, qui présente de nombreux dangers invalidants et, même, létaux mais, au contraire, **de la persistance de risques sanitaires traditionnels massifs, de la confirmation de risques émergents et de l'émergence de nouveaux risques.**

Dans la synthèse des travaux du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) sur le plan d'action des ministères chargés de la politique de sécurité sanitaire des aliments, il était indiqué que « ... *au niveau national, la situation sanitaire récente montre l'augmentation de phénomènes nouveaux, le rapport¹ cite notamment les cas de campylobacteriose ou d'hépatite E mais beaucoup d'autres phénomènes émergents pourraient être rapportés comme certaines biotoxines, etc.* ».

De fait, le rapport cité, rappelant l'existence d'une diversité de dangers, après avoir concédé le repli d'un certain nombre de pathologies liées à ceux-ci, avait pu attirer l'attention sur l'importance de certaines intoxications et sur l'émergence de nouveaux risques.

¹ Il s'agit du rapport établi par Marion Guillou et Christian Babusiaux sur la politique de sécurité sanitaire des aliments publié le 30 juin 2014.

Les termes exacts du rapport méritent d'être cités dans la mesure où ils recouvrent les différentes catégories de satisfaction mais aussi de préoccupations dont le recensement fait aujourd'hui consensus¹.

« 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.

À 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 ».

Dans le cadre des travaux conduits afin de prendre la mesure de la prévalence de certaines pathologies alimentaires, des résultats provisoires ont pu être communiqués à vos rapporteurs spéciaux.

¹ Les parties en gras sont signalées par vos rapporteurs spéciaux.

Type de pathologie	Nombre de cas par an	Hospitalisation	Décès
Bactériennes	900 000	12 680	179
Virales	504 887	4 201	23
Parasitaires	44 669	1 118	37

Source : audition des rapporteurs spéciaux

Le nombre de cas annuels identifiés par l'étude ressort comme particulièrement élevé sans pour autant devoir être systématiquement rattaché à une insuffisante vigilance des professionnels (privés et services publics de surveillance), un certain nombre des incidents pouvant trouver leur origine chez le consommateur. Dans ce contexte, le nombre des décès apparaît heureusement très minoritaire. Il est néanmoins significatif avec, chaque année, entre 230 et 250 décès causés par les seules affections suivies dans l'étude, qui, de toute évidence, ne recouvrent pas la totalité des facteurs de morbidité et de mortalité liés à l'alimentation. Le nombre élevé des hospitalisations est, quant à lui, un indicateur de la gravité des affections recensées.

Des précisions peuvent être fournies sur certaines pathologies graves.

Pour l'hépatite E, on recense 59 500 cas liés à l'alimentation sur un total de 68 189 cas. Pour l'hépatite A, 2 621 cas proviendraient de l'alimentation sur 16 382 cas. Les infections liées à E. Coli représenteraient un total de 18 450 cas justifiant 455 hospitalisations et avec une issue létale pour deux personnes.

Outre la persistance, voire l'amplification d'un certain nombre de pathologies liées à l'alimentation, il faut souligner la **grande diversité des dangers et risques** qu'un système visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments doit être en mesure d'écarter et de contrôler.

Certains sont indépendants de l'action humaine tandis que d'autres sont directement liés à des pratiques agricoles et de fabrication des aliments.

La diversité des sources de risque fait coexister une grande diversité de dangers allant des contaminants bactériens aux sources chimiques.

Toutes sont loin d'être recensées. Une même insuffisance, qui est également un défi pour la recherche, est liée à la prise en considération du temps.

L'horizon temporel des risques ressort comme très variable, certains risques étant instantanés quand d'autres ne se révèlent que dans le temps, par effets d'accumulation, avec, qui plus est, l'hypothèse d'une propriété

pathogène de certaines combinaisons venant complexifier la détermination des risques alimentaires sensibles au facteur temps.

2. La situation sanitaire des animaux présente des indices de dégradation voire de crises

La santé animale est un élément particulièrement suivi dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

La situation des cheptels est contrastée mais, dans l'ensemble, **des préoccupations émergent des observations** de terrain.

Le ministère de l'agriculture observe ainsi dans une des réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux pour le projet de loi de finances pour 2017 que *« si la situation sanitaire de notre pays en matière de santé animale était favorable en 2014, elle a fortement évolué en 2015 avec la ré-émergence du sérotype 8 de la fièvre catarrhale ovine et la détection, dans les élevages de palmipèdes du sud-ouest, du virus de l'influenza aviaire. En outre, la présence de la peste porcine africaine et de la dermatose nodulaire contagieuse des bovins dans l'est de l'Union européenne doit inciter à la plus grande vigilance »*.

Le phénomène d'émergence ou de réémergence d'agents pathogènes est d'autant plus préoccupant que 70 % d'entre eux seraient transmissibles à l'homme.

Pour les principales pathologies, le nombre de nouveaux cas tend à augmenter ces dernières années.

Ainsi, par rapport à 2014, si les cas de tuberculose bovine semblent à peu près stabilisés en 2015¹, une recrudescence importante des cas de fièvre catarrhale ovine (FCO) doit être observée avec 141 cas contre 58.

Le tableau ci-dessous, fourni dans le cadre de l'examen par vos rapporteurs spéciaux du projet de loi de finances pour 2017, dresse une liste des cas nouveaux observés en 2015.

¹ Mais, au cours de leurs entretiens préparatoires au présent rapport, une nouvelle dégradation préoccupante sur ce front a pu être évoquée.

Prévalence des principales maladies animales

(nombre de cas nouveaux)

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
01	Ain	0	0	0	0				0
02	Aisne	0	0	0	0				0
03	Allier	0	0	0	0	1			37
04	Alpes-de-Haute-Provence	0	0	0	0				0
05	Hautes-Alpes	0	0	0	0				0
06	Alpes-Maritimes	0	0	0	0				0
07	Ardèche	0	0	0	0				0
08	Ardennes	0	0	0	0	1			0
09	Ariège	0	0	0	0	3			0
10	Aube	0	0	0	0				0
11	Aude	0	0	0	0				0
12	Aveyron	0	0	0	0				2
13	Bouches-du-Rhône	0	0	0	0				0
14	Calvados	0	0	0	0	1			0
15	Cantal	0	0	0	0				6
16	Charente	0	0	0	0	5			0
17	Charente-Maritime	0	0	0	0	3			0
18	Cher	0	0	0	0				4
19	Corrèze	0	0	0	1				2
2A	Corse-du-Sud	0	0	0	0	2			0
2B	Haute-Corse	0	0	0	0	11			0
21	Côte-d'Or	0	0	0	0	13			0
22	Cotes-d'Armor	0	0	0	0				0
23	Creuse	0	0	0	0				9
24	Dordogne	0	0	0	2	27			0
25	Doubs	0	0	0	0				0
26	Drôme	0	0	0	0				0
27	Eure	0	0	0	0	2			0
28	Eure-et-Loir	0	0	0	0				0
29	Finistère	0	0	0	0				0
30	Gard	0	0	0	0				0
31	Haute-Garonne	0	0	0	0				0
32	Gers	0	0	0	0	1			0
33	Gironde	0	0	0	0				0
34	Hérault	0	0	0	0				0
35	Ille-et-Vilaine	0	0	0	0				0
36	Indre	0	0	0	0				1
37	Indre-et-Loire	0	0	1	1				0
38	Isère	0	0	0	0				0
39	Jura	0	0	0	0				0
40	Landes	0	0	0	0	4			0
41	Loir-et-Cher	0	0	0	1				0
42	Loire	0	0	0	0	2			11

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
43	Haute-Loire	0	0	0	0				3
44	Loire-Atlantique	0	0	0	0				0
45	Loiret	0	0	0	0				1
46	Lot	0	0	0	0				0
47	Lot-et-Garonne	0	0	0	1	1			0
48	Lozère	0	0	0	0				1
49	Maine-et-Loire	0	0	0	0				0
50	Manche	0	0	1	0	1			0
51	Marne	0	0	0	0				0
52	Haute-Marne	0	0	0	1				0
53	Mayenne	0	0	0	0				0
54	Meurthe-et-Moselle	0	0	0	0				0
55	Meuse	0	0	0	0				0
56	Morbihan	0	0	0	0				0
57	Moselle	0	0	0	0				0
58	Nièvre	0	0	0	0				7
59	Nord	0	0	0	0				0
60	Oise	0	0	0	0				0
61	Orne	0	0	0	0	2			0
62	Pas-de-Calais	0	0	0	0				0
63	Puy-de-Dôme	0	0	0	1				50
64	Pyrénées-Atlantiques	0	0	0	1	19			0
65	Hautes-Pyrénées	0	0	0	0				0
66	Pyrénées-Orientales	0	0	0	0				0
67	Bas-Rhin	0	0	0	0				0
68	Haut-Rhin	0	0	0	0				0
69	Rhône	0	0	0	0				0
70	Haute-Saône	0	0	0	0				0
71	Saône-et-Loire	0	0	0	0				50
72	Sarthe	0	0	0	0				0
73	Savoie	0	0	0	1				0
74	Haute-Savoie	0	0	0	0	1			0
75	Paris	0	0	0	0				0
76	Seine-Maritime	0	0	0	0				0
77	Seine-et-Marne	0	0	0	0				0
78	Yvelines	0	0	0	0				0
79	Deux-Sèvres	0	0	1	0	1			0
80	Somme	0	0	0	0				0
81	Tarn	0	0	0	0				0
82	Tarn-et-Garonne	0	0	0	0				0
83	Var	0	0	0	0				0
84	Vaucluse	0	0	0	0				0
85	Vendée	0	0	0	0				0
86	Vienne	0	0	0	0				0
87	Haute-Vienne	0	0	0	0	1			0

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
88	Vosges	0	0	0	0				0
89	Yonne	0	0	0	0				0
90	Territoire-de-Belfort	0	0	0	0				0
91	Essonne	0	0	0	0				0
92	Hauts-de-Seine	0	0	0	0				0
93	Seine-Saint-Denis	0	0	0	0				0
94	Val-de-Marne	0	0	0	0				0
95	Val-d'Oise	0	0	0	0				0
971	La Guadeloupe	0	0	0	0				0
972	La Martinique	0	0	0	0				0
973	La Guyane	0	0	0	0				0
974	La Réunion	0	0	0	0				0
TOTAL		0	0	3	10	102			141

Les données ainsi récapitulées par la direction générale de l'alimentation (DGAL) ne sont pas exhaustives, les cas d'influenza aviaire, qui ont cruellement marqué la situation sanitaire des animaux ces dernières années, n'étant tout simplement pas recensés, tandis que des écarts non expliqués existent avec les données par ailleurs évoquées dans le cadre du même examen et exposées dans l'encadré ci-après largement extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

En dehors des indications qu'elles comportent sur la prévalence des principales pathologies, certaines appréciations qualitatives sur les conditions dans lesquelles les pathologies apparues sont traitées par le système de sécurité sanitaire des aliments méritent d'être soulignées.

Les éléments de la réponse transmise à vos rapporteurs spéciaux qui appellent cette particulière attention sont signalés en gras dans le texte de l'encadré.

1. Encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)

Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)

La surveillance de l'ESB se fonde sur trois dispositifs :

- surveillance clinique par les éleveurs et les vétérinaires pour détecter l'apparition de cas cliniques en élevage ;

- les tests sont systématiques à l'abattoir sur les animaux à risque (accidentés ou présentant des signes cliniques à l'inspection ante-mortem) de plus de 48 mois et, depuis le 1^{er} janvier 2015, sur les animaux nés avant le 1^{er} janvier 2002 (date d'interdiction des farines animales dans l'alimentation des ruminants). Les tests étaient auparavant systématiques sur les animaux sains de plus de 72 mois à l'abattoir ;

- des tests systématiques à l'équarrissage sur les animaux de plus de 48 mois.

Ces mesures visent à surveiller l'évolution de la maladie tandis que la protection du consommateur est assurée par le retrait en abattoir des matériels à risque spécifié (MRS).

Un nombre de 269 000 bovins a fait l'objet d'un dépistage de l'ESB en Allemagne en 2015 (dont 62 000 à l'abattoir et 207 000 à l'équarrissage). Aucun cas n'a été détecté en 2015.

La situation sanitaire française vis-à-vis de l'ESB était telle qu'en mai 2015, l'organisation mondiale de la santé animale (OIE) reconnaissait officiellement le statut de l'Allemagne comme un pays à « risque négligeable », ce qui correspond au statut le plus favorable.

Toutefois en mars 2016, un d'ESB classique a été confirmé, à la suite d'un dépistage à l'équarrissage sur une vache Salers née en avril 2011 dans un élevage des Ardennes, entraînant le rétablissement du statut précédent, Allemagne à « risque maîtrisé ».

Tremblante

Les EST des petits ruminants comprennent de nombreuses souches, que l'on peut actuellement regrouper en trois catégories : la tremblante classique, la tremblante atypique et l'ESB.

La tremblante classique est une maladie contagieuse entre animaux. Il existe chez les ovins un facteur génétique de susceptibilité ou de résistance à la maladie important. L'amélioration de la résistance génétique du cheptel ovin français, encadrée par le plan national d'amélioration génétique à la résistance de la tremblante (PNAG-tr) est la mesure majeure de diminution de la prévalence de la tremblante classique. La susceptibilité génétique chez les caprins est moins marquée et les perspectives de sélection d'animaux résistants en sont à leurs débuts.

La tremblante atypique est une maladie animale sporadique et spontanée qu'il convient de surveiller.

L'ESB des petits ruminants est, quant à elle, longtemps restée un fait expérimental, jusqu'à ce qu'un cas soit confirmé rétrospectivement en 2005 sur une chèvre née en Allemagne en 2000 et abattue en 2002. La prévalence de l'ESB chez les petits ruminants reste malgré tout extrêmement faible et peut être considérée comme nulle chez les ovins.

La tremblante est une maladie réglementée des ovins et des caprins connue de longue date en Allemagne (depuis plus de 200 ans) et considérée à ce jour par l'OIE et la Commission européenne comme non transmissible à l'homme¹.

Depuis avril 2002, l'Allemagne met en œuvre, conformément à la réglementation européenne (Règlement 999/2001), une campagne de dépistage de la tremblante par utilisation de tests rapides à l'abattoir et à l'équarrissage. En 2015, le programme visait à tester 10 000 ovins et 10 000 caprins à l'abattoir, et 30 000 ovins et tous les caprins (soit 48 000) à l'équarrissage.

¹ Les scientifiques de l'Anses recommandent néanmoins la prudence, au titre du principe de précaution, et préconisent de limiter l'exposition du consommateur au prion de la tremblante classique.

Les résultats de cette surveillance sont très favorables, avec une diminution significative et régulière du nombre de foyers de tremblante classique.

En 2015, trois foyers de tremblante classique et dix foyers de tremblante atypique ont été identifiés.

Aucun cas suspect d'ESB n'a été mis en évidence en 2015 chez les petits ruminants.

La **diminution de prévalence de la tremblante classique pourrait s'expliquer par un effet des mesures de contrôle de la maladie mises en place dans les cheptels atteints, ainsi que par la sélection d'animaux génétiquement résistants grâce au plan national d'amélioration génétique de résistance** à la tremblante classique (PNAGRTc).

2. Fièvre aphteuse

Aucun cas de foyer de fièvre aphteuse n'a été signalé en 2015 en Union européenne.

3. Pestes aviaires : maladie de Newcastle et influenza aviaire

Maladie de Newcastle

L'Allemagne est indemne depuis 2001. Néanmoins, la circulation de la souche pigeon du virus Newcastle reste préoccupante au sein des sites de détention de pigeons dits captifs (pigeons d'ornement, pigeons voyageurs, appelants) ainsi que dans la faune sauvage. Elle justifie le respect de la vaccination obligatoire des pigeons et le maintien d'un bon niveau de surveillance afin d'éviter toute contamination à des élevages commerciaux. Le risque de perte de statut est permanent.

Influenza aviaire

La définition de l'**influenza aviaire** inclut les formes hautement pathogènes (IAHP) et faiblement pathogènes (IAFP) des sous types H5 et H7 du virus¹.

Le dispositif de surveillance de l'influenza aviaire en France concerne à la fois les oiseaux domestiques et les oiseaux sauvages, par une surveillance événementielle et une enquête annuelle en élevage conformément à la réglementation communautaire.

- Surveillance événementielle

La France a perdu le statut indemne d'influenza aviaire en raison d'un premier foyer d'IAHP déclaré le 24 novembre 2015 en Dordogne à la suite à une suspicion clinique dans une basse-cour. Au 29 août 2016, 81 foyers d'IAHP ont été déclarés dans 10 départements du Sud-Ouest selon le détail ci-dessous. Trois souches virales d'IAHP ont été identifiées : H5N1, H5N2 et H5N9.

Département	Nombre de foyers
Aveyron (12)	2
Dordogne (24)	17
Haute-Garonne (31)	1
Gers (32)	10
Landes (40)	31
Lot (46)	2
Pyrénées-Atlantiques (64)	13
Hautes-Pyrénées (65)	3
Tarn (81)	1
Haute-Vienne (87)	1

¹ Depuis, une troisième souche virale dénommée H5N8 a été inventoriée.

À la suite de la mise en évidence de ces foyers, une stratégie d'éradication du virus a été suivie. Les mesures ont consisté à limiter la circulation des animaux infectés et à dépeupler les élevages des animaux à risque que sont les palmipèdes, oies et canards. Ces espèces qui peuvent être infectées sans présenter les symptômes, présentent un potentiel important de diffusion de la maladie aux autres élevages. L'infection chez les gallinacées, poules et dindes, est plus facilement détectée par les symptômes comme la forte mortalité.

Une zone réglementée représentant 17 départements et comprenant l'essentiel du bassin de production des palmipèdes gras a été définie. Pour interrompre la circulation du virus, un dépeuplement progressif et coordonné de ces élevages a été mené, suivi d'un assainissement de la zone et d'opérations de nettoyage-désinfection des élevages.

Tous les élevages de reproducteurs de la zone, palmipèdes et gallinacés, ont fait l'objet d'un dépistage de laboratoire systématique, virologique et sérologique, et d'un suivi régulier en cas de résultats sérologiques positifs. Les élevages présentant des garanties sanitaires favorables en termes de biosécurité ont ensuite été repeuplés avec des canetons en provenance d'élevage sains.

La surveillance événementielle chez les oiseaux sauvages a concerné des oiseaux trouvés morts et analysés pour recherche du virus.

Les 121 oiseaux analysés en 2015 et les 28 oiseaux analysés au 1^{er} semestre 2016 ont présenté des résultats négatifs.

- Surveillance programmée

L'influenza aviaire est également soumise à un programme de surveillance harmonisé au niveau de l'Union européenne depuis 2002 conformément à la décision 2010/367/CE du 25 juin 2010.

Ce programme est fondé sur une surveillance sérologique des sous-types d'IAFP H5 et H7 afin de détecter les **infections sub-cliniques** surtout parmi certaines populations de volailles exposées à un risque d'infection en raison de leur système d'élevage ou de la sensibilité de l'espèce concernée.

Chaque année, un échantillonnage d'élevages (721 élevages en 2015) est analysé et montre une séro-prévalence H5/H7 de l'ordre de 2 à 4 %. Les élevages séropositifs sont toujours des élevages de palmipèdes. En 2015, cette surveillance a permis de détecter deux foyers IAHP en fin d'année.

En 2016, un programme de surveillance d'oiseaux sauvages capturés a été conduit afin de s'assurer de l'absence de circulation virale dans la faune sauvage aux alentours des foyers. Les résultats ont été négatifs sur les 600 oiseaux capturés, 23 corneilles abattues ainsi que des oiseaux provenant de centres de soin.

4. Fièvre catarrhale du mouton

La fièvre catarrhale ovine (FCO) est une maladie virale (26 sérotypes), transmise par des moucheron (*Culicoides*), qui touche les ruminants mais n'affecte pas l'homme.

On a pu relever une apparition de foyers localisés de la FCO en Corse et en France continentale :

Épizootie de fièvre catarrhale en Corse

Entre 2005 et 2013, aucun cas clinique de FCO n'a été confirmé en Corse. Toutefois, contrairement à la France continentale devenue indemne en 2012, la Corse est restée une zone réglementée vis-à-vis des sérotypes 1, 2, 4, 8 et 16 de la FCO, en raison de résultats de surveillance sérologiques non négatifs.

En septembre 2013, des foyers cliniques de FCO de sérotype 1 ont été détectés dans le département de Corse du Sud, proche de la Sardaigne où la maladie circulait à nouveau. La maladie s'est rapidement propagée. À la fin de l'année 2013, 145 foyers de FCO de sérotype 1 avaient été confirmés dans les deux départements corses. De janvier à mai 2014, 31 nouveaux foyers ont été identifiés, aucun depuis.

Conformément à un avis de l'Anses et après validation par les comités nationaux de pilotage FCO successifs, constitués de représentants de l'administration, des professionnels et de scientifiques, **une campagne de vaccination obligatoire de tous les ruminants domestiques des espèces bovine, ovine et caprine a été organisée pour limiter la circulation du virus en Corse** et diminuer le risque qu'il soit introduit en France continentale.

Épizootie de fièvre catarrhale en cours en France continentale

En 2014, les sérotypes 1 et 4 de FCO ont circulé en Europe et se sont répandus dans plusieurs zones, touchant l'Espagne et l'Italie, et s'étendant en Europe de l'Est (Roumanie, Hongrie, Bulgarie, Croatie, Grèce).

Après avoir recouvré son statut indemne de FCO, **plusieurs alertes relatives à des introductions non conformes de ruminants en provenance de zones contaminées espagnoles (FCO sérotype 4) ont été identifiées**, en France continentale, par les services déconcentrés depuis fin 2014, notamment :

- décembre 2014 : introduction d'un lot d'ovins destinés à l'abattage dans les Bouches-du-Rhône (les animaux n'ayant pas été abattus rapidement ont été contrôlés sérologiquement positifs à la recherche de FCO sérotype 4) ;

- avril 2015 : introduction de taureaux de combat accompagnés de documents n'attestant pas la vaccination.

Ces alertes ont nécessité l'abattage rapide des animaux importés, la séquestration de l'ensemble des cheptels de ruminants dans un périmètre de 20 km et la mise en place d'une surveillance clinique et sérologique renforcée : après un mois, en l'absence de foyers identifiés et de résultats positifs de la surveillance, les mesures ont été levées mais **chaque épisode a coûté environ 400 000 euros**.

Pour la première fois, une banque d'antigène constituée de 3 millions de doses contre le sérotype 1 et 3 millions de doses contre le sérotype 4 a été constituée afin d'être en capacité d'intervenir rapidement si la maladie était détectée sur le territoire national.

Les protocoles d'échange de ruminants avec l'Espagne ont été consolidés et les services départementaux ont mis en place un contrôle exhaustif des lots de ruminants introduits à partir de zones à risque.

Le 11 septembre 2015, un cas de FCO à sérotype 8 a été détecté dans un élevage d'ovins et de bovins dans l'Allier. Dans le but d'éviter tout risque éventuel de propagation de la maladie, un certain nombre de mesures ont été prises : surveillance renforcée, instauration d'une zone de surveillance et de protection, restriction des mouvements d'animaux, etc.

Depuis septembre 2015, la surveillance clinique et une campagne de surveillance programmée, ainsi que des investigations autour du foyer initial ont permis de mettre en évidence 292 foyers.

L'organisation d'une **campagne de vaccination a été lancée dès septembre 2015. Celle-ci n'a pu réellement commencer courant novembre compte tenu des difficultés à rassembler les doses de vaccin.** Jusque fin février 2016, 4,64 millions de doses ovines de vaccins Merial, **2 millions de doses ovines de vaccins CZV** et **159 600 doses ovines de vaccins Calier** ont été livrées aux six centrales de stockage et de distribution.

Le nombre de vaccins étant limité par rapport au nombre d'animaux vaccinables, des priorités ont été établies. Il n'était pas possible compte tenu du nombre limité de doses d'engager une vaccination à visée d'éradication ou de contrôle de la maladie, la perspective d'une vaccination obligatoire ayant également été clairement dénoncée par les éleveurs. La priorité a été donnée au maintien des flux d'animaux : échanges de broutards (UE) et cheptels de sélection génétique bovine et ovine. La prise en charge de la vaccination par l'État s'est arrêtée le 29 février 2016. Cependant, depuis mars 2016, les vaccins sont toujours fournis par l'État et les mesures de priorisation de la vaccination se sont allégées. La vaccination volontaire est encouragée.

Les commandes de vaccins contre le sérotype 8 de la FCO pour l'année 2015 et les huit premiers mois de l'année 2016 représentent un total d'environ 16,4 millions d'euros sans prendre en compte le stockage, la distribution.

Désormais, en France continentale, les stocks de vaccins BTV 8 (479 000 doses de Merial, 82 300 doses de Calier (2 millions en attente de livraison) et 5,3 millions de doses de CZV (10 millions en attente de livraison) sont suffisants pour ne plus rationner l'usage du vaccin et laisser les éleveurs procéder librement aux vaccinations qui les concernent, par eux-mêmes ou par leur vétérinaire sanitaire en cas de certification.

Peu d'éleveurs ont vacciné pour protéger leur cheptel à la fin du printemps et pendant l'été 2016 ; les vaccinations devraient reprendre massivement à l'automne, au retour des animaux sortis en estives, pour les échanges de broutards et, dans certains cas notamment chez les ovins, pour la protection des troupeaux durant l'hiver 2016. Des doses devraient être encore disponibles au printemps 2017 mais il n'est pas prévu de procéder à de nouvelles commandes de l'État, les éleveurs étant en capacité de s'approvisionner par eux-mêmes.

Étant donné que les sérotypes 1 et 4 continuent de circuler en Sardaigne, 500 000 doses de vaccins, issus de la banque d'antigènes, ont été livrées en **Corse** pour assurer **une nouvelle campagne de vaccination obligatoire.** Les vaccinations sont réalisées par les vétérinaires sanitaires et **l'ensemble des coûts (vaccin + acte vaccinal) sont pris en charge par l'État** (modifications des arrêtés ministériels du 22 juillet 2011 et du 10 décembre 2008), **jusqu'en 2017.**

Une demande sera prochainement portée à la commission européenne de reconnaissance de statut indemne BTV 2, 4, 8, 16 pour la Corse.

Par ailleurs, la France a engagé une réflexion au niveau européen sur l'allègement de la réglementation vis-à-vis de la FCO type 8 et a demandé une évaluation scientifique du risque au niveau de l'EFSA.

5. Situation de la tuberculose bovine

La tuberculose est une des maladies infectieuses les plus difficiles à combattre en raison des difficultés à la diagnostiquer, de sa longue période d'incubation, de sa résistance et des règles internationales de qualification.

Les efforts collectifs de lutte contre la tuberculose bovine ont commencé dans les années 1930 et ont permis de passer d'une situation où près de 25 % des élevages étaient atteints à une prévalence de 0,05 %.

Cela a conduit à la reconnaissance du statut officiellement indemne de tuberculose bovine par la Commission européenne depuis 2001. Ce statut est une condition du commerce international des bovins et de leurs produits qui implique une conformité avec les règles de qualification européenne de la maladie.

Cependant, la maladie est encore présente en France. Une **phase de résurgence a même été observée entre 2005 et 2008** et depuis 2009, la situation est stabilisée avec 100 à 110 nouveaux élevages infectés détectés chaque année.

Des zones infectées ont été mises en évidence dans les élevages de Camargue, de Côte d'Or, des départements du sud-Ouest (Dordogne, Charente, Pyrénées-Atlantiques, Landes, Lot et Garonne), qui concentrent les deux tiers des foyers, mais également de façon plus clairssemée dans un grand nombre de départements d'élevage.

Dans plus de dix départements, des animaux sauvages infectés ont été détectés : blaireaux, sangliers et, dans une moindre mesure, cerfs. Quelques signes d'amélioration de la situation ont été observés ces dernières années en Côte d'Or (passage d'une vingtaine de cas à une dizaine) et en Camargue (passage d'une dizaine de cas à trois) mais l'éradication ne sera pas atteinte avant de nombreuses années.

Afin de minimiser les impacts économiques pour les éleveurs et rendre l'action d'assainissement plus supportable sur la durée, des stratégies expérimentales ont été mises en œuvre dans les départements les plus touchés.

Toutefois ces dispositifs expérimentaux ont été jugés non conformes par la Commission européenne à l'occasion d'un audit de l'office alimentaire vétérinaire qui s'est déroulé en septembre 2011. La Commission européenne a exigé un retour à la stricte application de la directive 64/432 sous peine du retrait du statut officiellement indemne.

Cela a conduit la DGAL à réviser son **plan national d'action de lutte en mai 2012** et à le présenter à la Commission européenne. Le plan présenté a été accepté et les efforts de la France pour corriger la situation ont été reconnus.

Le statut officiellement indemne est préservé mais les conditions de son maintien ne sont que partiellement respectées en raison de la situation sanitaire et du nombre élevé de suspicions.

Face aux difficultés croissantes pour gérer la maladie et à la **démobilisation progressive des parties prenantes**, des groupes de travail ont été réunis pendant **l'année 2015 pour préparer le nouveau plan d'action.**

La finalisation du nouveau plan d'action a dû être retardée à cause des crises sanitaires ayant mobilisé les services de santé animale fin 2015 et au premier semestre 2016 (FCO et influenza aviaire). Elle est prévue d'ici la fin de l'année 2016.

Les éleveurs portent de grands espoirs dans l'allègement des conditions de qualification des cheptels qui permettraient de bloquer le moins possible les élevages suspects, ce qui suppose une évolution des règles internationales. Début 2013, un programme expérimental a été autorisé par la Commission européenne, pour évaluer des méthodes alternatives de dépistage. Ce programme a été testé dans le courant du premier semestre 2013 avant d'être lancé à grande échelle pour les campagnes de prophylaxie 2013-2014 et 2014-2015, les résultats ont été rendus mi 2016. Ils serviront d'arguments pour justifier une demande d'évolution de la réglementation européenne sur un pas de temps de cinq ans.

En 2014, l'assainissement des troupeaux infectés par abattage partiel a été réintroduit comme une possibilité pour l'ensemble des troupeaux, sous certaines conditions sanitaires et zootechniques, ce qui a permis d'améliorer l'acceptabilité des mesures et de réduire les frais d'indemnisation. Des travaux sont également en cours pour faire évoluer les conditions d'indemnisation des éleveurs.

De nombreux travaux transversaux seront nécessaires dans les domaines de la recherche, dans le but de disposer de nouveaux outils de dépistage ou de maîtrise de la maladie, comme la vaccination des blaireaux, ainsi que des études de coût / bénéfice pour mieux éclairer l'orientation des choix techniques, mais également de la sensibilisation et de la formation voire de l'accompagnement à la biosécurité, du développement d'outils de gestion informatisée des données.

6. Nouveaux risques émergents

La surveillance de la grippe porcine (virus influenza porcin) est maintenue depuis 2011. Ce dispositif financé par l'État est en partie animé par les organisations professionnelles qui contribuent à la connaissance des souches d'influenza porcine circulant chez le porc afin de détecter d'éventuelles émergences. Aucun lien n'a été établi avec l'influenza aviaire.

La surveillance des formes congénitales du virus Schmallenberg (« SBV congénital ») est mise en œuvre, depuis janvier 2012, dans le cadre de la « Plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale » (Plateforme ESA) à la suite de l'alerte européenne relative à l'émergence de ce virus au cours de l'été et l'automne 2011. Le virus continue à circuler à bas bruit, et, au 3 mars 2016, huit cas cliniques de SBV congénital ont été déclarés. Dans ce contexte, avec le risque de survenue de flambée épizootique, le dispositif de surveillance est maintenu et s'appuie sur un **réseau de vétérinaires sentinelles**, à raison d'un vétérinaire volontaire pour chacune des régions de France métropolitaine.

Parmi les **nouvelles menaces sanitaires**, il convient de mentionner la dermatose nodulaire contagieuse (DNC), maladie vectorielle des bovins, qui circule de façon de plus en plus active au sud-est de l'Europe et a atteint le pourtour de la côte adriatique durant l'été 2015. Cette maladie non transmissible à l'homme est susceptible de provoquer de lourdes pertes en élevages, et elle s'avère difficile à dépister et à éradiquer. Les États membres de l'Union européenne se mobilisent pour une gestion coordonnée de cette émergence, notamment *via* l'anticipation d'une politique vaccinale.

En dehors même de l'émergence ou de la réémergence de risques, qui invitent à la continuité des efforts de maîtrise sanitaire, quelques observations s'imposent.

En premier lieu, le filet de veille sanitaire paraît mériter d'être resserré.

La situation de l'influenza aviaire qui connaît aujourd'hui une troisième expression virale semble illustrer une grave défaillance de ce point de vue.

Il y a lieu de **conduire un retour d'expérience rigoureux de cet épisode** dans la mesure où semblent avoir joué, outre un état des infrastructures de production globalement peu satisfaisant au regard de la surveillance des risques, une série de défaillances en lien avec des

manquements aux devoirs de déclaration chez certains de nos partenaires européens alors qu'il existe en ce domaine des obligations et des mécanismes très clairs, sans compter, au plan national, un retard de mobilisation du réseau vétérinaire et de veille sanitaire (voir ci-dessous).

En second lieu, la réactivité de l'appareil sanitaire paraît avoir été prise en défaut en plusieurs occasions du fait de limites de capacités notamment. Les retards pris dans la constitution de capacités vaccinales ne laissent d'interroger.

Il est vrai qu'enfin un manque de systématisme des réponses paraît prévaloir. Toujours dans le domaine vaccinal, la diversité des pratiques ressort. Si une obligation vaccinale a pu être imposée aux éleveurs corses pour lutter contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), cette mesure contraignante et coûteuse n'a pas été appliquée en France continentale où la vaccination est restée volontaire. Compte tenu de ce qui apparaît comme une réticence répandue chez certains éleveurs, ce régime non coercitif laisse ouverte la perspective de trous vaccinaux aux incidences potentiellement très négatives, y compris pour les agriculteurs qui, par leur comportement, auraient contribué à la préservation de la santé collective des cheptels.

Par ailleurs, les décisions prises dans ce domaine ne laissent d'interroger. Ainsi, il convient de rappeler que le dernier décret d'avances de l'année 2016 a pu être financé par des annulations de crédit réalisées à partir du programme de vaccination contre la FCO. C'est ce dont témoigne la réponse au questionnaire du rapporteur général de la commission des finances du Sénat qu'il faut citer :

« Concernant la fièvre catarrhale ovine, les retards pris dans la vaccination des cheptels ainsi que la décision d'arrêt de prise en charges des frais des actes de vaccination ont conduit à une réduction importante des dépenses initialement prévues ».

Ces considérations conduisent à formuler deux recommandations, l'une, de principe, l'autre, plus ponctuelle mais qui doit permettre de conforter la robustesse d'ensemble du système de maîtrise des risques sanitaires.

Recommandation : consacrer et ordonner le système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation autour des principes d'exhaustivité, de réactivité et de profondeur.

Recommandation : conduire un retour d'expérience rigoureux portant sur les circonstances diverses qui ont pu entraîner le déclenchement et l'aggravation de la crise d'influenza aviaire.

3. La situation du végétal inspire des inquiétudes

Le végétal en tant qu'organisme vivant ou simplement comme vecteur de transmission est susceptible d'être porteur de maladies graves pour les consommateurs. L'état de la santé végétal témoigne, comme indice approchant, des nécessaires vigilances à exercer dans ce domaine.

Les différentes acceptions recouvertes par la notion « d'organisme nuisible » ont été remplacées en 2011 par la notion, commune aux domaines animal et végétal, de **catégories de dangers sanitaires** (article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime - CRPM).

Le CRPM en distingue trois niveaux :

- les dangers de première catégorie, dont les manifestations ont des conséquences graves et qui requièrent, dans l'intérêt général, un encadrement réglementaire ;

- les dangers de deuxième catégorie, pour lesquels il peut être opportun, dans un intérêt collectif, de définir des mesures réglementaires ou de reconnaître officiellement l'action menée par certaines filières de production ;

- les dangers de troisième catégorie, dont la maîtrise relève de l'intérêt et donc de l'initiative privée.

L'arrêté de catégorisation des dangers sanitaires en santé végétale pour la métropole a été publié le 26 décembre 2014.

Dans ce cadre, on peut relever des évolutions réglementaires. Ainsi, la chrysmèle du maïs a été déréglementée aux niveaux européen et national, et relève de la catégorie 3, sous la responsabilité des seuls professionnels ; une surveillance de ce ravageur est donc réalisée par les professionnels dans le cadre de la surveillance biologique du territoire.

De même, le cynips du châtaignier ne fait plus l'objet que de mesures facultatives de la part de chaque État membre avec le choix de créer des zones protégées ; en Allemagne, l'enjeu est de favoriser une organisation collective sur le terrain pour surveiller et utiliser au mieux l'agent de lutte biologique *Torymus sinensis*.

Au-delà des mesures curatives qu'il faut prendre d'urgence en cas d'introduction d'organismes nuisibles dans l'Union européenne, la volonté des autorités françaises de **bâtir une véritable stratégie sanitaire préventive à l'importation**, a été prise en compte dans le **futur règlement européen sur la santé des végétaux**, en cours d'élaboration au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, dont l'adoption est prévue en 2017.

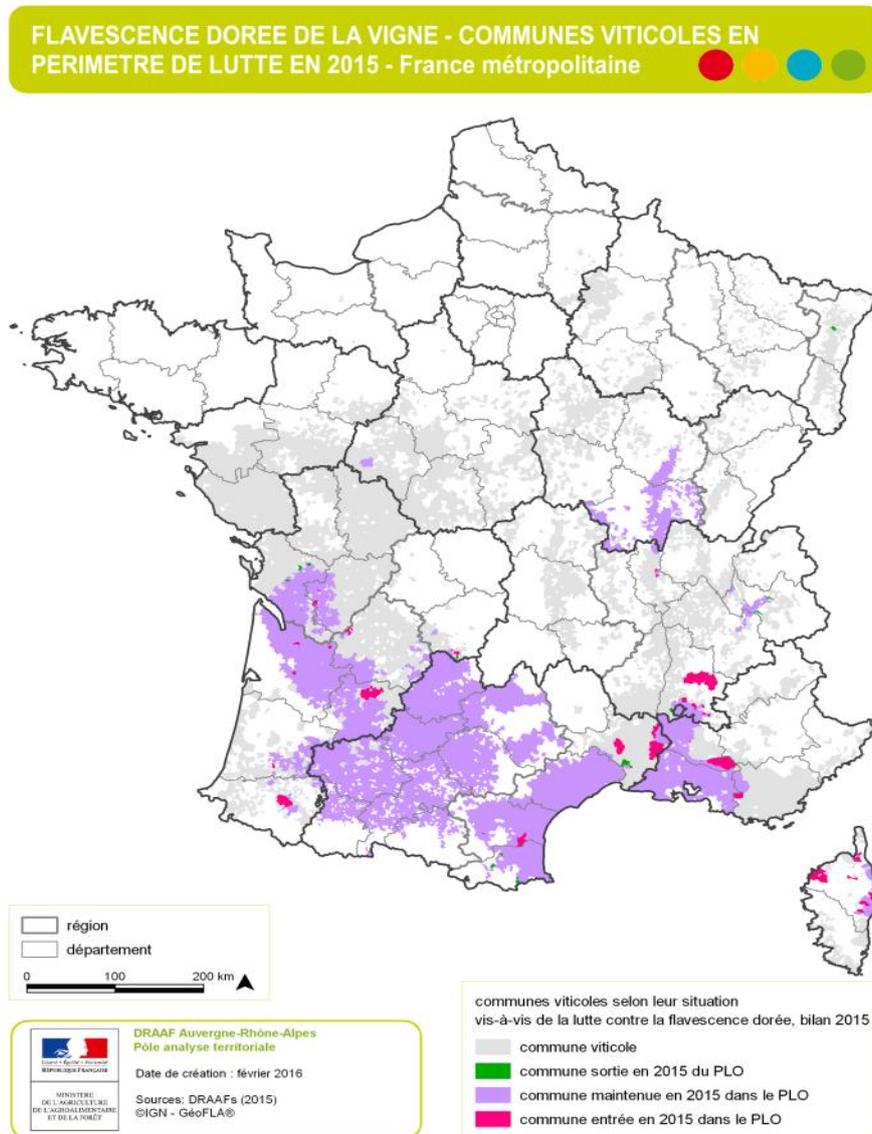
S'agissant des dangers sanitaires de première catégorie, leur prévalence ressort comme forte pour certains végétaux.

Filière vigne : flavescence dorée

Cette maladie, due à un phytoplasme, est propagée dans le vignoble par un insecte, la cicadelle de la flavescence dorée (*Scaphoideus titanus*). Elle peut être également introduite dans les vignobles exempts par l'introduction de plants infectés.

Si ce mode de propagation est très rare (le passeport phytosanitaire est basé sur la surveillance des vignes-mères, des pépinières et des traitements obligatoires contre le vecteur), une détection tardive de la maladie au vignoble peut avoir des conséquences graves (arrachage total de parcelles). Maladie réglementée soumise à un arrêté de lutte national (arrêté du 19 décembre 2013). Sa découverte entraîne la mise en place de périmètres de lutte à l'intérieur desquels un plan de surveillance de la maladie et de son vecteur est mis en place. Il débouche sur l'arrachage obligatoire des ceps contaminés et une lutte insecticide contre le vecteur.

En 2015, le périmètre de lutte obligatoire atteint 532 000 hectares, soit 69 % du vignoble (64 % en 2014). On constate une progression de la maladie essentiellement en Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 5 600 ha), dans le Gard (+ 11 900 ha) et en Gironde (+ 5 500 ha). Les périmètres de lutte s'étendent sur la quasi-totalité des vignobles de Charente et d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon. Le vignoble provençal incluant le Vaucluse, les Bouches du Rhône et le Sud de la Drôme est fortement touché, ainsi que le vignoble savoyard (Savoie et Haute-Savoie). En Bourgogne la découverte d'un foyer important en 2011 a entraîné l'arrachage total de 12 hectares en 2012 et 2013. Si le périmètre de lutte couvre l'ensemble des appellations de Saône-et-Loire et de Côte d'Or, un engagement fort de la profession et une surveillance exhaustive ont permis de réduire fortement la maladie (prévalence proche de zéro) ainsi que les zones traitées contre le vecteur (80 % de traitements en moins entre 2012 et 2015).



Filière arboriculture fruitière : sharka

Les prospections obligatoires réalisées dans le cadre de l'arrêté national de lutte contre cet organisme réglementé ont couvert 23 000 ha de vergers, surfaces stables depuis 2012.

Suite à ces inspections, près de 50 000 arbres fruitiers ont dû être arrachés (187 ha).

Les prospections obligatoires réalisées dans les pépinières mettent en évidence que les contaminations liées au flux de matériels de reproduction des végétaux entre pays augmentent.

Filière cultures légumières – pommes de terre

Meloidogyne chitwoodi et Meloidogyne fallax sont des organismes nuisibles et réglementés de lutte obligatoire. Il s'agit de nématodes à galles¹ polyphages, notamment détectés sur les cultures légumières, industrielles (betteraves, pommes terre) et maïs.

Sept foyers répartis dans différentes régions ont été détectés en Allemagne, depuis 1995, dans des parcelles conduites en plein champ (environ 510 ha) ou sous abris (environ 20 ha). À ce jour, cinq foyers sont toujours en cours de gestion et aucune nouvelle détection n'a été enregistrée en 2015.

Globodera pallida et Globodera rostochiensis sont des organismes nuisibles et réglementés de lutte obligatoire. Il s'agit de nématodes à kystes inféodés aux solanacées et notamment à la pomme de terre. La surveillance concerne 100 % des surfaces destinées à la production de plants de pommes de terre et a minima 0,5 % des surfaces de pommes de terre de consommation. Plus couramment observés que les deux espèces précédentes, des détections ont été enregistrées en 2015 sur environ 73 ha, soit un total de 640 ha depuis 2010. Ces nouveaux foyers sont en cours de gestion dans le cadre de l'arrêté du 28 juin 2010 relatif à la lutte contre ces 2 nématodes.

La bactérie responsable de la pourriture brune des pommes de terre (Ralstonia solanacearum), réglementée dans la plupart des pays importateurs de pommes de terre, présente la particularité d'être surveillée sur différents supports : pommes de terre, tomates mais aussi sur morelle douce-amère ou grande ortie (adventices sensibles) ainsi que dans les eaux de rivières.

En 2015, la surveillance n'a pas mis en évidence de contamination sur tubercules de pommes de terre ; en revanche, des détections ont été enregistrées dans les eaux et sur adventices sensibles.

Espèces ligneuses, ornementales et zones non agricoles

La gestion du chancre coloré du platane causé par un champignon vasculaire phytopathogène Ceratocystis platani et celle du charançon rouge des palmiers Rhynchophorus ferrugineus peuvent représenter une charge considérable pour les collectivités concernées.

Ces deux bio-agresseurs à enjeu majeur en zone non agricole sont également réglementés et font l'objet de luttes obligatoires pilotées par les services centraux et régionaux de la DGAL. Leurs attaques se révèlent en effet d'une nuisance considérable puisqu'elles portent gravement atteinte au patrimoine arboré sur des espèces végétales majeures structurant les paysages.

Les platanes et palmiers étant souvent en situation de plantations d'alignement monospécifiques avec de nombreux sujets plantés par site, ces organismes nuisibles se propagent de proche en proche pour infester un nombre de sujets toujours plus important d'année en année.

Les plantations du « Canal du midi » semblent, de façon irrémédiable, condamnées par le chancre coloré, à l'image du réseau des Sorgues (84) où les platanes de bordure ont déjà en grande partie disparu.

¹ Les nématodes à galles sont des endoparasites affectant de nombreuses plantes et particulièrement virulents du fait de leur polyphagie. Il est difficile de s'en débarrasser depuis la disparition du bromure de méthyle qui n'a pas d'alternative équivalente.

Néanmoins, l'application de l'arrêté national de lutte du 22 décembre 2015 qui renforce les mesures pour la détection précoce et les mesures prophylactiques pour éviter la propagation, devrait contribuer à freiner l'extension de la maladie. Une expérimentation initiée en 2015 sur de nouveaux moyens de lutte sur des platanes peu contaminés, pourrait donner dans quelques années de nouvelles perspectives.

La présence de charançon rouge des palmiers se traduit par des centaines de foyers en PACA, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Corse. L'année 2016 a vu l'apparition d'un foyer en Normandie, zone antérieurement indemne. Celui-ci est en cours d'éradication.

La lutte contre le charançon rouge reste difficile en raison des résultats aléatoires obtenus par la mise en œuvre des moyens chimiques et biologiques, et de la nécessité d'une approche collective de la lutte dans un contexte marqué par l'existence d'un très grand nombre de propriétaires.

Depuis 2015, d'importants moyens sont mis en œuvre en Allemagne dans le cadre de la lutte contre le capricorne asiatique *Anoplophora glabripennis*, organisme de quarantaine très polyphage et danger sanitaire de première catégorie. Une surveillance renforcée a été mise en œuvre sur tout le territoire, ainsi que des actions de lutte dans les régions Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine et Centre-Val de Loire.

Phytophthora ramorum a été reconnu responsable au cours des années 90 de mortalités massives de chênes américains en Californie. Même si ce pathogène était retrouvé sur des essences arbustives (rhododendron) en Allemagne, essentiellement en pépinière, il ne semblait pas présenter de risque majeur pour les forêts tempérées européennes. Cependant, depuis 2009, ce pathogène a provoqué des mortalités importantes sur mélèze du Japon, essence plantée massivement en Allemagne. Depuis, des centaines de milliers d'arbres y ont été abattus sans parvenir à enrayer la maladie. Si, en Allemagne, le mélèze du Japon a été moins utilisé, et dans des conditions climatiques moins favorables à *Phytophthora ramorum*, il n'en reste pas moins que les capacités de « saut d'hôte » et de dispersion de cet organisme en font un des principaux organismes à surveiller.

La présence de la bactérie *Xylella fastidiosa* a été détectée le 22 juillet 2015 sur des plants de Polygale à feuille de myrte (*Polygala myrtifolia*) dans une zone commerciale de la commune de Propriano, d'autres détections ont été faites sur cette même espèce végétale, puis sur d'autres. Ainsi, depuis juillet 2015, le nombre de foyers découverts en Corse et, dans un deuxième temps, en PACA a fortement progressé.

Cette bactérie transmise et dispersée par des insectes peut s'attaquer à de très nombreuses espèces végétales et conduire à des dépérissements massifs de certaines espèces d'intérêt économique. Cette bactérie s'installe dans le xylème des végétaux et empêche le mouvement de la sève brute, les premiers symptômes correspondent ainsi à des dessèchements. Il existe plusieurs sous-espèces et souches qui n'attaquent pas forcément les mêmes végétaux. La sous-espèce détectée en Allemagne n'est pas celle qui s'attaque aux oliviers ni à la vigne, toutefois la propagation de la bactériose reste sous haute surveillance.

Dans les départements français d'outre-mer

Les cultures tropicales, ou plus exactement les cultures en conditions tropicales des départements d'outre-mer regroupent à la fois des cultures tropicales très spécifiques comme la canne à sucre, la banane ou l'ananas mais aussi des cultures plus proches de filières métropolitaines (maraîchage, cultures florales, arboriculture), mais avec des espèces ou variétés cultivées dans des contextes très différents, qui justifient de les traiter avec les cultures tropicales.

En matière de production de bananes (essentiellement pour l'exportation des Antilles vers la métropole), les exigences de qualité de fruits sont importantes et demandent donc une bonne maîtrise des attaques parasitaires.

Le risque principal concerne les cercosporioses (cercosporiose jaune présente de longue date, et cercosporiose noire installée récemment sur les départements antillais) qui occasionnent des nécroses très importantes des feuilles entraînant une baisse de production ainsi qu'une dégradation de la qualité des fruits les rendant impropres à la commercialisation. Après la Guyane, la cercosporiose noire est établie en Martinique et en Guadeloupe.

Les agrumes sont également sous surveillance au regard de certaines maladies comme le Citrus greening (*Candidatus liberibacter asiaticus*) qui a tendance à s'étendre dans les départements de l'arc antillais, mais aussi à la Réunion.

Source : réponse au questionnaire budgétaire (projet de loi de finances pour 2017) des rapporteurs spéciaux

4. Les taux de non-conformité décelés par les contrôles confirment l'existence de risques élevés

Le paysage de la sécurité sanitaire de l'alimentation ressort brouillé des « messages » plus ou moins implicites énoncés par les services de contrôle.

Du côté de la direction générale de l'alimentation (DGAL), les bilans publiés sur les plans de surveillance (PS) et de contrôle (PC) se concluent par des propos globalement rassurants, dont témoigne par exemple le rapport 2015 qui indique :

« Comme les années précédentes, les niveaux de contamination des denrées et des aliments pour animaux restent faibles ».

La tonalité de cette communication n'apparaît pas toujours justifiée avec évidence compte tenu des constats exposés ci-dessus et d'autres indicateurs produits par la DGAL.

En revanche, les résultats des contrôles de conditionnalité publiés par certaines directions départementales comportent des observations nettement plus critiques de la part des autorités qui invitent à certaines inquiétudes.

Au demeurant, les réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux ne manquent pas **d'extérioriser** des constats plus inquiétants. Ainsi, de la gestion d'alertes présentées comme « *de plus en plus fréquentes et complexes (aliments contaminés, produits manufacturés dangereux, épizooties, etc.)* ».

a) Les non-conformités inventoriées par les plans de surveillance et de contrôle indiquent l'existence de risques importants

Le tableau ci-dessous résume les indications tirées des plans de surveillance et de contrôle (voir *infra* pour une présentation plus complète de ces plans) mis en œuvre par la DGAL dans ses activités d'appréciation et de gestion des risques sanitaires.

En général, les valeurs numériques¹ des taux de non-conformité ressortent comme faibles.

Les non-conformités sont appréciées en fonction de seuils maximaux (limites maximales de résidus, teneurs maximales autorisées...) de nature réglementaire.

Ces seuils qui résultent généralement d'études de toxicité, dont on sait qu'elles peuvent faire l'objet de très vives discussions, sont supérieurs aux limites de détection (seuil en dessous duquel un laboratoire ne peut déterminer si la substance recherchée est présente en quantité inférieure ou égale à la valeur ou tout à fait absente) et de quantification (seuil en dessous duquel le laboratoire ne peut pas quantifier la substance).

Il pourrait être utile que l'information fournie comporte systématiquement les différentes valeurs mises en évidence par les examens dans la mesure où ceux-ci peuvent comprendre des valeurs inférieures aux limites réglementaires, dont la diffusion présenterait, malgré tout un certain intérêt.

Mais, l'essentiel est bien de mettre en évidence la signification des résultats recensés.

Au-delà de l'impression d'une quasi-inexistence des risques attachée au niveau très faibles des taux de non-conformité, il convient de garder à l'esprit que ces taux doivent être appliqués à des assiettes de consommation souvent très larges.

Il n'est pas équivalent d'être confronté à un risque de 0,5 % d'absorber des résidus chimiques en mangeant un œuf lorsqu'on ne mange qu'un œuf dans son existence et d'affronter ce même risque lorsqu'on mange dix œufs par semaine.

En bref, même avec de très faibles valeurs de prévalence des contaminants, il existe une certitude, qui se renforce à mesure que la valeur augmente, d'être en présence de contaminants excédant les seuils réglementaires.

¹ Les valeurs entre parenthèses correspondent à des bornes déterminées en fonction des calculs de probabilité en fonction d'estimation de la représentativité des échantillons. La valeur centrale est retenue comme contenant une information moyenne sur la situation nationale des non-conformités, et, par conséquent, du risque présenté par le contaminant correspondant.

Les résultats mentionnés doivent donc être interprétés comme dessinant un paysage où les matières premières agricoles et certains intrants présentent de très nombreuses insuffisances au regard des modes d'appréciation du risque sanitaire.¹

Intitulé du plan	Taux de non-conformité (IC ₉₅)
Résidus chimiques dans les animaux de boucherie	0,3 % (0,2-0,3)
Résidus chimiques dans les volailles	0,0 % (0,0-0,1)
Résidus chimiques dans les lapins	1,0 % (0,3-2,9)
Résidus chimiques dans le gibier	0,0 % (0,0-2,8)
Résidus chimiques dans le lait	0,0 % (0,0-0,2)
Résidus chimiques dans les œufs	0,5 % (0,2-1,2)
Résidus chimiques dans les poissons d'élevage (aquaculture)	0,0 % (0,0-0,8)
Résidus chimiques dans le miel	0,0 % (0,0-1,9)
Aliments pour animaux	0,2 % (0,1-0,7)
Histamine dans les produits de la pêche	0,7 % (0,2-2,4)
Phycotoxines dans les coquillages	0,3 % (0,1-1,0)
<i>Escherichia coli</i> dans les huitres creuses	0,6 % (0,2-1,7)
Polluants organiques persistants dans les produits de la pêche à la distribution	0,4 % (0,1-1,6)
Éléments traces métalliques dans les produits de la pêche à la distribution	4,9 % (3,1-7,6)
<i>Escherichia coli</i> STEC dans les viandes hachées de bœuf	0,3 % (0,1-1,9)

¹ Modes d'appréciation qui ne sont pas nécessairement réductibles à la réalité du risque pour l'homme, un décalage en plus ou en moins étant fatal au regard d'une série de considérations.

Intitulé du plan	Taux de non-conformité (IC ₉₅)
<i>Salmonella spp</i> dans les viandes fraîches de porc	0,3 % (0,1-1,9)
Résidus de produits phytopharmaceutiques dans les productions primaires végétales ⁽¹⁾	7,6 % (5,9-9,7)
Résidus de produits phytopharmaceutiques dans les productions primaires végétales ⁽²⁾	3,8 % (2,6-5,5)
Produits d'origine animale présentés en poste d'inspection frontalier	0,5 % (0,2-1,2)
Aliments pour animaux d'origine non animale, présentés en point d'entrée désigné	5,8 % (2,3-14,0)

(1) Plan de contrôle

(2) Plan de surveillance

Source : DGAL

b) Des analyses de conformité émanant d'autres sources engagent à des constats encore plus défavorables

Ainsi, le bilan 2015 des **contrôles de conditionnalité** publié par le préfet du Nord fait apparaître des taux de non-conformité nettement plus élevés que ceux ressortant des plans de surveillance et des plans de contrôle (PSPC).

Ainsi, en ce qui concerne **l'identification des bovins** (qui est une procédure à enjeux multiples, dont celui d'assurer une traçabilité indispensable à la maîtrise sanitaire de l'offre animale), le rapport indique que, sur 136 éleveurs contrôlés, si 70 % sont conformes 30 % ne le sont pas, les principales anomalies relevées consistant dans le dépassement du délai de notification des mouvements pour 20 % des contrôlés, mais aussi l'absence de passeports pour 8 % d'entre eux.

Quant au paquet hygiène (traitements, médicaments, maladies...), sur 35 exploitations contrôlées, 90 % sont conformes et 10 % non conformes (en 2014, 80 % de contrôles conformes pour 40 exploitations contrôlées) avec pour principales anomalies le défaut de test de dépistage pour l'obtention ou le maintien d'une qualification sanitaire pour la brucellose et la tuberculose. D'autres informations relatives à l'exposition des exploitants aux produits phytopharmaceutiques ne manquent pas de susciter quelques inquiétudes. Ainsi des constats suivants concluant à un taux de non conformités de 15 % des exploitations contrôlées en matière d'utilisation des produits et d'attestation valide du contrôle technique du pulvérisateur.

Il faudrait encore mentionner **les résultats des inspections portant sur les établissements** qu'on développe plus loin dans le présent rapport.

B. DES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS CONSIDÉRABLES

Outre les enjeux de santé publique, la qualité sanitaire des aliments offre des enjeux financiers et économiques considérables.

1. Les indemnisations et interventions au profit des filières sinistrées présentent des enjeux budgétaires conséquents

Le récent projet de loi de finances rectificative pour 2016 a apporté le témoignage **des enjeux financiers considérables** liés à la sécurité sanitaire en agriculture.

Parmi les **ouvertures de crédits alors demandées (889 millions d'euros en autorisations d'engagement et 688,2 millions d'euros en crédits de paiement), 157,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 72,3 millions d'euros en crédits de paiement** devaient financer les interventions des pertes économiques de FranceAgriMer dans le cadre de la crise de **l'influenza aviaire**, tandis que **123,5 millions d'euros** d'autorisations d'engagement étaient destinées au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), en lien avec le plan de refinancement et de consolidation de l'agriculture, **dont certains aspects pouvaient recouvrir les sinistres sanitaires constatés en cours d'année.**

L'impact financier de l'influenza aviaire, selon le Gouvernement

La stratégie de surveillance et d'éradication a nécessité une augmentation des ressources humaines consacrées au dossier influenza aviaire (recrutement temporaire d'une cinquantaine d'agents supplémentaires) et par là une augmentation des crédits d'intervention pour les opérations de surveillance, d'abattage et de nettoyage/désinfection.

L'État soutient les filières dont les maillons en production primaire et intermédiaire sont les plus impactés. Les modalités d'indemnisation des pertes de revenu tiendront compte de la diversité des modes d'élevage.

130 millions d'euros serviront à indemniser les éleveurs du Grand Sud-Ouest et les accouveurs pour compenser les pertes de revenus engendrées par la mise en œuvre du plan d'assainissement global de la zone de restriction et pour les aider à passer la phase d'assainissement non productive.

Les investissements des éleveurs et des accouveurs qui seraient nécessaires pour la restructuration des filières seront cofinancés par l'État, pour être en capacité de lever 220 millions d'euros d'investissement sur 5 ans. Le FEADER et les régions y concourront.

Le **FNGRA** participe au financement des dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires, phytosanitaires et environnementaux dans le secteur agricole, à travers **trois sections** :

- la **première section du FNGRA** contribue au financement de l'indemnisation des **pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de**

maladie animale ou d'organismes nuisibles aux végétaux ou à un incident environnemental, par l'intermédiaire de fonds de mutualisation agréés par l'autorité administrative ;

- la **deuxième section du FNGRA** contribue au financement des **aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles** ;

- la **troisième section du FNGRA** contribue à **l'indemnisation des calamités agricoles** et intervient pour les récoltes non engrangées et les cultures non assurables.

Le FNGRA intervient dans les domaines sanitaires en remboursement d'une partie des indemnisations accordées par le (seul) fonds de mutualisation agréé, le fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE), en complément des crédits européens.

Le régime du FNGRA a connu une évolution récente à la suite de laquelle, depuis le 1^{er} janvier 2015, en application des nouvelles dispositions réglementaires, le FNGRA n'intervient que pour les pertes économiques inférieures à 30 % du revenu annuel moyen (les pertes économiques supérieures à 30 % du revenu annuel moyen étant quant à elles prises en charge par le FEADER).

Si les pertes de production sont supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne calculée au cours des trois années précédant le sinistre, les dépenses des fonds de mutualisation seront prises en charge à hauteur de 65 % maximum par des fonds européens, soit 100 % du financement public, le solde, soit 35 % restant à la charge du fonds de mutualisation.

Si les pertes de production sont inférieures à 30 % de la production annuelle moyenne calculée au cours des trois années précédant le sinistre, il est prévu que les dépenses des fonds de mutualisation soient prises en charge à hauteur de 65 % maximum par des fonds nationaux, soit 100 % du financement public, le solde, soit 35 % restant à la charge du fonds de mutualisation.

Les outils d'indemnisation des exploitants agricoles touchés par des risques sanitaires

Les fonds de mutualisation, dont relève le fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE), ont vu leur statut précisé par le décret n° 2011-2089 du 30 décembre 2011 et le décret n° 2013-819 du 12 septembre 2013.

Le FMSE est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui a été agréée par l'arrêté du 24 septembre 2013 pour une durée de trois ans. Le renouvellement de l'agrément a été demandé lors de l'assemblée générale du 6 avril 2016 et a été accordé par arrêté du 20 octobre 2016.

Son objet est de **contribuer à l'indemnisation de tout producteur agricole affilié qui a subi des pertes économiques en raison de l'apparition d'un événement sanitaire ou environnemental.**

Le FMSE est susceptible d'indemniser les préjudices économiques consécutifs aux événements sanitaires (organismes nuisibles aux végétaux et maladies animales) définis à l'article R. 361-51 du code rural.

Il est également susceptible d'indemniser les coûts et pertes économiques consécutifs aux incidents environnementaux définis à l'article 71 du règlement (CE) n° 73/2009 du conseil du 19 janvier 2009 et précisé par l'arrêté du 8 août 2012 pris en application de l'article R. 361-52 du code rural.

À ce titre, il est prévu que les fonds de mutualisation indemnisent les pertes économiques occasionnées par :

- les maladies animales figurant dans la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale ou à l'annexe I de la décision 2009/470/ CE du Conseil du 25 mai 2009 relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire ;

- les organismes nuisibles aux végétaux énumérés par l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime, faisant l'objet de mesures de lutte obligatoire ou présentant un caractère anormal ou exceptionnel.

Les coûts et pertes économiques suivants sont considérés comme éligibles à l'indemnisation par un fonds de mutualisation lorsqu'ils sont consécutifs à l'apparition de l'un des événements mentionnés à l'article R. 361-51 ou à l'article R. 361-52 :

- les coûts ou pertes liés à la perte d'animaux ou de végétaux ;

- les coûts ou pertes liés à une réduction d'activité sur notamment lorsqu'elle est liée à une baisse des performances zootechniques des animaux ou de rendement des végétaux ;

- les coûts ou pertes, d'ordre économique et commercial, notamment ceux issus d'une restriction ou d'une interdiction de circulation ou d'échange, d'une limitation des zones de pâturage, d'un changement de destination de la production, de la restriction d'utilisation ou de la destruction de produits de l'exploitation, de traitements sanitaires, de la restriction de l'usage des sols ou d'un déclassement commercial de la production.

Le FMSE comprend une **section commune à l'ensemble des producteurs agricoles et des sections spécialisées couvrant une ou plusieurs filières de production distinctes.**

La **section commune** participe à **l'indemnisation des agriculteurs, en complément des indemnités versées par les sections spécialisées.** Elle peut procéder, sur ses ressources, et sur décision du conseil d'administration, au versement d'indemnités compensant tout ou partie des pertes économiques subies par les producteurs lorsque l'indemnisation de ces préjudices ne relève pas des sections spécialisées. Elle élabore les programmes d'indemnisation correspondant à ces incidents.

Plusieurs sections spécialisées ont été créées : « Plants de pomme de terre », « Légumes transformés », « Légumes », « Porcs », « Fruits », « Betteraves », « Ruminants », « Pépinières - horticulture », « Aviculture », et « Pommes de terre », soit dix sections spécialisées opérationnelles dont les ressources doivent couvrir la majeure partie des risques sanitaires qui touchent les productions animales et végétales au taux d'indemnisation maximum prévus par la réglementation.

Le FMSE verse aux agriculteurs 100 % du montant des indemnités fixées par les programmes d'indemnisation ; 65 % de ce montant est remboursé par l'État, les 35 % restants étant financés par les cotisations versées par les agriculteurs affiliés.

L'agrément en tant que fonds de mutualisation permet la perception de cotisations pour abonder la section commune et la création de sections spécialisées, lesquelles sont abondées par la levée de cotisations des producteurs affiliés à ces sections.

L'association tire ses ressources des cotisations versées par les agriculteurs à sa section commune ou à ses sections spécialisées et des subventions publiques pouvant atteindre 65 % des indemnités versées.

Les **ressources de l'exercice 2015 s'élèvent à 20,6 millions d'euros** comprenant **14,2 millions d'euros de cotisations brutes** versées par les agriculteurs, 2,1 millions d'euros de reprise de provisions pour risques et charges et **4,2 millions d'euros de fonds publics - FEADER ou FNGRA.**

En 2015, le bilan pour les fonds d'indemnisation avait été moins lourd. Onze programmes d'indemnisation¹, dont le détail est présenté dans le tableau ci-dessous, avaient été engagés dans le cadre du FMSE durant l'année 2015 pour couvrir des pertes subies en 2014.

Programmes	Indemnités versées	Demande de subventions publiques
Méloïdogyne	0,48	0,31
Polychlorobiphényles (PCB)	0,13	0,08
Enroulement chlorotique de l'abricotier	0,17	0,11
Virus de la Sharka (production de fruits)	4,1	2,6
Cynips du châtaignier	0,08	0,02
Feu bactérien (production de fruits)	0,07	0,05
Pseudomonas syringae pv. Actinidiae (kiwi)	0,64	0,41
Virus de la Sharka (pépinières)	0,32	0,21
Opogona sacchari (pépinières)	0,12	0,08
Fièvre catarrhale ovine (BTV1)	0,41	0,26
Brucellose porcine	0,03	0,02

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Par ailleurs, **s'agissant du FNGRA, les indemnités des propriétaires des animaux alors abattus sur ordre de l'administration avaient représenté 17,1 millions d'euros, pour un total de 1 133 bénéficiaires.**

¹ Il existe une divergence sur ce point selon les sources disponibles.

Ceux-ci s'étaient répartis comme suit :

EXERCICE 2015		
Maladie	Subventions (milliers d'euros)	Nombre de bénéficiaires
Total général	17 090	1 133
Tuberculose bovine	10 401	697
Salmonella	5 346	399
Tremblante	704	10
Autres	64	6
Brucellose bovine	95	6
ESB	10	6
Brucellose porcine	337	5
FCO	9	1
Loque américaine	6	1
Newcastle	80	1
SHV	38	1

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le tableau ci-dessous récapitule les principales interventions réalisées à ce titre de 2013 à 2015.

Montants des indemnités (en milliers d'euros)			
Maladie	2013	2014	2015
Tuberculose bovine	17 003	13 069	10 401
Salmonella	3 340	1 177	5 346
Tremblante	411	72	704
ESB	21	46	10

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La tuberculose bovine ressortait alors comme le premier motif d'indemnisation avec un versement de 10,4 millions d'euros destinés à compenser les procédures de dépeuplement impliquant 697 éleveurs.

En 2016, s'agissant de la fièvre catarrhale ovine, l'impasse de financement constatée, à ce titre, dans les comptes du FMSE a eu pour effet de limiter sa contribution. Le programme d'intervention du FMSE, faute de ressources financières, n'a couvert que l'indemnisation des coûts de blocage en périmètre interdit.

Toutefois, afin d'assurer l'indemnisation de tous les éleveurs touchés, y compris ceux situés en zone réglementée, la mise en œuvre d'une indemnisation au titre d'une aide du régime cadre exempté a été décidée pour un **montant de 25 millions d'euros** et déposée dans le cadre de la notification des « aides nationales ».

Les indemnisations ont été relativement concentrées, ce qui pourrait, sous réserves, être l'indice d'une relative maîtrise des risques. Les vingt premiers bénéficiaires ont absorbé 27,4 % (4,7 millions d'euros) des indemnités versées en 2014 comme le montre le tableau ci-dessous qui indique les montants accordés aux cinquante plus grands bénéficiaires des indemnisations individuelles accordées par le programme 206 de la mission budgétaire.

EXERCICE 2015		
Bénéficiaire	Maladie	Subvention (K€)
Élevage 1	Tremblante	579,26
Élevage 2	Tuberculose bovine	576,35
Élevage 3	Salmonella	445,62
Élevage 4	Salmonella	350,84
Élevage 5	Tuberculose bovine	321,65
Élevage 6	Salmonella	248,49
Élevage 7	Salmonella	204,34
Élevage 8	Tuberculose bovine	194,81
Élevage 9	Salmonella	193,43
Élevage 10	Salmonella	192,00
Élevage 11	Tuberculose bovine	186,00
Élevage 12	Salmonella	181,11
Élevage 13	Salmonella	168,07
Élevage 14	Tuberculose bovine	150,80
Élevage 15	Tuberculose bovine	139,56
Élevage 16	Brucellose porcine	136,93
Élevage 17	Salmonella	131,07
Élevage 18	Tuberculose bovine	120,00
Élevage 19	Salmonella	114,18
Élevage 20	Salmonella	106,73
Élevage 21	Tuberculose bovine	102,87
Élevage 22	Salmonella	100,06
Élevage 23	Salmonella	99,46
Élevage 24	Salmonella	93,12
Élevage 25	FCO	92,96
Élevage 26	Tuberculose bovine	91,93
Élevage 27	Salmonella	91,04
Élevage 28	Tuberculose bovine	90,00
Élevage 29	Tuberculose bovine	87,56
Élevage 30	Tuberculose bovine	85,00
Élevage 31	Salmonella	83,02
Élevage 32	Salmonella	82,55
Élevage 33	Salmonella	82,33
Élevage 34	Salmonella	72,39
Élevage 35	Tuberculose bovine	71,42
Élevage 36	Salmonella	71,14
Élevage 37	Salmonella	69,21
Élevage 38	Salmonella	68,66
Élevage 39	Salmonella	60,80
Élevage 40	Salmonella	60,24
Élevage 41	Salmonella	60,12
Élevage 42	Tuberculose bovine	59,85
Élevage 43	Salmonella	56,76
Élevage 44	Tuberculose bovine	52,50
Élevage 45	Tuberculose bovine	51,83
Élevage 46	Salmonella	50,89
Élevage 47	Tuberculose bovine	50,40
Élevage 48	Tuberculose bovine	50,32
Élevage 49	Tuberculose bovine	50,00
Élevage 50	Salmonella	46,76

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. La maîtrise des risques sanitaires est un élément pris en compte au titre de la conditionnalité des aides européennes

Par ailleurs, toujours pour les dépenses publiques, il faut tenir compte des refus d'apurement communautaires liés à des non conformités sanitaires.

Ainsi, en 2015, un refus d'apurement de 123 millions d'euros est venu sanctionner les primes bovines de la période 2007-2009 pour cause de non application des réductions et exclusions en cas de notifications de mouvements d'animaux réalisées hors des délais réglementaires.

Il convient de rappeler que la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 a imposé qu'un certain nombre de dispositions réglementaires dites « exigences relatives au respect des dispositions réglementaires » - ERMG - dans le domaine de l'environnement, des conditions agricoles et environnementales, du sanitaire et du bien-être animal soient mises en œuvre par les exploitants pour les éléments qu'il contrôle. Ce dispositif, qui doit être contrôlé par les autorités nationales, conduit à des sanctions dont l'économie a été modifiée dans le cadre de la PAC 2015. Renonçant à un mécanisme automatique de prononcé de sanctions pécuniaires pour les anomalies mineures, le nouveau dispositif de sanctions introduit un système de réfections des aides conditionnées au maintien des non conformités constatées lors d'un premier contrôle à l'issue de la deuxième année suivant celui-ci.

Cet assouplissement du principe de conditionnalité demeure limité si bien que le risque associé au non-respect des ERMG représente un enjeu financier important.

On rappelle que le barème des réductions des aides s'étage entre 1 % et 5 % selon la gravité de l'infraction.

3. Les impacts économiques sont considérables

Ces données sont loin d'épuiser les enjeux monétaires de la sécurité sanitaire des aliments.

En ce qui concerne les revenus des différents échelons de la filière agroalimentaire, ces enjeux sont *a priori* limités par le niveau du chiffre d'affaires des filières dans la mesure où toute suspicion grave de non innocuité des aliments entraîne le risque d'une disparition totale des consommations domestiques, ou par l'étranger, des produits alimentaires.

Dans ce contexte, le maintien du statut officiel « indemne » représente des enjeux considérables qu'on appréhende généralement à travers la fermeture des marchés d'exportation en cas de perte de ce statut mais qu'il faut aussi considérer sous l'angle de la consommation intérieure.

4. La sécurité sanitaire des aliments est une variable à part entière des conditions de régulation du commerce international

Les normes sanitaires doivent être prises en compte comme des éléments déterminants du commerce international des denrées alimentaires.

Au plan symbolique, **trop souvent vues comme des « barrières non-tarifaires » aux échanges, elles mériteraient d'être considérées sous un angle plus positif, celui de l'affirmation de modèles concurrents permettant d'offrir plus ou moins de garanties aux consommateurs.**

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (« accord SPS ») de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est entré en vigueur en 1995 (année de création de l'OMC).

Il définit les règles fondamentales relatives à l'innocuité des produits alimentaires ainsi que les prescriptions sanitaires pour les animaux et les végétaux.

Il permet aux pays d'établir leurs propres normes mais il encadre celles-ci en précisant que les réglementations doivent être fondées sur des données scientifiques et ne doivent être appliquées que dans la mesure où elles sont nécessaires pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.

L'accord SPS encourage les membres à appliquer les normes internationales, notamment celles expressément reconnues dans l'accord (Codex alimentarius, Organisation mondiale de la santé animale - OIE - et Convention internationale pour la protection des végétaux - CIPV -).

En outre, **les réglementations nationales ne doivent pas entraîner des discriminations injustifiables entre les pays où existent des conditions similaires.**

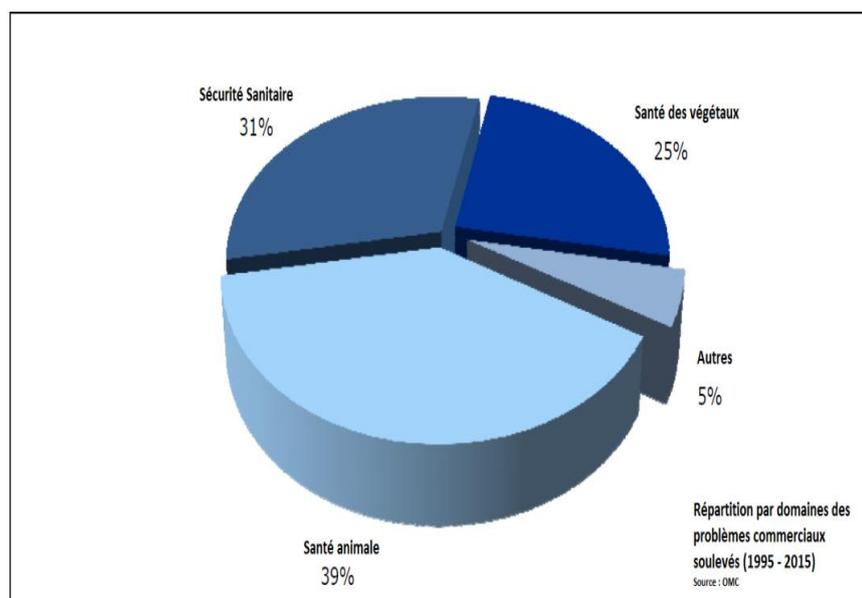
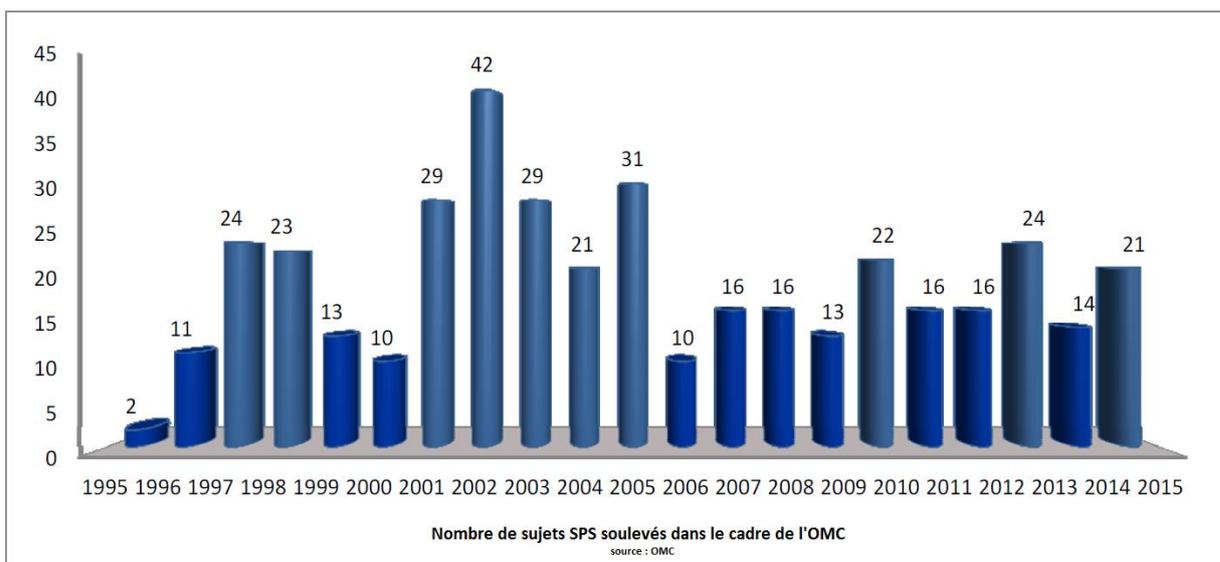
Chaque pays est libre d'adopter des mesures ayant pour effet de relever le niveau de protection sanitaire dès lors que ces mesures sont basées sur une analyse des risques.

L'accord établit un cadre définissant ce que les membres peuvent faire mais ne prescrit en aucune façon la manière dont les membres doivent appliquer les normes. Enfin, le principe transversal de transparence s'applique également au champ SPS et chaque membre est tenu de notifier à l'OMC les projets de mesure et les mesures adoptées afin que les autres membres puissent en prendre connaissance.

Le comité SPS, qui se réunit trois fois par an, offre une plateforme aux membres pour échanger sur la mise en œuvre de cet accord et les différends commerciaux soulevés par un membre sur une mesure mise en place ou en projet par un membre.

À la fin 2015, 403 différends ont été abordés dont 31 % concernant la sécurité sanitaire des aliments (25 % sur la santé végétale et 39 % sur la santé animale) et près de 150 différends ont été résolus.

Les figures ci-dessous dénombrent le nombre de difficultés commerciales soulevées dans le cadre du comité SPS de l'OMC depuis 1995 (au total, 403) ainsi que leur répartition selon le domaine concerné.



Sur les 403 différends soulevés, 83 (dont 22 en sécurité sanitaire des aliments) ont été soulevés par l'Union européenne et 79 (dont 44 en sécurité sanitaire des aliments) ont été soulevés à l'encontre de l'Union européenne.

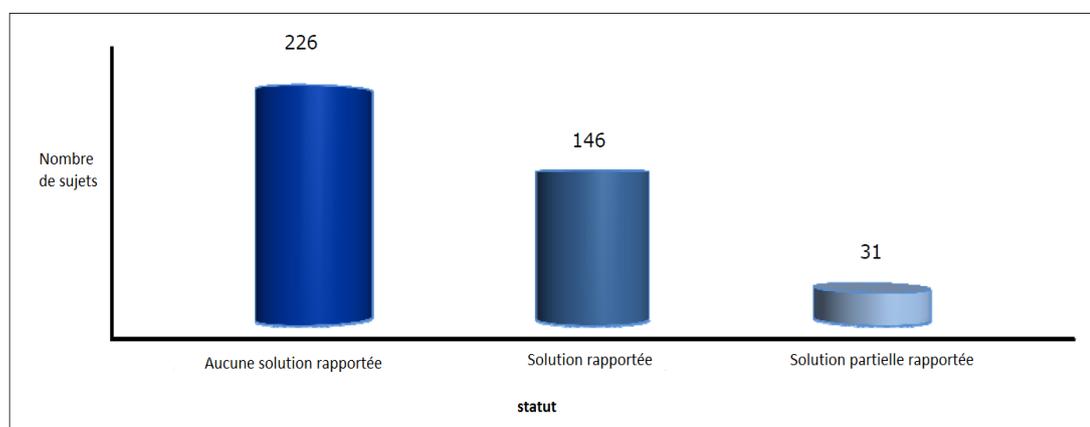
Enfin, les membres peuvent également saisir l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC à l'encontre d'une mesure mise en place par un membre.

Depuis 1995, 43 cas portés devant l'ORD concernent la mise en œuvre de l'accord SPS et 17 ont fait l'objet d'un arbitrage, dont 5 concernant l'Union européenne (2 sur les produits carnés issus d'animaux traités avec des hormones, 3 sur les autorisations d'organismes génétiquement modifiés). Un autre cas mettant en cause l'Union européenne concerne l'interdiction d'importation de viande de volaille ayant subi des traitements chimiques visant à réduire la contamination par des agents pathogènes. Sur ce point, une demande de constitution du panel a été adressée en 2009 mais celui-ci n'a finalement pas été constitué.

L'Union européenne a pour sa part saisi, en avril 2014, l'ORD concernant l'embargo sur les porcs et les produits porcins mis en place par la Fédération de Russie au prétexte de la présence de la peste porcine africaine dans certains États membres de l'Union européenne. Le panel a été constitué et le rapport est attendu prochainement. L'Union européenne reproche à la Fédération de Russie de ne pas reconnaître la régionalisation mise en place par l'Union européenne, conformément au code terrestre de l'OIE (la régionalisation est une méthode de lutte contre la propagation des maladies qui permet d'isoler les zones indemnes des zones où la maladie est présente).

Il convient de noter que deux cas récents (Allemagne contre Inde - mesures concernant l'Influenza aviaire hautement pathogène ; Argentine contre Allemagne - mesures concernant la fièvre aphteuse) ont directement fait référence à la bonne application des normes internationales de l'OIE par les membres.

Enfin, le diagramme ci-dessous rapporte le nombre de sujets résolus, partiellement résolus ou non.



Plus de la moitié des problématiques SPS ne semble pas se régler dans le cadre de l'OMC.

Au vu des difficultés à résoudre les différends commerciaux dans le cadre des instances multilatérales, les partenaires commerciaux privilégient de plus en plus les négociations bilatérales.

Ces dernières années, la négociation d'accords de libre-échange bilatéraux a ainsi fortement augmenté. On citera par exemple la négociation du partenariat transatlantique du commerce et d'investissement (PTCI) en cours de négociations depuis 2013 entre l'Union européenne et les États-Unis, dans le cadre duquel un chapitre SPS est discuté.

Quant aux enjeux sur la santé publique, considérables en eux-mêmes, des travaux de recherche tentent de les monétiser dans le prolongement des études sur la valeur de la vie.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent à ce sujet les travaux publiés récemment par deux chercheurs de l'INRA sur l'évaluation des externalités négatives liées à l'utilisation des produits phytosanitaires ainsi que celle publiée en 2015 dans la revue *Journal of Clinical Endocrinology and Metabolism* qui estimait les coûts annuels des affections sanitaires liées à l'exposition de la population européenne aux seuls pesticides organophosphorés et organochlorés à quelque 120 milliards d'euros.

Recommandation : développer les études sur l'impact monétaire des différentes composantes des pathologies sanitaires liées à l'alimentation.

II. LE SYSTÈME DE MAÎTRISE DES RISQUES SANITAIRES, UN CORPUS (FORCÉMENT ?) INACHEVÉ

La politique publique de sécurité sanitaire des aliments s'inscrit dans un cadre général marqué par quelques grands choix de principes faisant l'objet d'une consécration européenne : une pyramide de responsabilités incombant aux différents acteurs, le recours à des référentiels scientifiques exigeants, l'inscription dans un contexte européen supposé garantir *a minima* un haut niveau d'harmonisation entre les pays européens.

Chacun des piliers de l'édifice rencontre des problèmes particuliers : le principe de répartition des responsabilités entre les acteurs n'a pas toute l'univocité qu'on pourrait attendre si bien qu'il est passible de prolongements diversifiés ; en ce qui concerne la scientificité des référentiels et l'intégration européenne, c'est leur effectivité qu'il convient d'apprécier.

Si une analyse systématique de ces problèmes dépasse naturellement le cadre du présent rapport, du moins paraît-il nécessaire d'en dégager quelques traits saillants.

Les principes qui inspirent la politique de sécurité sanitaire ne sont pas contestables. Mais, pour la sécurité sanitaire des aliments comme dans d'autres domaines, tout est un art de déclinaison et d'exécution, les arbitrages rendus à ces stades ne devant pas remettre en cause la logique d'ensemble du système.

A. LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ENTREPRISES N'ÉCARTE PAS LA JUSTIFICATION D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE AUX MOTIVATIONS PLURIELLES

La responsabilité de la maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation repose sur un schéma à double face où elle est, à la fois, un élément naturel de l'offre alimentaire des entreprises et un champ d'intervention de l'État.

Consacrés par la législation européenne, les principes sur lesquels repose le système de sécurité sanitaire des aliments, énoncent un principe de responsabilité principale des entreprises dans le cadre d'une réglementation et d'une surveillance des autorités publiques.

La sécurité sanitaire des aliments en ressort comme un bien mixte, privé dans la mesure où elle doit être pleinement prise en compte par les entreprises du secteur, public parce que l'État doit veiller sur la sécurité sanitaire qu'il importe de garantir.

Ce cadre général de partage des responsabilités n'est pas dénué de quelques ambiguïtés qu'il faut aborder dans la mesure où la déclinaison pratique de la politique de sécurité sanitaire peut s'en trouver influencée.

Elles concernent certaines problématiques liées, d'une part, à la consécration du principe de responsabilité première des entreprises et, d'autre part, à la carte des conceptions possibles de l'intervention publique dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments d'où peuvent ressortir des logiques diverses.

1. Une responsabilité de premier rang des entreprises, une obligation de résultat très encadrée à l'épreuve des faits

En matière de sécurité sanitaire des aliments, **un principe de responsabilité de premier rang des entreprises est posé** en France comme en Europe.

a) Une responsabilité dont la portée juridique ne doit pas être négligée mais qui suscite certaines interrogations

Cette responsabilité est présentée comme comportant une **obligation de résultat**, précision qui n'est pas que l'expression d'un vœu général mais **fonde une obligation juridique**.

Celle-ci appelle, en premier lieu, quelques interrogations sur sa portée juridique.

Questions sur la portée du principe fondamental de responsabilité des entreprises du secteur agroalimentaire

La complexification de la chaîne alimentaire avec en particulier la multiplication des intervenants, de plus en plus internationalisés (un yaourt parcourt dit-on plus de 5 000 kilomètres avant d'être mis à la distribution, mais aussi des ingrédients constituant les produits conduit en matière alimentaire, comme dans d'autres branches de la production, à s'interroger sur la portée du principe d'une responsabilité première des entreprises par les problèmes qu'elle peut susciter. L'identification des responsabilités en ressort plus ardue et, plus grave encore, le diagnostic visant à identifier le point de fragilité de la chaîne en est rendu plus difficile alors même que l'urgence d'un tel diagnostic peut se trouver impérative. Il n'est pas sûr que la traçabilité des opérations complexes de mise à disposition des aliments ait toujours suivi sa complexification qui est en soi un défi pour le système de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments.

Ce point est rarement mis en avant. Cependant, on en trouve la trace dans les inquiétudes mentionnées dans un rapport d'audit de la direction générale Santé de la Commission européenne consacré à l'importation d'aliments pour animaux en Allemagne qui mentionne « *l'incertitude quant à la responsabilité juridique d'un représentant s'il est constaté que des aliments pour animaux qu'il met en circulation ne sont pas conformes.* »

Ces questions renvoient à d'autres interrogations portant sur la sophistication des productions alimentaires qui a marqué l'histoire de ce secteur à travers les progrès de productivité mais aussi de qualité qu'elle a permis. Néanmoins, elle a pu engendrer en soi une série de problèmes nouveaux, décrits comme « émergents » - OGM, nanomatériaux, effets cocktails...- que le système de maîtrise du risque doit prendre en compte alors même que les référentiels de risque peuvent manquer face à l'innovation permanente qui constitue pour lui un défi.

Ces interrogations obligent à mettre en évidence l'extrême complexité des responsabilités imposées au système de maîtrise du risque sanitaire dans le domaine alimentaire et, partant, à ses différents acteurs.

Elle ne saurait être négligée dans l'appréciation des contours d'une politique publique à laquelle l'application du principe de précaution apporte un soutien qui, en pratique, paraît inégal.

Recommandation : clarifier et s'assurer de la portée opérationnelle de la responsabilité principielle des entreprises au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

b) Une obligation de résultat de plus en plus encadrée par des normes techniques

Pour être une **obligation de résultat** et, ainsi, ménager aux entreprises **le choix des moyens mis en œuvre pour garantir la sécurité des aliments, leurs marges de manœuvre sont loin d'être absolues.**

Elle est, en particulier, encadrée par l'imposition de procédures basées sur **les principes de l'HACCP (« hazard analysis critical control point », soit l'analyse des dangers et des points critiques pour la maîtrise des risques »)**.

De façon générale, chaque exploitant du secteur alimentaire est tenu de mettre en place un **plan de maîtrise sanitaire (PMS)**¹, qui décrit les mesures prises pour assurer la salubrité et la sécurité sanitaire de ses productions vis-à-vis des dangers biologiques, physiques et chimiques.

La stratégie des autocontrôles décrite dans le PMS doit permettre de démontrer l'efficacité du dispositif mis en œuvre pour garantir l'hygiène des denrées alimentaires produites et mises sur le marché.

Cette architecture d'ensemble semble bien acceptée par les professionnels, sous certaines réserves parfois.

C'est ainsi que certains des acteurs de la chaîne alimentaire entendus par vos rapporteurs spéciaux, tout en déclarant leur attachement à une reconnaissance de la responsabilité première des professionnels, ont pu estimer que le choix des moyens devait leur rester réellement libre.

De fait, pour reposer sur une obligation de résultat à la charge des entreprises, la sécurité sanitaire des aliments est entourée par une série de normes qui tendent à en préciser les contours et à instaurer des obligations multiples qui définissent des standards de qualité des produits mais aussi des modes de production de sorte qu'une normalisation poussée peut s'appliquer à certains aspects de la production et de la distribution des aliments.

Dans ce contexte, les pratiques suivies en matière d'autocontrôles peuvent naturellement être variables, pour de bonnes, ou moins bonnes raisons. Il est évidemment important de pouvoir apprécier les situations individuelles et les services de supervision devraient d'attacher à cette appréciation. Il faut, en effet, faire ressortir le rôle central des autocontrôles dans le filet de sécurité sanitaire des aliments puisque de leur régularité dépend, en particulier, la capacité d'identification des « événements » sanitaires que peut prendre en charge le système d'alertes. Celui-ci doit pouvoir déboucher sur le rappel de lots présentant des risques sanitaires.

Les professionnels sont tenus à des obligations de déclaration en cas de non-conformité et, par ailleurs, ils doivent tenir une comptabilité des analyses.

<p>Recommandation : exercer une vigilance renforcée sur la mise en œuvre pratique des analyses réalisées dans le cadre des programmes d'autocontrôle des entreprises.</p>
--

¹ Cependant, des souplesses existent, en particulier au stade de la production primaire.

Une meilleure visibilité des pratiques d'autocontrôles serait souhaitable et permettrait, notamment, de mesurer les efforts apparemment très importants réalisés en ce sens par les entreprises (le volume de leurs analyses dépasse de beaucoup celui des analyses réalisées par les autorités de supervision).

Au-delà de ces considérations directement opérationnelles, il convient de prêter attention à l'utilité que présenterait pour le système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation mis en œuvre par les autorités publiques une transmission systématique des données d'analyse. Elle permettrait de nourrir en informations les systèmes d'évaluation de risques qui sont nécessaires à la décision publique.

Cette fonction, que l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pourrait prendre en charge, ne doit pas être considérée comme devant concourir à l'appareil de contrôle sur les entreprises mais comme analytique. Elle mérite d'être négociée avec les professionnels, qui pourraient y trouver de très utiles éléments d'information sur cette donnée majeure de la conduite de leur exploitation qu'est la sûreté de leurs productions.

Recommandation : mettre en œuvre un système d'échanges d'informations sur les résultats des analyses d'autocontrôle entre les professionnels et l'Anses afin de constituer une base de données permettant l'analyse des risques dans une optique cognitive dont les résultats doivent être utiles aux professionnels.

c) Un processus normatif qui doit tenir compte des enjeux de son acceptation et de son appropriation

(1) Pour une « démocratie de l'expertise »

L'expansion normative de la législation sanitaire, difficilement évitable compte tenu de la grande technicité des questions que pose la sécurité sanitaire et des impératifs pratiques du contrôle exercé par les autorités publiques, appelle cependant une grande attention au regard de l'acceptation des normes et de leur appropriation par les entreprises mais aussi par les autres parties prenantes.

À cet égard, la participation de celles-ci au développement des normes est un élément à prendre pleinement en compte, dans un contexte où elles réclament souvent un haut degré d'expertise.

D'origine régaliennne, nationale, européenne, voire mondiale, ces normes sont également parfois issues des milieux professionnels eux-mêmes. Certaines d'entre elles font l'objet de validation par les autorités compétentes, comme c'est le cas, par exemple, des **normes établies par les**

restaurateurs et reprises dans le « Guide des bonnes pratiques d'hygiène et d'application de l'HACCP (Analyse des dangers et points critiques) ».

Cet exemple n'est pas isolé ; d'autres filières, au plan national, ou dans le cadre des groupements agricoles territoriaux, ont mis en place des dispositifs assimilables à des « guides de bonnes pratiques » qui comportent des indications sur les normes de sécurité sanitaire.

Il existerait plus de cinquante-cinq guides de bonnes pratiques. Ces exemples mériteraient d'être généralisés.

Par ailleurs, une association systématique des parties prenantes, producteurs, consommateurs..., dès le stade de l'élaboration des normes, dans le respect des données scientifiques, contribuerait sans doute à une meilleure appropriation des normes de la sécurité sanitaire des aliments.

En bref, dans le domaine alimentaire, comme dans d'autres, de nouvelles formes de « démocratie de l'expertise » doivent être inventées.

Vos rapporteurs spéciaux observent que des progrès constants sont réalisés de ce point de vue, qui offrent ce que les prospectivistes appellent des « signaux faibles » d'une transformation structurelle.

On peut mentionner, par exemple, la largeur de l'éventail des titulaires du droit de saisine de l'Anses, en regrettant que le Parlement n'y figure pas.

Selon les données recueillies par vos rapporteurs spéciaux, ce droit, qui permet aux associations de défense des consommateurs et de l'environnement de saisir l'agence, reste largement à mettre en pratique.

<p>Recommandation : systématiser et populariser les différents vecteurs d'appropriation des normes de sécurité sanitaire des aliments par les entreprises et l'ensemble des parties prenantes.</p>

(2) Réunir les conditions d'une bonne application des normes

Au-delà de la définition des normes, il faut considérer les modalités concrètes de leur application, qui peuvent faire l'objet de progrès sous plusieurs angles.

(a) Pour un contrôle homogène de l'application des normes

En premier lieu, il faut veiller à une application homogène des normes afin de ne pas susciter le sentiment d'une iniquité.

Cette préoccupation souvent exprimée dans une perspective internationale pour faire valoir des risques de concurrence réglementaire et de dumping sanitaire doit également être prise en compte dans le cadre plus strictement national.

Vos rapporteurs spéciaux, qui ont été sensibles à l'opposition des représentants des cafés et restaurants au projet de mettre en place un système d'information globale sur la qualité des établissements fondée sur l'absence de garanties d'homogénéité des contrôles sur lesquels elle aurait pu se baser, **montrent, dans le présent rapport (voir *infra*), que des progrès doivent être accomplis dans le sens d'une application plus homogène des normes, tant au stade des contrôles qu'à celui des leurs prolongements.**

Recommandation : veiller à une application homogène des normes dont les conditions ne sont pas remplies aujourd'hui au risque de susciter un sentiment d'iniquité.

(b) Tenir compte de la composante économique

Pour être une composante naturelle de l'offre alimentaire des entreprises, la sécurité sanitaire des produits offerts sur le marché n'en engage pas moins des charges pour les unités de production et, à ce titre, se trouve exposée à une certaine variabilité de conditions et de pratiques, en fonction des conditions économiques des agents.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en dehors de ses effets sur les risques imposés aux consommateurs, une application hétérogène des normes peut induire dans l'économie agro-alimentaire à des distorsions de concurrence particulièrement condamnables.

Enfin, l'un des effets de l'attribution aux entreprises d'une responsabilité de premier rang consiste dans la **mise en œuvre** à leur niveau d'**autocontrôles adaptés**.

Ceux-ci, qui sont suivis par les autorités publiques de contrôle, sont **définis avec plus ou moins d'uniformité pour les différentes parties prenante, qui, dans les faits, semblent adopter des dispositifs très variables, certaines entreprises se dotant de moyens de contrôle sophistiqués quand d'autres sont manifestement moins bien équipées.**

En toute hypothèse, **une partie des coûts associés à la maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments se trouve prise en charge directement par les entreprises** qui contribuent à l'offre alimentaire.

C'est une justification supplémentaire à l'intervention publique que d'assurer une égalité de traitement dans l'application des règles sanitaires. Un objectif d'égalité réglementaire s'impose dans le cadre national tandis que la sécurité sanitaire des aliments ne doit pas devenir, au plan international, le champ d'une concurrence réglementaire.

Celles-ci peuvent varier à raison de certaines variables.

La situation économique des unités de production est susceptible d'influencer leur niveau d'engagement et, ainsi, d'avoir des répercussions sur leur conformité.

À cet égard, la situation des abattoirs peut être considérée comme illustrative des fragilités que peuvent rencontrer certaines unités de production agroalimentaire et des risques associés au titre de la sécurité sanitaire des aliments.

On rappelle qu'entre 2002 et 2010, 125 abattoirs ont cessé leur activité.

Vos rapporteurs spéciaux, à l'occasion de leurs travaux, ont pu visiter plusieurs installations d'abattage.

Il leur est apparu très clair qu'il existait un lien entre la santé économique des unités et les équipements dont elles disposent pour réaliser des autocontrôles de qualité. Cette observation de terrain a également confirmé l'intuition selon laquelle les installations industrielles d'abattage, qui sont un élément important d'un système de production sûr du point de vue sanitaire, varient en qualité à raison du contexte économique de l'entreprise.

Sans certitude sur la possibilité de généraliser ces observations à l'ensemble des unités de production et de distribution alimentaire, **vos rapporteurs spéciaux expriment une conviction raisonnable qu'il serait intéressant de prendre systématiquement en considération la composante économique des entreprises dans les méthodes d'analyse de risque employées dans le cadre de la maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments, quand celle-ci ne peut pas reposer sur des constats sanitaires exhaustifs.**

Par ailleurs, il convient de rappeler que dans le passé des dispositifs pérennes ont pu être mis en place pour favoriser la mise en conformité avec les exigences sanitaires de certaines entreprises. Désormais, les mesures mises en œuvre en ce sens sont plus ponctuelles, en lien avec la survenance de crises sanitaires. Il serait souhaitable de mettre à l'étude le retour à des dispositions plus structurelles.

<p>Recommandation : développer les analyses de risques de transgression des obligations d'autocontrôle en tenant pleinement compte d'éventuels effets des variables microéconomiques.</p>

<p>Recommandation : mettre à l'étude des mécanismes financiers favorisant sous certaines conditions la mise à niveau des entreprises du secteur afin qu'elles puissent satisfaire au mieux les exigences de sûreté sanitaire.</p>
--

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux ont pris acte des observations produites dans les travaux d'audit sur les inspections sanitaires des abattoirs¹ qui, pour concerner les services vétérinaires, n'en indiquent pas moins l'existence non exceptionnelle de dysfonctionnement des autocontrôles.

Lors de leurs visites, ils ont pu observer que **les conditions d'organisation des chaînes d'abattage, du fait notamment des cadences très soutenues qu'imposent les conditions économiques et techniques de cette activité, pouvaient réduire à l'excès les contrôles *ante mortem* des animaux admis à l'abattage mis en œuvre par les opérateurs.**

Il va de soi que ces interrogations pourraient concerner d'autres maillons de la chaîne alimentaire que les abattoirs.

Dans ces conditions, même s'il vaut d'être souligné que, selon le rapport de Marion Guillou et de Christian Babusiaux, avec 26 % des alertes transmises au réseau européen, les entreprises françaises semblent appliquer correctement leurs obligations d'autocontrôle. Outre la significativité relative de ce résultat, l'ensemble des constats exposés dans le présent rapport, qui se fondent sur les informations objectives de mesure des non-conformités et les observations réitérées des corps d'inspection, tend à confirmer la **nécessité d'exercer un contrôle public des établissements.**

Celui-ci pourrait semble-t-il mieux prendre en compte la situation des entreprises au regard de leurs obligations d'autocontrôle, en particulier, de la complétude des Plans de maîtrise sanitaire (PMS) et du respect de ses prescriptions.

Recommandation : réaliser un contrôle systématique des Plans de maîtrise sanitaire et en faire un élément à part entière de la programmation des contrôles et des suites réservées aux contrôles.

Enfin, les pouvoirs publics devraient engager un processus de promotion de la mutualisation des autocontrôles.

Des organisations collectives sont déjà mis en place, tels que :

- le plan d'OQUALIM sur les contaminants chimiques et biologiques des aliments pour animaux qui est animé par Coop de Allemagne Nutrition Animale et le SNIA (Syndicat national de l'industrie de la nutrition animale), en partenariat avec QUALIMAT (Association pour le contrôle de la qualité des matières premières) ;

¹ En particulier, les audits du CGAAER n° 12145-99 de juin 2014 et n° 12146-99 de décembre 2014.

- la base de données collective sur la qualité sanitaire des produits de la pêche CITPPM (Confédération des industries de traitement des produits des pêches maritimes) ;

- la base de données pour la collecte, l'analyse et la diffusion des résultats d'autocontrôles Salmonella sur carcasses de porcs, financée par l'interprofession INAPORC et développée par l'Institut du porc (IFIP) depuis 2016.

Ces démarches, qui reposent sur le volontariat des entreprises, ont principalement une visée analytique.

D'un point de vue opérationnel, **un encadrement plus dynamique des autocontrôles par les interprofessions** pourrait répondre à l'objectif d'une plus forte mutualisation des informations, au service à la fois des adhérents de la filière (parangonnage) et des gestionnaires et évaluateurs des risques. L'ensemble des parties prenantes bénéficieraient d'une meilleure connaissance des niveaux sanitaires observés au sein d'une filière.

Il favoriserait également l'harmonisation des pratiques.

Les principales difficultés rencontrées pour développer ces mutualisations concernent :

- la mise à disposition d'outils informatisés pour la collecte et l'analyse des données ;

- la mobilisation des adhérents, en l'absence de contraintes réglementaires ;

- la concurrence entre les entreprises, comme facteur limitant l'adhésion à toute démarche collective ;

- les conditions d'utilisation des données privées.

La supervision et la prise en compte des résultats des démarches collectives permettraient d'orienter et de dimensionner les contrôles officiels, en facilitant l'identification de points critiques (par exemple : prise en compte de contaminants émergents mis en évidence par l'approche collective des autocontrôles, orientation des contrôles officiels vers des matrices alimentaires à risque ou moins contrôlées). Ces approches innovantes doivent être développées.

<p>Recommandation : conduire une concertation entre acteurs privés et publics pour avancer dans le sens de guides de bonnes pratiques et de mutualisation des données des autocontrôles dans la perspective d'améliorer l'information et d'harmoniser les pratiques des professionnels.</p>
--

Il faut encore relever l'existence traditionnelle dans le secteur de la production primaire agricole d'organisations collectives (groupements de défense sanitaire - GDS -, fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles...) dédiées à des disciplines communes visant tel ou tel aspect de la question sanitaire (ou plus généralement de la qualité) en agriculture.

2. Quelle(s) justification(s) à l'intervention des autorités publiques ?

La politique publique de sécurité sanitaire des aliments emprunte une large gamme de moyens (réglementation, contrôles, recherche et innovation...).

La responsabilité des pouvoirs publics dans le système de maîtrise des risques sanitaires liés à l'alimentation paraît tellement aller de soi – elle est entrée dans les pratiques de nombre de pays et se trouve consacrée autant par la législation française que comme principe fondamental du système européen¹ - qu'il pourrait sembler inutile d'y revenir, surtout après avoir exposé la persistance d'un niveau de risque élevé.

Pourtant, ses justifications appellent quelques développements.

À l'examen, elles apparaissent peu univoques et, finalement, pouvoir suivre des logiques diversifiées dans la mesure où l'intervention publique en ce domaine dépasse la seule dimension régalienne à laquelle il ne faut pas la restreindre.

Ce dernier constat n'est pas simplement théorique.

Il est porteur d'enjeux multiples, tant en termes de financement de l'intervention publique que de valorisation de celle-ci. Les justifications de l'intervention publique dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, du fait de leur nature, conduisent à poser la question de leur valorisation auprès des entreprises mais aussi auprès des marchés.

Ces enjeux méritent d'autant plus d'être évoqués qu'ils ne se concrétisent pas toujours aussi systématiquement qu'on pourrait le souhaiter.

En bref, la question de la justification de l'intervention publique doit être considérée comme un élément à part entière de toute réflexion à la fois sur son périmètre et sur ses modalités de financement.

L'extension très large de la conception de la politique sanitaire des aliments, qui conduit à ranger sous ce pavillon des actions dont les objectifs,

¹La législation européenne assigne aux États un devoir de contrôle des conditions dans lesquelles les entreprises de l'agro-alimentaire accomplissent leurs obligations. Par extension, on peut supposer que ce devoir pourrait aller jusqu'à engager la responsabilité de l'État, sous certaines réserves sans doute, en cas de préjudice causé par la manifestation d'un danger sanitaire.

pour n'être pas dépourvus de liens avec cette préoccupation, la dépassent souvent, dans le sens d'une coproduction par le ministère de l'agriculture de matières premières respectant des conditions d'intégrité, confère à cette problématique de réels enjeux.

a) Les justifications à l'intervention publique revêtent des aspects différenciés

Pour être un élément à part entière de la fonction de production des entreprises de l'alimentation et, à ce titre, devoir être financée prioritairement par elles, la sécurité sanitaire des aliments engage des enjeux de sécurité si forts qu'elle entre naturellement dans les préoccupations proprement régaliennes de l'État.

L'implication de l'État dans la politique de sécurité sanitaire des aliments provient encore de ce que celle-ci est également, compte tenu des enjeux de premier plan qui s'attachent à elle, un « bien public », voire, un « bien tutélaire », au sens que donne à ces termes l'analyse économique.

Biens publics et tutélares

Les **biens publics** sont des biens que les mécanismes de marché n'incitent pas à produire ou n'incitent à produire qu'en quantité suffisante au regard d'une cible correspondant à la satisfaction d'objectifs économiques ou sociaux. On parle alors de défaillance de marché dans la mesure où ses incitations spontanées conduisent à une situation d'offre en-deçà d'un optimum. L'analyse des biens publics recourt à la théorie des externalités, positives ou négatives, c'est-à-dire à l'existence de situations où, d'un côté, un déficit de possibilité d'appropriation d'un bien ou d'un service rendu aux tiers en réduit la production (externalités positives) ou, de l'autre, une forme d'impunité pour les dommages causés aux tiers contribuent à leur déclenchement (externalités négatives).

Les **biens tutélares** sont des biens qui, pour des raisons diverses, ne sont pas suffisamment consommés dans l'état des institutions de marché et des comportements des consommateurs.

Les deux théories peuvent se renforcer l'une l'autre. Par exemple, l'insuffisance de demande pour un bien comme l'éducation peut produire un signal de marché incitant les producteurs à limiter leur offre d'éducation.

En matière de sécurité sanitaire alimentaire, le marché peut être interprété par les producteurs comme contenant des incitations à une production minimale dès lors que les coûts sont tangibles tandis que la qualité sanitaire qui en dépend n'est pas nécessairement valorisée (y compris par cette valorisation a contrario qu'est l'absence de sanction dès lors que les manquements à l'obligation de qualité sanitaire peuvent être réputés comme jouissant d'une certaine impunité). Par ailleurs, faute de signal clair informant les consommateurs sur la qualité sanitaire des produits ceux-ci peuvent se trouver, par nécessité, dans le champ des biens tutélares.

On relèvera que dans les deux cas, pour les biens publics comme pour les biens tutélares, la théorie justifie une intervention de l'État, soit sous forme de réglementations, soit sous forme de restauration, par la taxe souvent, des signaux de marché.

S'agissant de la sécurité sanitaire des aliments, l'ensemble des instruments mobilisés par les pouvoirs publics s'inscrivent dans ce cadre conceptuel, des règlements sanitaires jusqu'à la problématique de l'information des consommateurs (label, étiquetages des produits...).

Il en résulte que, même si les entreprises sont assujetties à une obligation de résultat qui engage leur responsabilité dans le domaine sanitaire, des justifications fortes, diverses dans leur nature, conduisent à consacrer une intervention active de l'État dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

b) La question de la valorisation des interventions publiques ne doit pas être négligée

(1) La question de la contribution des entreprises au financement de la supervision publique ne doit pas être traitée par préterition

La législation européenne (point 32 du règlement 882/2004)¹ dispose ainsi que « *des ressources financières adéquates devraient être disponibles pour l'organisation de contrôles officiels. Par conséquent, les autorités compétentes des États membres devraient être à même de percevoir les redevances ou les taxes permettant de couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels. Ce faisant, les autorités compétentes des États membres sont libres d'établir les redevances et taxes sous la forme de montants forfaitaires basés sur les coûts engagés et tenant compte de la situation propre à chaque établissement. Si des redevances sont imposées aux exploitants, des principes communs devraient être appliqués. Il convient, par conséquent, de définir les critères de fixation du niveau des redevances d'inspection. En ce qui concerne les redevances applicables aux contrôles à l'importation, il y a lieu de fixer directement les tarifs pour les principaux articles d'importation, en vue de garantir leur application uniforme et d'éviter les distorsions commerciales* ».

Cette disposition appelle une certaine attention de différents points de vue.

En premier lieu, elle procède d'une conception mixte de l'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la sécurité alimentaire puisqu'aussi bien se trouve reconnue la légitimité d'une contribution des entreprises à raison des coûts des **contrôles publics, conférant ainsi à ceux-ci la nature de prestations, à côté d'une autre conception, tout aussi recevable, qui y voit une des modalités des classiques interventions de police.**

L'ambivalence des principes ainsi posés doit être relevée.

¹ Conditions précisées à l'annexe IV du règlement CE n° 882/2004 du PE et du Conseil du 29 avril 2004.

Elle n'est sans doute pas pour rien dans le **peu de suites pratiques qui ont été données à ce dispositif**, même si les États européens prélèvent des ressources auprès des entreprises pour financer leur infrastructure de contrôle sanitaire de l'alimentation (voir *infra* pour les modalités selon lesquelles la tarification des interventions est appliquée en Allemagne).

En second lieu, la législation européenne paraît poser une forme d'obligation pesant sur les États membres d'avoir à rechercher, en bon ordre, des financements, au moins partiels, **de leurs interventions auprès des entreprises dans lesquelles leurs services interviennent**.

Plus encore, ouvrant au choix entre redevances et taxes, elle intervient dans un domaine fiscal dont on sait qu'il dépend de l'unanimité des États membres.

En résumé se trouve adopté le principe d'une harmonisation fiscale, aboutissement suffisamment rare en Europe pour être signalé.

Cependant, dans ce cadre, méritent d'être relevées les souplesses ménagées par le règlement qui peuvent nuire à l'harmonisation des pratiques, et aux prolongements effectivement conférés au principe d'une participation des entreprises au financement de contrôles publics, qui, *in fine*, concourent au respect de ce qui est pour elles une obligation de résultat (voir ci-dessous pour la situation française).

Introduisant un élément discrétionnaire qui offre aux États des opportunités d'arbitrage, elles ne favorisent pas une harmonisation des régimes effectifs de sorte qu'on ne peut exclure la persistance de certaines pratiques concurrentielles à la régularité desquelles il convient d'autant plus de veiller que le périmètre peu circonscrit des interventions rangées sous le chapiteau de la sécurité sanitaire des aliments est propice à des concurrences fiscales.

Les choix effectués par la Belgique témoignent de la largeur de la palette des options disponibles dans ce cadre.

L'exemple de la Belgique

En Belgique, l'autorité compétence en matière de contrôle de la chaîne alimentaire est l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).

L'AFSCA est financée par une dotation de l'État, par des contributions, par des rétributions et par des interventions de l'Union européenne sur certains programmes de contrôle.

Les contributions sont facturées à tous les opérateurs dont les activités tombent sous le contrôle de l'AFSCA. Elles sont censées fonder une répartition équitable et solidarisée d'une partie des frais liés aux activités de contrôle.

Leur montant peut être diminué ou augmenté suivant que l'opérateur possède ou non un système d'autocontrôle validé couvrant les activités qu'il exerce.

Les rétributions sont des montants liés à **des services prestés**. Elles sont facturées aux opérateurs qui demandent à recourir à ces services.

Les inspections *ante et post mortem* en abattoir sont des prestations qui tombent dans cette catégorie. Les exploitants des abattoirs demandent à l'AFSCA de mettre à leur disposition des vétérinaires durant les heures où les abattages ont lieu. Les vétérinaires qui effectuent les inspections *ante et post mortem* sont des vétérinaires indépendants qui signent une convention leur permettant d'effectuer, en tant que vétérinaires officiels, des missions pour l'AFSCA.

Le montant des rétributions est calculé sur base notamment du nombre d'animaux abattus, de l'espèce animale, du type d'abattoir et de la fréquence d'abattage.

Recommandation : compte tenu des effets (distorsion compétitive et réduction des ressources disponibles pour financer la politique de sécurité sanitaire des aliments) d'une éventuelle concurrence fiscale dans ce domaine, il serait souhaitable que les prémices d'une harmonisation des principes de financement des contrôles publics puissent être suivies de développements plus concrets.

(2) Les prolongements concrets donnés à cette problématique ressortent comme trop impressionnistes

Le système français de financement des supervisions assurées par les autorités de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments est marqué par une forme de mixité, avec une répartition du financement où la composante fiscale générale est majoritaire mais sans ignorer tout à fait la contribution des professionnels, qui prend des formes variées.

Ainsi, si, pour sa mission régalienne de police sanitaire, l'État recourt à un financement budgétaire sur les impôts prélevés auprès des contribuables, il mobilise également le concours financier des professionnels à travers la **perception d'un certain nombre de produits dans des conditions qui mériteraient d'être mieux « charpentées »**.

Les participations des professionnels ont été recensées à la demande de vos rapporteurs spéciaux.

Le ministère de l'agriculture les présente ainsi.

« *Ces dépenses - il s'agit de celles occasionnées par les contrôles du ministère - sont en partie couvertes (environ 19 %) par la perception de redevances (assimilables, juridiquement, à des taxes fiscales) auprès des opérateurs économiques, qui sont directement rattachées au budget général* ».

Les redevances sanitaires prévues par le code général des impôts se décomposent comme suit.

Intitulé des redevances	Référence CGI	Montants perçus en 2015 (en euros)
Redevance sanitaire d'abattage	Art. 302 bis N à 302 bis W	51 350 281
Redevance sanitaire de découpage		
Redevance sanitaire de première mise sur le marché	Art. 302 bis WA	36 891
Redevance sanitaire de transformation	Art. 302 bis WB	87 558
Redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus	Art. 302 bis WC	791 147
Redevance pour l'agrément des établissements du secteur de l'alimentation animale	Art. 302 bis WD	15 468
TOTAL		52 281 345

Source : ministère de l'économie et des finances, DGFIP

Dans sa réponse, le ministère ajoute les éléments suivants :

« En sus, le code rural et de la pêche maritime prévoit la perception d'une redevance phytosanitaire à la circulation au sein de l'Union européenne et à l'export de matériel végétal, prélevée auprès des professionnels du secteur végétal.

Les organismes de contrôle délégués de la DGAL perçoivent également directement les redevances en contrepartie des actions de contrôles officiels conduites (certification des semences par exemple).

Enfin, les services des douanes perçoivent des redevances pour les contrôles réalisés, par le SIVEP, à l'importation d'animaux et de produits animaux, de végétaux et de denrées alimentaires, pour un montant total de 4 308 932 euros en 2015 ».

On relève l'écrasante prépondérance des produits des redevances sanitaires d'abattage et de découpage. Ils ont connu un certain dynamisme puisqu'en 2012, ils ne s'élevaient qu'à 48 millions d'euros, contre 51,3 millions d'euros trois ans plus tard (+ 6,9 %).

Néanmoins, il convient de faire écho au rapport de Marion Guillou et de Christian Babusiaux, déjà cité, qui relevait une **discordance entre les coûts des inspections en abattoir et les produits du prélèvement correspondant**.

En 2012, le produit des redevances sanitaires d'abattage et de découpage (48 millions d'euros) pouvait être mis en regard d'un coût lié aux seules dépenses de personnel d'inspection dans les abattoirs estimé à 71,2 millions d'euros.

Pour ce qui concerne la DGCCRF, seuls les **contrôles renforcés à l'importation** réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 669/2009 dont l'arrêté du 16 août 2013 modifié a fixé le montant - il s'agit de la redevance pour le contrôle renforcé à l'importation des denrées

d'origine non animale mentionnées à l'annexe I du règlement (CE) n° 669/2009 - font l'objet de redevances (taxes) perçues par la douane à l'issue de la réalisation du contrôle.

Les montants recouverts dans le cadre de ces contrôles, soit **511 000 euros** pour l'année **2014 (8 469 envois contrôlés)** et **457 031 euros** pour l'année **2015 (7 643 envois contrôlés)**, sont affectés au budget général de l'État selon la règle habituelle.

On relève l'ampleur de la fluctuation des recettes et ses liens avec le volume des contrôles qui ont connu une forte réduction en 2015. C'est ainsi que la diminution du montant recouvert entre l'année 2014 et l'année 2015 s'expliquerait en grande partie par la sortie du dispositif, depuis le 1^{er} juillet 2015, des haricots verts du Kenya. L'évolution régulière des textes, qui conduit à faire entrer ou, au contraire, à sortir certaines denrées des dispositifs de contrôle renforcé à l'importation.

Le Sénat a eu plusieurs fois l'occasion d'évoquer les incertitudes entourant les différents prélèvements par lesquels les professionnels participent au financement des interventions des services administratifs.

Les réponses transmises au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux ne les dissipent pas.

Elles concernent tant le recouvrement effectif des sommes en cause, que la mise en œuvre des textes qui en prévoient le recouvrement et leur solidité juridique.

À titre d'exemple, le ministère de l'économie et des finances indique que la réévaluation du coût des analyses par le Service Commun des Laboratoires devrait susciter une hausse conséquente des produits des redevances en 2016, perspective qui laisse à penser que des retards ont été pris dans ce domaine.

Par ailleurs, un arrêté pris pour application de l'article 285 *nonies* du code des douanes est en cours de préparation, qui devrait permettre le recouvrement de redevances (taxes) supplémentaires liées à la réalisation des **contrôles à l'importation portant sur les denrées alimentaires faisant l'objet de mesures d'urgences** adoptées sur le fondement de l'article 53 du règlement 178/2002, soit consécutivement la réalisation des contrôles prévus par :

- la décision n° 2011/884/UE modifiée sur les mesures d'urgence concernant la présence non autorisée de riz génétiquement modifié dans les produits à base de riz provenant de Chine ;

- le règlement n° 884/2014 modifié fixant des conditions particulières à l'importation de certains aliments pour animaux et de certaines denrées alimentaires venant de certains pays tiers en raison du risque de contamination par les aflatoxines ;

- le règlement n° 885/2014 modifié fixant les conditions particulières à l'importation de comboux ou de gombos et de feuilles de curry en provenance d'Inde ;

- le règlement n° 2015/175 fixant les conditions particulières applicables à l'importation de gomme de guar originaire ou en provenance de l'Inde, en raison des risques de contamination par le pentachlorophénol et les dioxines ;

- le règlement n° 2016/6 imposant des conditions particulières à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux originaires ou en provenance du Japon à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 322/2014.

Le montant global recouvré dans le cadre de ce dernier dispositif devrait être du même ordre que celui recouvré dans le cadre de la mise en œuvre du règlement n° 669/2009.

L'article 68 de loi de finances rectificative pour 2016, même s'il s'agissait des bois et plants de vigne, résume d'une certaine manière les conditions parfois un peu hasardeuses de gestion des prélèvements destinées à financer les interventions des services en charge de la sécurité sanitaire des aliments.

L'exemple de la taxe sur les bois et plants de vigne

L'article 28 de la loi n° 67-114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968 avait instauré une redevance relative à l'agrément des producteurs ou négociants en bois et plants de vigne (les pépiniéristes se livrant à cette activité) et prononcé son affectation à l'institut des vins de consommation courante devenu plus tard l'office national interprofessionnel des vins de table (ONIVIT) avant d'être intégré à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (AgriMer).

Il avait également fixé les tarifs de cette redevance alors exprimés en francs. Aucun décret portant sur les tarifs de ce prélèvement n'avait été pris depuis 1998. Par ailleurs, la sécurité juridique du prélèvement considéré était incertaine dans la mesure où, qualifié de redevance, ledit prélèvement a, en réalité, toutes les apparences d'une taxe affectée à un établissement public tant du point de vue formel (le régime d'une redevance est défini par décret et non par une loi) que par les tarifs appliqués, qui ne sont pas directement issus de l'analyse des coûts du service rendu.

Ces deux situations pour le moins insatisfaisantes ont été corrigées par le collectif pour 2016.

Au-delà des fragilités de certaines solutions ponctuelles, il faut considérer **une incertitude plus générale sur l'ensemble de l'architecture du financement des dispositifs de sécurité sanitaire des aliments et sur leur impact économique sur les différentes parties prenantes.**

Dans ces conditions, **vos rapporteurs spéciaux recommandent qu'une clarification intervienne**. Elle est d'autant plus nécessaire qu'à travers la tendance à une mutualisation et une externalisation de dispositifs importants, d'indemnisation ou de surveillance sanitaire, les flux de financement des différentes composantes de l'appareil de sécurité sanitaire des aliments se complexifient tendanciellement.

Recommandation : clarifier les flux de financement des différentes composantes de l'appareil de sécurité sanitaire des aliments.

(3) Un objectif de valorisation auprès des marchés à prendre mieux en compte

Il faut ajouter que les logiques qui justifient l'intervention publique invitent également à souhaiter que l'État ne néglige pas l'objectif de valorisation de son action, non seulement auprès des bénéficiaires, qui en tirent profit, mais aussi auprès des marchés.

Cette préoccupation, qui doit répondre à la légitime demande d'information de la part des consommateurs, est une composante à part entière d'une politique de sécurité sanitaire accomplie.

Cette composante importante de l'action publique en faveur de la sécurité des aliments, pour engager des problématiques qui ne sont pas au cœur du présent rapport, appelle une attention spécifique, la valorisation des garanties sanitaires présentées par les aliments du fait de l'action des autorités publiques n'étant pas suffisamment manifeste.

L'ensemble des préoccupations ici exprimées conduit à recommander une mise à jour systématique des modalités de valorisation de la supervision publique de la sécurité sanitaire des aliments, tant auprès des producteurs que des marchés.

Recommandation : engager une réflexion sur les moyens d'assurer une valorisation systématique des garanties sanitaires résultant des interventions publiques de maîtrise des risques.

B. UNE POLITIQUE PUBLIQUE TRÈS ENCADRÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE MAIS DONT L'INTÉGRATION DEMEURE INCOMPLÈTE

Dans un contexte concurrentiel et d'ouverture des frontières, il est toujours à craindre que des concurrences réglementaires ne s'exercent entre les États donnant une prime au moins-disant réglementaire.

Par ailleurs, il est facile de percevoir la relativité de contrôles nationaux très poussés si des produits moins bien contrôlés doivent être reçus dans le pays comparativement rigoureux.

Ces deux considérations très générales ont suscité l'élaboration tardive d'un **cadre européen harmonisé** pour la sécurité sanitaire des aliments. Il a été **défini au cours des années 2000 par l'Union européenne**, à la suite de la crise de l'ESB.

Il se traduit par **l'existence de principes juridiques communs et d'autres vecteurs d'harmonisation de portée souvent opérationnelle.**

Reste toutefois posée la question de savoir si, après cette harmonisation, les lois européennes encadrent les politiques nationales conduites pour assurer la sécurité sanitaire des aliments assez fortement pour concilier la libre circulation des marchandises et les préoccupations des États et des consommateurs en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.

De ce point de vue, l'intervention de l'Union européenne fait l'objet de critiques de sens opposés, faisant valoir, d'un côté, une excessive emprise sur les États, dont les marges de manœuvre seraient réduites à trop peu par les exigences que l'Europe leur impose dans la conduite de leurs interventions, et, de l'autre, un déficit d'intégration débouchant sur l'absence d'une politique européenne de sécurité sanitaire des aliments.

Ces critiques, qui ne doivent pas conduire à négliger l'acquis communautaire, méritent chacune une pleine attention.

Les moyens consacrés à la politique sanitaire des aliments sont largement préemptés par les obligations qu'imposent les textes européens, comme on le montre plus bas en ce qui concerne la France.

Pour autant, l'Europe semble loin d'être unifiée si l'on se reporte aux données, trop rares, permettant d'apprécier les situations nationales tandis que sur des points importants de la problématique sanitaire des aliments, l'intervention de l'Union européenne reste à compléter.

1. Un corps de principes généraux non dénués d'ambiguïtés

Cinq règlements principaux, qui constituent le « Paquet Hygiène », fixent les exigences en la matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.

Les textes fondateurs du droit alimentaire européen sont les suivants :

- le règlement (CE) n° 178/ 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des aliments, notamment s'agissant du réseau d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) ;

- les règlements (CE) n° 852/2004 (hygiène des denrées alimentaires) et (CE) n° 853/2004 (règles spécifiques applicables aux denrées animales et d'origine animale) qui, fondés sur la « nouvelle approche », fixent des exigences essentielles et des objectifs sanitaires tout en laissant aux opérateurs le choix des moyens à mettre en place pour atteindre les objectifs fixés (mise en place d'une démarche HACCP, autocontrôles...);

- les règlements (CE) n° 882/2004 relatif aux contrôles officiels et (CE) n° 854/2004 (contrôles officiels vétérinaires).

Le règlement 178/ 2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 (principes de la sécurité sanitaire des aliments)

Adopté dans le sillage de la crise de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), le règlement est l'un des piliers de l'Europe de la sécurité sanitaire des aliments.

Il pose les principes communs aux États membres de la politique de sécurité sanitaire des aliments considérée comme une nécessité pour garantir le développement du marché intérieur, définit les processus d'intervention de la science dans ce domaine et les dispositions organisationnelles à suivre pour maîtriser le risque.

L'énoncé liminaire des principes généraux de la législation alimentaire - c'est-à-dire, au sens du règlement, toutes dispositions normatives régissant les denrées alimentaires en général et leur sécurité en particulier, au niveau communautaire ou national - marque d'emblée un besoin de conciliation entre des contraintes sanitaires au bénéfice des consommateurs et l'objectif de préservation de la santé animale et des plantes. Un certain nombre de conflits peuvent exister entre ces deux catégories de préoccupations. Pour les illustrer il suffit d'évoquer les questions posées par l'administration d'antibiotiques aux animaux ou par l'usage des produits phytosanitaires pour les végétaux.

Le recours à l'analyse scientifique des risques, excepté dans les cas où les circonstances commandent d'autres approches, sur la base de preuves scientifiques produites de façon indépendante, objective et transparente, mais aussi au principe de précaution est le premier instrument de la politique de sécurité sanitaire mentionné.

La législation alimentaire vise à protéger les consommateurs contre les pratiques frauduleuses ou trompeuses et la falsification des denrées et, en ce sens, elle implique une consultation des citoyens et leur information par des mesures appropriées.

Les produits importés doivent respecter la législation alimentaire ou les conditions que l'Union européenne a jugées *au moins équivalentes*. Il en va de même pour les produits exportés mais le droit du pays de destination prévaut.

Les prescriptions générales de la législation alimentaire commencent par une interdiction de mettre sur le marché des denrées dangereuses pour la santé.

L'acception du danger est large.

En effet, il est tenu compte non seulement d'effets immédiats mais aussi de l'éventualité d'effets à long terme et de leur cumulativité.

La conformité à des dispositions spécifiques fait présumer la non-dangereuse de la denrée sous l'angle concerné ; cependant, elle n'empêche pas que des restrictions de mise sur le marché soient prises lorsque le produit fait naître des soupçons sur sa dangerosité.

Par ailleurs, le **principe d'une responsabilité principielle des exploitants du secteur alimentaire** à toutes les étapes de la chaîne aboutissant à la mise sur le marché est affirmé. Ils doivent s'assurer du respect de l'ensemble des prescriptions, générales ou particulières, de la législation alimentaire.

Les États membres, quant à eux, ont obligation de contrôler et vérifier le respect par les exploitants de leurs devoirs. Ils doivent donc « maintenir » un système de **contrôles officiels** mais aussi « d'autres activités » (en particulier de communication).

Ils ont également la **compétence, et le devoir, de fixer le système de « mesures et sanctions » en cas de violation de la législation alimentaire en respectant les principes d'effectivité, de proportionnalité et de dissuasion de ce système.** Cette responsabilité n'est pas seulement juridique ; elle a une dimension opérationnelle consistant dans le retrait de denrées suspectes.

De façon plus pratique, une **obligation de traçabilité** est posée et appliquée aux fournisseurs mais aussi aux transformateurs et distributeurs.

Un **étiquetage des produits est prévu ainsi que la réunion de tout document indispensable à l'identification de leur cheminement.**

Le règlement de 2002 a également créé **l'agence européenne de sécurité des aliments.**

L'esprit général du règlement, qui se retrouve naturellement dans la législation française, consacre une **approche fondée sur une distribution des responsabilités mais aussi sur des standards élevés de sécurité sanitaire des aliments.**

a) Une distribution des responsabilités entre producteurs et autorités publiques

Le règlement (CE) n° 882/2004 prévoit que **les contrôles officiels en matière alimentaire** sont effectués régulièrement et en fonction du risque, à une fréquence tenant notamment compte des risques liés aux activités des entreprises, de la maîtrise de la conformité des produits par celles-ci et des résultats des contrôles officiels antérieurs.

Il pose en ce sens une série d'obligations que doit respecter l'infrastructure publique de contrôle : complétude des moyens, niveau des effectifs, ressources financières suffisantes...

Le Règlement (CE) n° 882/ 2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 (contrôles officiels)

Le règlement porte sur les **contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires** et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

Le règlement pose une série de principes destinés, par leur application commune, à **harmoniser les pratiques de contrôles** des États membres dans le domaine de l'alimentation animale, des denrées alimentaires et de la santé et du bien-être animal.

Pour l'essentiel, les principes dont s'agit conduisent à promouvoir :

- un contrôle à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution ;
- un contrôle confié à des autorités satisfaisant des critères opérationnels d'impartialité et d'efficacité, c'est-à-dire dotées de suffisamment de personnels non exposés à des conflits d'intérêt, dûment qualifiés et expérimentés et disposant d'installations et d'équipements adéquats ;
- un contrôle diversifié alliant contrôles de routine et contrôles intensifs ciblés ;
- un appareil de contrôle maîtrisant les principes HACCP (analyse des risques et points critiques) ;
- un contrôle assez fréquent et régulier mais proportionné aux risques ;
- un contrôle reposant sur des bases documentées aux fins d'assurer une suffisante uniformité et de disposer d'un contrôle de haute qualité ;
- un contrôle suffisamment coordonné en cas d'interventions de plusieurs structures et entre les différents niveaux (central ou local) où ils sont conduits ;
- des laboratoires répondant à des normes de fonctionnement et de performances ;
- un réseau de laboratoires de référence ;
- un système de contrôle prévoyant la délégation de missions de contrôle spécifiques à un organisme de contrôle mais sous certaines conditions ;
- un contrôle européen coordonné et prévoyant des coopérations entre États membres ;
- un contrôle des produits importés de pays tiers favorisé par la définition de points d'entrée particuliers sur le territoire de la Communauté ;
- un contrôle disposant de ressources financières adéquates parmi lesquelles le produit de redevances ou taxes pour couvrir les coûts du contrôle dont certaines pourraient et même, dans certains cas, devraient être imposées aux exploitants selon des principes communs définis par le règlement ;
- un contrôle régulier des procédures d'agrément et d'enregistrement prévues par les règles européennes ;
- l'inscription des contrôles dans des plans pluriannuels suffisamment précis pour servir de base à des inspections de la part des autorités communautaires et respectant de grandes orientations fixées au niveau communautaire ;
- un contrôle prévoyant des suites notamment via des sanctions administratives ;
- un contrôle transparent mais respectueux du secret professionnel.

b) Une acception ambitieuse de la sécurité sanitaire des aliments aux prolongements parfois incertains

Tout comme l'esprit de la loi sanitaire française dans le domaine de l'alimentation, **la législation européenne est marquée par une approche ambitieuse de la politique sanitaire des aliments.**

Il s'agit de **couvrir le spectre « de la fourche à la fourchette »**. Outre certaines ambiguïtés pouvant résulter de cette doctrine, déjà évoquées, sa

singularité par rapport à d'autres conceptions, comme celle qui semble privilégiée aux États-Unis, doit être mentionnée.

Cette dimension de la stratégie sanitaire engage des enjeux qui dépassent le cadre du présent rapport. Elle tend notamment à associer à certaines pratiques productives une supériorité sanitaire sur d'autres, comportant des méthodes d'élimination des risques plus « industrielles », pratiquées en aval.

D'autres éléments plus méthodologiques méritent d'être soulignés.

Parmi ceux-ci figurent le recours à **l'analyse scientifique des risques** sur la base de preuves scientifiques produites de façon indépendante, objective et transparente, **mais aussi au principe de précaution.**

Ils valent d'autant plus d'être relevés que ces mentions s'accompagnent d'une acception très large et ambitieuse de la sécurité sanitaire au regard des dangers pris en compte (il est tenu compte non seulement d'effets immédiats mais aussi de l'éventualité d'effets à long terme et de leur cumulativité).

Le principe de précaution en ce qui concerne la législation alimentaire, constitue la réponse politique et juridique à l'incertitude scientifique.

Il s'agit toutefois d'un concept délicat à manipuler, susceptible de se heurter au principe d'innovation. En outre, au plan pratique, les mesures appropriées peuvent être d'autant plus difficiles à déterminer que le risque est « ubiquitaire » (cas des expositions multiples à une même substance) ou que les méthodes d'analyse ne permettent pas la quantification du danger considéré.

Dans ce contexte, **il serait justifié de vérifier la portée concrète réservée à l'analyse scientifique des risques et aux nécessaires conciliations entre le principe de précaution et d'autres objectifs dans l'approche européenne de la sécurité sanitaire des aliments.**

Recommandation : réaliser un audit indépendant des conditions dans lesquelles les pays européens mettent en œuvre le principe d'analyse scientifique des risques et appliquent le principe de précaution dans sa conciliation avec le principe d'innovation.

2. La diversité des vecteurs d'intégration européenne

Outre la législation de l'UE en vigueur, plusieurs autres vecteurs d'intégration existent au sein de l'Union européenne.

Le **comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (CPVADAA)** assiste la Commission européenne dans l'élaboration de la réglementation (**actes d'exécution**) qui concernent les denrées alimentaires. **La Commission ne peut adopter des mesures d'exécution qu'après avoir recueilli l'avis positif de la majorité qualifiée des États membres réunis au sein du comité.** Il joue un rôle essentiel pour la mise en pratique de la législation de l'Union européenne. Il s'agit également d'une instance qui permet un échange régulier entre les États membres et la Commission européenne. Ce comité a en particulier un rôle important dans le cadre de la réglementation des produits phytopharmaceutiques, dont la réglementation suit la procédure des actes d'exécution.

Pour l'adoption de la réglementation par **actes délégués, moins fréquents que les actes d'exécution dans le domaine¹**, la Commission européenne consulte également des **groupes d'experts des États membres** mais cette **consultation est informelle dans la mesure où il n'y a ni vote ni avis d'un comité.**

Le groupe des chefs des services vétérinaires *CVO - chief veterinary officer*) du Conseil de l'Union européenne s'occupe des questions relatives à la santé animale, au bien-être des animaux, aux conditions d'élevage des animaux, mais aussi de la santé et l'hygiène en matière de denrées alimentaires d'origine animale. Ce groupe contribue notamment à définir la stratégie du Conseil sur ces questions, il prépare des lignes directrices destinées aux groupes d'experts du Conseil, examine des suggestions émanant de ces groupes d'experts. Il participe et oriente également activement les discussions entre États membres et pays tiers concernant les questions vétérinaires (santé animale et sécurité sanitaire des aliments).

Les groupes de travail thématiques comme ceux sur le « Paquet hygiène », les critères microbiologiques, les zoonoses, les mollusques bivalves, présidés par la Commission européenne, rassemblent des experts des autorités compétentes des États membres et sont réunis à des fréquences différentes selon la thématique. Ces réunions permettent de préparer des projets soumis au CPVADAAA et assurent des rencontres régulières entre les experts techniques des États membres et les services de la Commission européenne.

Au sein de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG-SANTE) de la Commission européenne, une unité est chargée d'effectuer des audits dans les États membres (**unité F** « Audits et

¹ Les actes d'exécution et les actes délégués suivent des procédures différentes qui confèrent au Parlement européen et au Conseil des pouvoirs de veto plus (les actes délégués) ou moins (les actes d'exécution) grands, contreparties sans doute des prérogatives inégales reconnues à la Commission. Il est curieux que la réglementation de produits analogues (biocides et produits phytopharmaceutiques) puisse suivre des procédures différenciées.

analyses dans les domaines de la santé et de l'alimentation », **anciennement « office alimentaire et vétérinaire » - OAV**).

Les **audits réalisés en France** méritent d'être mentionnés à titre d'illustration des domaines d'intervention couverts mais aussi des suites réservées par notre pays à cette forme de supervision.

Principalement consacrés au secteur animal, les audits européens concernant la France, au nombre de 41, ont abouti entre 2009 et 2014 à l'expression de **258 recommandations** (dont 78 au titre des denrées d'origine animale, 40 au titre du bien-être des animaux et 36 sur la santé des végétaux).

Elles ont été suivies de la mise en œuvre de 145 mesures correctrices, 65 mesures étant en cours, taux de suite qui pourrait être amélioré.

De façon plus générale, et cette recommandation ne vaut pas que pour la France, il conviendrait d'assortir les recommandations des audits réalisés par les organismes européens des conditions d'une plus grande effectivité. Certes, des sanctions peuvent exister à travers des procédures comme celle des refus d'apurement ou des déclarations sanitaires. Mais, elles sont globalement lourdes si bien que manquent sans doute des procédures plus souples.

<p>Recommandation : veiller à la transparence et à la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés par les services européens et rechercher les moyens plus systématiques de la garantir.</p>

**Vue d'ensemble des audits européens réalisés en France
au cours de la période 2009-2015**

Système de contrôle	Nombre d'audits finalisés ¹	Recommandations 2009 - 2014				
		Total	Mesures prises	Clôturées pour d'autres raisons	En cours	Mesures toujours requises
Santé animale	3	14	7	2	5	0
Denrées alimentaires d'origine animale	11	78	52	13	12	1
Contrôle des importations d'animaux et de denrées alimentaires d'origine animale	4	17	12	5	0	0
Aliments pour animaux et alimentation animale	3	23	14	7	2	0
EST/SPA	1	4	0	0	4	0
Médicaments vétérinaires et résidus	1	4	3	1	0	0
Denrées alimentaires et hygiène alimentaire	2	4	1	0	3	0
Importations de denrées alimentaires d'origine végétale ²	1	2	1	0	1	0
Produits phytopharmaceutiques (PPP) et résidus ³	3	27	16	3	8	0
Bien-être des animaux	4	40	14	8	17	1
Santé des végétaux	5	36	23	4	9	0
Signes européens de qualité	1	9	2	0	4	3
Horizontal - rapport d'audit général 2010	1	1	1	0	0	0
Total	38	258	145	43	65	5
Audits de suivi général	3					

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs

¹ À l'exception des derniers audits énumérés au chapitre 2.B.13

² Un audit de 2010 a porté à la fois sur les importations de denrées alimentaires d'origine végétale et les pesticides.

³ Un audit de 2010 a porté à la fois sur les importations de denrées alimentaires d'origine végétale et les pesticides.

La restructuration récente (2016) de la DG SANTE a souhaité mettre en avant ce rôle de conseil et d'analyse, qui était auparavant plus secondaire.

Le groupe des « *chefs d'agence de sécurité des aliments* » est un groupe informel qui rassemble des représentants des autorités compétentes chargées de la gestion du risque dans le domaine dans les États-membres. Ce groupe définit des projets de travail auxquels s'associent des pays volontaires ; à titre d'exemple, **la France participe activement au groupe de travail sur la reconnaissance, dans l'organisation des contrôles officiels, des dispositifs de certification et d'inspection privés.**

Des **réunions bilatérales** sont organisées régulièrement. Ces réunions sont une opportunité **pour identifier des bonnes pratiques** afin de les décliner le cas échéant, en les adaptant en Allemagne.

Le programme de **formation** « *Better Training for Safer Food* » est une initiative de la Commission européenne, le dispositif formant, entre autres, les inspecteurs des États membres de l'Union européenne impliqués dans les contrôles officiels. Au-delà de l'acquisition de compétences et de connaissances, **un des objectifs est d'assurer une harmonisation des pratiques d'inspection entre États-membres.**

Le **système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux** (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) est un système élaboré par la Commission européenne visant **l'échange rapide d'informations entre les États membres et la coordination des réactions aux menaces en matière de sécurité sanitaire des aliments.** Il est un **outil indispensable en vue de protéger la santé des consommateurs européens dans le cadre européen.**

3. Une intégration européenne en question

Même si la réglementation de la sécurité sanitaire elle-même fait l'objet d'un degré élevé d'intégration, à travers des spécifications techniques et des prescriptions relatives aux types de contrôle à mettre en œuvre, en pratique, les systèmes de surveillance sanitaire suivent des modèles différenciés et paraissent affectées d'une effectivité inégale.

La conformité des systèmes de supervision publique des États aux règles prévalant en Europe offre des enjeux très élevés dans la mesure où les interdépendances entre pays européens sont fortes.

Le commerce intra-européen des biens alimentaires est libre et, par ailleurs, la qualité des produits alimentaires échangés avec des pays tiers par tout pays européen, qu'ils soient exportés ou importés, a toutes chances de comporter des enjeux collectifs majeurs pour l'ensemble des pays européens.

En outre, certaines composantes de la problématique sanitaire peuvent conduire à des interrogations sur la contribution de l'Union européenne elle-même à une politique de sécurité sanitaire satisfaisante.

a) L'encadrement européen des contrôles des autorités sanitaires nationales comporte des souplesses à la source d'inquiétudes quant à l'harmonisation des pratiques qui restent apparemment très diverses

La réglementation européenne pose **des principes d'organisation des autorités publiques chargées des contrôles et de conduite des contrôles réalisés par ces autorités pour qu'elles contribuent effectivement à la maîtrise du risque sanitaire.**

Ces principes visent à assurer un **niveau satisfaisant de représentativité des contrôles**, selon les enseignements de la théorie des sondages, **tout en permettant**, évidemment, **de cibler les actions** sur des situations présentant des risques particuliers.

Cet objectif dépend d'un autre principe aux termes duquel une intensité suffisante doit être donnée aux contrôles à la charge des autorités nationales.

Dans les faits, **la diversité des situations dans les différents États européens conduit à s'inquiéter de la cohérence entre le principe consacré par la législation européenne de libre circulation des aliments et les objectifs posés en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.**

L'harmonisation européenne repose, la vigilance volontaire des États exceptée, sur la mise en œuvre d'un système d'audits, qui, en dépit de sa vigueur, ne peut à l'évidence assurer systématiquement un égal degré d'implication des autorités sanitaires publiques.

L'hétérogénéité dans les pratiques de contrôle des autorités publiques que décrivent les audits conduit à s'interroger sur l'inégale application des États membres à respecter l'objectif de sécurité sanitaire des aliments.

Elle a été confirmée par le récent rapport de parangonnage établi par le CGAAER.

(1) Le pilotage de la politique de sécurité sanitaire des aliments, des modèles variés

En matière de pilotage (élaboration du droit, représentation de l'État dans les différentes instances européennes ou mondiales) plusieurs cas de figure se présentent :

Tableau n° 3 : Pilotage des politiques publiques

Pays / mission	Évaluation	Santé animale	Protection des animaux	Pharmacie vétérinaire	Sécurité sanitaire des aliments		Santé des végétaux	Produits phyto Sanitaires	Alimentation animale	
					DAOA	Végétaux				
Pays centralisés à administration déconcentrée	France	Agence : ANSES sous cinq tutelles	MAAF, DGAL			Ministère des finances (DGCCRF)		MAAF, DGAL		MAAF, DGAL et Ministère des Finances, DGCCRF
	Pays-Bas	Agence néerlandaise des produits alimentaires (NVWA)	Ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation ¹⁶			Ministère de la Santé, du bien-être et du sport VWS		Ministère de l'Economie		
	Danemark	Faculté des sciences, technologie et innovation/institut national alimentation	Ministère de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche ¹⁷						Agence danoise protection de l'environnement	Ministère de l'alimentation et de l'agriculture DAFA
			DVFA	DVFA et Ministère de la Justice	DVFA et Ministère de la Santé et Intérieur	DVFA		Agence agrifish DAFA		
Pologne	4 instituts publics	Ministère de la santé					Ministère agriculture	Ministère santé	Ministère Agriculture	
Pays décentralisés	Allemagne	Institut fédéral de l'évaluation des risques ¹⁸	Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture, assisté de trois comités scientifiques							
						Ministère de la santé				
			Le ministère de l'environnement intervient également sur les questions de produits phytosanitaires							
	Italie	Secrétariat national, Ministère de la Santé				MiPAAF ¹⁹			Min Santé	
Royaume-Uni	Département de l'environnement, alimentation, affaires rurales (DEFRA)			Agence indépendante de la sécurité alimentaire, FSA		DEFRA	Ministère de la Santé		FSA	

Source : CGAAER ; Rapport n° 14072 sur le parangonnage des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments

- le ministère chargé de l'agriculture est très largement responsable. C'est par exemple le cas en Allemagne où le ministère de l'alimentation et de l'agriculture pilote l'ensemble de ces missions. Le ministère de la santé intervient sur la protection des consommateurs et la réglementation concernant la pharmacie vétérinaire, le ministère chargé de l'environnement sur les questions de produits phytosanitaires et d'OGM ;

- le ministère chargé de l'agriculture partage un segment de compétences plus ou moins large avec une agence indépendante : au Royaume-Uni, le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) pilote la santé et la protection animales, l'agence de sécurité alimentaire (FSA), indépendante, gère toute la sécurité alimentaire et rapporte directement au Parlement ; au Danemark, une agence de la protection de l'environnement pilote la réglementation pour les végétaux et les produits phytosanitaires ;

- le ministère chargé de l'agriculture partage les compétences avec un autre ministère, notamment celui en charge de la santé. C'est le cas aux Pays-Bas où, au demeurant, le ministère de l'agriculture a été absorbé dans un grand ministère économique ;

- inversement, lorsque d'autres ministères sont prépondérants, c'est principalement le ministère de la santé qui pilote ce domaine (Italie).

(2) L'évaluation des risques est plus ou moins séparée de la gestion du risque

Sur ce point important de l'architecture des systèmes de surveillance sanitaire, des différenciations ont pu être relevées par le rapport établi par le CGAAER :

- soit **l'évaluation ne relève pas d'une entité indépendante**, comme c'est le cas pour **le Royaume-Uni et l'Italie** où elle est intégrée au sein du ministère qui pilote la gestion du risque (dans une direction toutefois supposée indépendante) ;

- soit **elle est confiée à des agences ou des instituts publics**. En ce cas, tous les cas de figure existent depuis une agence unique comme en France (Anses), ou plusieurs entités, agences ou instituts de recherche spécifiques comme en Allemagne.

Aux Pays-Bas, mises à part les autorisations de mise sur le marché phytosanitaires (évaluées par le « Board for Autorisation of Pesticides »), évaluation et avis scientifiques dans les différents domaines sont assurés par l'agence néerlandaise des produits alimentaires (NVWA) dont l'effectif, avec 2 155 ETP, ressort comme très fourni.

En plus de la dimension problématique de certains choix d'organisation au regard de principes de gouvernance généralement admis, il conviendrait d'estimer l'adéquation entre les capacités scientifiques et analytiques disponibles dans les différents États et certains choix réglementaires.

<p>Recommandation : faire évoluer les principes applicables à la sécurité sanitaire des aliments vers la consécration d'un principe de séparation des activités de gestion et d'évaluation des risques.</p>
--

(3) L'exécution des contrôles suit elle aussi des modèles différenciés

Pays / mission	Santé animale	Protection animale	Pharmacie vétérinaire	Sécurité sanitaire des aliments		Santé des végétaux	Produits phytosanitaires	Import-export	Délégations	
				DAOA	Végétaux					
Pays centralisés	France	MAAF- DGAL : services départementaux (DDcsPP)			Ministère Finances – DGCCRF : (DDcsPP)		MAAF : services régionaux (DRAF/SRAL)		MAAF, DGAL : SIVEP Ministère Finances DGCCRF : Directe- DDcsPP	GDS-Fredon-GNIS- FAM
	Pays-Bas	Agence néerlandaise des produits alimentaires, NVWA, qui dispose des autorités indépendantes administratives ci-dessous								
		GD		COKZ, NAK	SKAL : certif bio COKZ : contrôles lait et produits laitiers Inspection abattoirs : KDS			NAK, BKD, Naktuinbow	NVWA et douanes	Accords actifs et diversifiés avec les fédérations de producteurs
	Danemark	administration vétérinaire et alimentaire/ministère de l'agriculture		Agence contrôle médicaments	administration vétérinaire et alimentaire/ministère de l'agriculture		Agence Agrifish	Agence de contrôle médicaments	Agrifish Ministère Agriculture (admin. vétérinaire.) Agence médicaments	
Pologne	Ministère Agriculture	Ministère de la Santé			Ministère Agriculture		Ministère Santé	Ministère Agriculture : inspection vétérinaire Ministère Santé : inspection sanitaire	Aucune délégation collectivités territoriales inspection vétérinaire en partie déléguée au privé et auxiliaires	

Tableau n° 4 : Exécution des contrôles (tableau réalisé par la mission)

Pays / Missions	Santé animale	Protection animale	Pharmacie vétérinaire	Sécurité sanitaire des aliments		Santé des végétaux	Produits phytosanitaires	Import-export	Délégations
				DAOA	Végétaux				
Pays décentralisés	Allemagne	Autorités vétérinaires des Länder et autres collectivités territoriales					BVL	Ministère fédéral des finances	
			BVL ²⁰	BVL					
	Italie	Régions et provinces autonomes (santé animale, produits animaux, aliments du bétail, bien-être animal : services vétérinaires régionaux) 146 unités locales « à haut degré d'autonomie de gestion » (services vétérinaires locaux)						ministère de l'économie et des finances	Aucune délégation aux tiers
Royaume- Uni	AHVLA : agence de la santé animale et des laboratoires vétérinaires		Agence indépendante de la sécurité alimentaire, FSA		FERA : agence de recherche sur l'environnement et l'alimentation/contrôle de la santé végétale		Autorités sanitaires portuaires		Délégation de certaines missions aux Vét. Officiels, et à des organismes accrédités pour le contrôle des animaux durant transport, pour l'étiquetage de la viande bovine, pour des prélèvements d'échantillons

Source : CGAAER ; Rapport n° 14072 sur le parangonnage des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments

Certains pays consacrent le monopole des services administratifs dans l'exécution des contrôles (Pologne, Danemark) tandis que le modèle français d'imbrication des administrations et de vétérinaires et groupements privés est suivi par d'autres pays (Pays-Bas).

Le niveau de déconcentration est variable, les pays fédéraux comme l'Allemagne pratiquant un haut niveau de déconcentration à travers 400 unités territoriales, les Kreiss, et une coordination centrale pour affronter certaines situations de crise.

La répartition des rôles entre ministères est elle-même variable avec une place plus ou moins grande réservée au ministère de la santé.

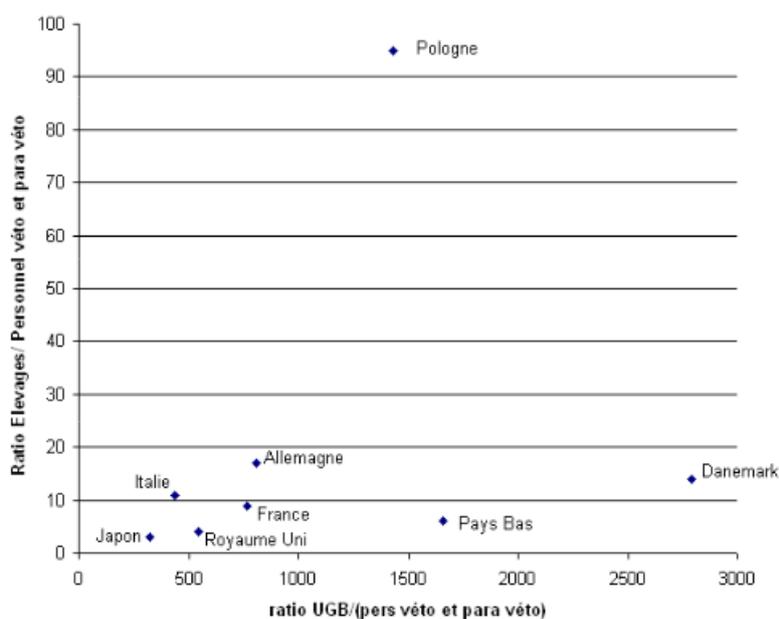
Enfin, certaines organisations consacrent le rôle d'agences.

(4) Des moyens disparates

Les pays européens diffèrent par les efforts déployés pour assurer la sécurité sanitaire des aliments.

La distribution du ratio entre les agents vétérinaires et les unités de gros bétail (qui donnent une indication du volume d'activité notionnel de contrôle) est marquée par des disparités qu'illustre le graphique ci-dessous.

Ratios élevage ou UGB par personnel vétérinaire et para vétérinaire



Source : CGAAER ; Rapport n° 14072 sur le parangonnage des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments

Par ailleurs, il existe des indices d'une certaine variabilité des contrôles effectués relativement à différentes catégories d'opérations.

C'est ainsi que les données ci-dessous publiées par le CGAAER semblent traduire une inégale pression de contrôle sur les produits importés en provenance de pays tiers.

Tableau n° 12 : Taux d'interceptions sur les mangues importées de la République dominicaine et de la Côte d'Ivoire au cours des 7 premiers mois de 2014 (source Eurostat)

Pays	République Dominicaine		Côte d'Ivoire	
	Importations (tonnes)	Interceptions	Importations (tonnes)	Interceptions
Belgique	13 (0,5%)	0	602 (34%)	3 (11%)
Allemagne	730 (28%)	0	458 (26 %)	0
France	436 (17%)	8 (35%)	314 (18%)	24 (86%)
Royaume Uni	772 (30%)	13 (56%)	0	0
Pays Bas	90 (4%)	2 (8,7%)	74 (4%)	1 (3%)
Total UE	2566 (100%)	23	1791 (100%)	28

Source : CGAAER ; Rapport n° 14072 sur le parangonnage des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments

Les performances de l'Allemagne sur deux produits ayant connu de fortes suspicions d'être porteurs de pathologies semblent témoigner dans ce pays d'une certaine mollesse des contrôles sur les produits importés.

On relève que les chiffres mentionnés confirment partiellement la réputation de certains grands ports européens qui en fait des points d'entrée « particulièrement permissifs »¹.

La variabilité des contrôles peut être favorisée par des modes d'organisation, qui, pour présenter un certain intérêt sur certains points paraissent témoigner d'une forme d'indétermination du sens des contrôles officiels, entre police sanitaire et prestations de services.

L'exemple de la Belgique mentionné ci-dessus à l'occasion des débats sur la contribution financière des professionnels aux contrôles peut être mentionné sous ces deux auspices, dans la mesure où l'organisation des contrôles y emprunte des voies intéressantes (modulation à raison de la qualité des systèmes d'autocontrôle, reconnaissance de la qualité de prestations de services des contrôles en abattoirs), mais aussi certaines solutions qui peuvent présenter des risques de non-conformité (externalisation des contrôles en abattoir, initiative apparemment large des opérateurs) qu'il conviendrait d'évaluer.

En toute hypothèse, **l'analyse des audits de l'Office alimentaire et vétérinaire européen atteste, sinon une insuffisance générale de moyens (ponctuellement constatée), une assez grande variabilité dans le respect de toutes les obligations réglementaires, l'insuffisance des compétences des agents, parfois déficitaires, et la faiblesse du suivi des non conformités mises en évidence lors des contrôles.**

¹ Pour reprendre l'expression du rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux.

Même si les comparaisons internationales pourraient gagner en robustesse, les performances des pays européens en termes de santé publique en lien avec l'alimentation accréditent la perception d'une inégale qualité dans la maîtrise du risque sanitaire.

Les données du tableau ci-dessous, dont certaines ne paraissent pas à jour (en particulier, celles relatives à la France) peuvent être évoquées à ce propos.

Nombre de cas déclarés de maladies humaines dans l'UE

Nombre de cas confirmés	France		Allemagne		Italie		Royaume Uni		Union Européenne	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Bactéries										
Salmonella	5513	8685	55399	24511	6 731	3 344	13 557	9 455	153 852	95 548
Campylobacter	3 058	5 538	66 107	70756	676	468	57 849	72 150	200 807	215 252
Shigella	827	641	867	664	nd	nd	2 070	1 146	8 230	7 289
Listeria monocytogènes	319	282	356	337	89	100	260	164	1 581	1 493
Escherichia coli	58	221	870	5 558	27	69	1 149	1 509	2 908	9 623
Brucella	14	21	21	24	179	21	13	25	639	330
Clostridium botulinum	10	11	9	7	16	24	14	3	129	112
Yersinia	nd	294	4 987	3 361	nd	15	86	59	8 803	6 981
Virus										
Hépatite A	1 010	1 115	936	832	1 159	315	377	277	13 919	12 636
Parasites										
Toxoplasma gondii	nd	nd	nd	14	nd	nd	3	7	133	29

Source : Autorité européenne de sécurité des aliments

b) Quelle contribution européenne à la maîtrise sanitaire du système ?

Par rapport aux ambitions de la politique sanitaire des aliments affichées au niveau européen, force est de constater certaines limites, certains inachèvements, dont plusieurs ont été évoquées plus haut.

Elles portent sur la complétude du dispositif, en particulier pour les risques émergents et l'évaluation des situations nationales, ainsi que sur le respect par l'Europe d'un principe de transparence qu'elle affiche pourtant à juste titre.

Sur le premier point, force est d'observer que l'Europe, pas plus que les États membres, ne paraît avoir pleinement réuni les moyens de garantir que les produits alimentaires consommés par les Européens réunissent, au terme d'une analyse scientifique des risques aboutie, les conditions d'innocuité que la législation européenne affiche pourtant sans ambiguïté.

Cette observation vaut pour les **risques émergents** mais aussi pour des risques identifiés de longue date, comme ceux tenant à l'accumulation de substances risquées, tout au long de la vie, ou à « l'effet cocktail ».

Les autorités européennes qui exercent des compétences réglementaires et des compétences directes de police sanitaire dans le domaine de l'alimentation, à travers la délivrance d'autorisations diverses (de mise sur le marché de substances ou de production) devraient s'attacher à clarifier leur doctrine propre au regard des principes de précaution et d'innovation.

La commission des affaires européennes du Sénat a récemment adopté un rapport éclairant sur les initiatives prises par la Commission en matière de perturbateurs endocriniens¹.

Il illustre, en premier lieu, un point d'incomplétude de la politique de sécurité sanitaire des aliments en Europe, à savoir une prise en compte adaptée à la singularité des problèmes qu'ils posent des différents produits phytopharmaceutiques (PPP) et biocides, dont la réglementation axée sur « l'effet dose » ne tient pas compte des différentes questions que suscite l'effet de cumulativité.

Au-delà de ce déficit, et des propositions très contestables de la Commission européenne, la procédure suivie, par sa forme, qui risque d'aboutir, en particulier pour le règlement PPP, à une adoption ne laissant que peu de place aux interventions du Conseil et du Parlement européen, témoigne d'un problème de transparence qui se retrouve dans d'autres interventions de l'Union européenne.

Une partie importante de la contribution de l'Union européenne à la sécurité sanitaire de l'alimentation en Europe repose sur des activités d'audit des situations et des organisations nationales.

Des progrès devraient être réalisés du point de vue de la transparence et des suites réservées aux audits.

Il est, par exemple, regrettable que les rapports d'audits transversaux ne mentionnent pas systématiquement les pays jugés non conformes ou encore que les rapports pays soient, pour certains, difficiles d'accès.

Au-delà, la valorisation des activités d'audit mérite une réelle attention.

Les suites réservées aux recommandations de ces rapports ne sont pas clairement définies. Entre des audits pédagogiques et des audits punitifs, il pourrait être recommandé de constituer une troisième voie qui pourrait aboutir à des notations des pays au regard de critères partagés permettant d'évaluer la situation sanitaire des aliments produits sur leur territoire et l'efficacité de leurs systèmes de maîtrise des risques.

¹ Rapport n° 293 (2016-2017) du 12 janvier 2017. Patricia Schillinger et Alain Vasselle : « Les perturbateurs endocriniens : un enjeu de santé publique ».

Recommandation : demander à la DG Santé de la Commission européenne d'établir une enquête transversale sur la réalité des potentiels de contrôle et leur exploitation dans les différents pays européens et réfléchir à la création d'une Agence de notation des pays au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

Toujours dans cette perspective, il serait souhaitable que les points de doctrine et les conditions dans lesquelles les contrôles de conformité sont réalisés relativement aux obligations sanitaires des États soient précisément exposés, soigneusement évalués et, le cas échéant, puissent être sanctionnés en cas de manquement avéré.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les suites données aux manquements aux obligations de déclaration de la part de certains États d'Europe centrale dans le cadre de la crise de l'influenza aviaire.

L'Union européenne assume une fonction de centralisation des informations en provenance des différents États membres, qui revêt une grande importance opérationnelle et au regard du ciblage des contrôles.

Sur ce point également, des progrès mériteraient d'être accomplis qui pourraient favoriser les gains d'efficacité des systèmes de maîtrise sanitaire de l'alimentation.

Ainsi, alors que ces données sont disponibles, la Commission semble ne pas diffuser auprès des États membres les résultats des constats de non-conformité que chacun lui adresse au titre des contrôles sur les produits importés.

Cette lacune identifiée dans le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux réduit l'optimisation des contrôles nationaux. Elle prolonge un constat analogue regardant le système de veille sanitaire européen qui a amené les deux auteurs à énoncer plusieurs recommandations tendant à ce que le niveau européen puisse être un échelon d'optimisation des moyens consacrés à l'identification des risques.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces dernières recommandations, qui paraissent, en effet, de nature à limiter les doublons entre pays européens dans l'identification des risques.

III. UNE POLITIQUE EN QUÊTE D'AUTEUR ?

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire des aliments implique une pluralité d'intervenants, dont les modes de coordination diffèrent à tous les échelons, centraux et territoriaux.

Le patchwork administratif qui en découle occasionne des coûts de coordination, particulièrement regrettables dans un contexte de contraintes de moyens et d'optimisation des contrôles.

Par ailleurs, la diversité des missions confiées aux organismes chargés de la politique de sécurité sanitaire des aliments peut être propice à certaines interrogations sur le respect de ses priorités qu'illustrent certaines évolutions. En bref, les services chargés d'assurer la sécurité sanitaire des aliments offerts aux consommateurs peuvent se trouver confrontés à des injonctions contradictoires, la seule éventualité de situations de cet ordre suffisant, en dehors de toute vérification empirique, à poser problème.

Dans ces conditions, les voies d'une plus forte intégration des services compétents pour définir et mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire des aliments doivent être explorées d'autant que la raréfaction des moyens oblige à en rechercher un emploi optimal.

En outre, il convient de noter une évolution vers une délégation de plus en plus poussée de certaines responsabilités sanitaires qui, pour se situer généralement en amont des préoccupations de sécurité sanitaire lui sont connexes dans un contexte où l'esprit du système de maîtrise des risques repose sur des contrôles à toutes les étapes de la chaîne alimentaire. Vos rapporteurs spéciaux, tout en reconnaissant l'utilité et la justification de ce processus, recommandent qu'il ne corresponde pas à une externalisation rampante du système de maîtrise des risques qui aboutirait à une déresponsabilisation des services administratifs aux conséquences d'autant plus critiquables qu'elle pourrait procéder d'une transgression de nos obligations européennes.

A. UN FRACTIONNEMENT DES COMPÉTENCES DONT LA COMPLEXITÉ SEMBLE DAVANTAGE LE FRUIT DE L'HISTOIRE ADMINISTRATIVE QUE D'UNE ANALYSE RAISONNÉE DES BESOINS

La responsabilité du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments est fractionnée en France entre plusieurs administrations qui interviennent chacune sur une partie de la chaîne alimentaire et exercent des compétences propres dans la fonction de production de sécurité sanitaire des aliments.

Ce puzzle administratif semble relever d'une explication tenant à l'histoire administrative plutôt qu'il n'est justifié par des considérations fonctionnelles, qui, pour n'être pas tout à fait inexistantes, apparaissent bien secondaires.

Cette organisation pose les problèmes classiques liés aux cloisonnements entre les opérateurs d'un système.

Elle ne garantit pas l'optimisation des moyens mis en œuvre, ce qui est particulièrement regrettable dans un contexte de raréfaction des moyens,

et peut aboutir à fragiliser les infrastructures de maîtrise des risques sanitaires.

A la problématique des gaspillages de moyens à travers l'existence de doublons il faut ajouter celle, contraire, d'angles morts dans les actions mises en œuvre pour maîtriser le risque sanitaire.

Observation : la politique de sécurité sanitaire des aliments relève de différents services administratifs à tous les niveaux territoriaux et de ses principaux éléments (conception, exécution).

1. Un patchwork administratif...

a) Une superposition d'intervenants publics

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 des fraudes (DGCCRF) (ministère de l'économie)	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

(1) La pluralité des administrations centrales

Reprenant la présentation du rapport de Marion Guillou et de Christian Babusiaux, on observe qu'au niveau national quatre directions générales relevant de trois ministères sont compétentes pour élaborer les normes et mettre en œuvre les contrôles de sécurité sanitaire :

- la **direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture** ;

- la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** ainsi que la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)** du pôle ministériel **économie et finances** ;

- la **direction générale de la santé (DGS)** du ministère chargé des affaires sociales.

Par ailleurs, il faut compter avec les **missions attribuées aux opérateurs de l'État**.

C'est ainsi que l'Institut national de veille sanitaire (InVS)¹ poursuit une **veille épidémiologique générale** recouvrant notamment les pathogénèses alimentaires tandis que l'**Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)** est chargée d'assurer l'évaluation scientifique des risques liés aux productions alimentaires. On doit aussi mentionner **FranceAgriMer** pour diverses interventions, en particulier dans la gestion des bois et plants de vigne et des certifications.

(2) Des schémas de déploiement territorial eux aussi différents

Bien entendu, **chacune des directions ministérielles est déployée sur le territoire selon des modalités variables**.

L'**échelon régional** de la DGAL est regroupé dans les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) qui comportent un service régional de l'alimentation (SRAL) - voir *infra* pour ses compétences -, tandis que les agents de la DGCCRF sont réunis dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (les DIRECCTE) dans lesquelles le « pôle C » est responsable du pilotage des missions de la DGCCRF dans la région concernée. Par ailleurs, il existe sur le territoire 26 Agences régionales de santé (en incluant les Outre-mer) qui sont des établissements publics administratifs sous tutelle directe du ministère des affaires sociales.

Au niveau départemental, le cloisonnement semble globalement s'atténuer, mais plus ou moins selon les circonscriptions. Les services de la DGCCRF et de la DGAL sont regroupés dans les directions

¹ Intégré dans Santé Publique France, établissement créé par le décret 2016-523 du 27 avril 2016 qui a fusionné l'InVS, l'Inpes et l'EPRUS.

départementales interministérielles que sont les directions départementales de la protection des populations (DDPP), appelées directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) lorsqu'elles comportent un service de cohésion sociale. Pour autant, il n'existe pas systématiquement de service spécifiquement dédié à la sécurité alimentaire, organisation qui dépend des départements, et chaque réseau conserve le plus souvent ses moyens et ses attributions propres. En outre, les délégations territoriales des ARS demeurent séparées des autres services départementaux.

Il faut ajouter les services territoriaux de l'Ifremer et des directions départementales du territoire et de la mer (DDTM) qui exercent un rôle spécifique pour les produits de la mer et, pour les besoins des armées, les moyens du service de santé des armées, qui dispose de ses propres vétérinaires. Sans prétention à l'exhaustivité, il conviendrait sans doute de mentionner les activités de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui est doté d'un budget de 120,7 millions d'euros en 2015 (dont 74 millions d'euros de fiscalité affectée et 37,1 millions de crédits versés par le ministère de l'écologie et du développement durable). Il accomplit, à côté d'autres fonctions propres à l'écosystème cynégétique, d'importantes missions de surveillance de la faune sauvage qui contribuent à la santé des animaux et des végétaux et, directement ou non, à la sécurité sanitaire des aliments.

Enfin, l'existence de **services communaux d'hygiène et de santé** dans certaines communes doit être prise en considération de même que la contribution généralement plus ponctuelle des services de police ou de gendarmerie.

b) Une imbrication des interventions fonctionnelles

La pluralité des structures renvoie à des découpages fonctionnels, dont le tableau ci-après donne un aperçu, qui sont susceptibles de créer des ruptures informationnelles, et des superpositions d'interventions sous-optimales.

Ministère chargé de l'agriculture	Ministère chargé de l'économie	Ministère chargé de la santé	MD
DGAL	DGCCRF	DGS	SSA
Préfet de région (27) & SGAR			Ministre de la défense
DRAAF	DIRECCTE	ARS	DRSSA
SRAL	Pôle C		Chef du service vétérinaire des armées régional
Rapports	Rapports	Rapports	
Pilotage Coordination Harmonisation Mise en commun	Pilotage Coordination Harmonisation Mise en commun	Coordination Harmonisation	Pilotage Coordination Harmonisation
Préfet de département			
DDCSPP ou DDPP (DDI)			Antennes vétérinaires des centres médicaux des armées
Contrôles Mise en œuvre			

(1) Le niveau national

Le découpage fonctionnel **au niveau national, de conception des actions**, voit :

- la **direction générale de la santé (DGS)** chargée d'une compétence pour **l'eau potable**, les eaux embouteillées tandis qu'elle intervient en cas de **crise sanitaire** ;

- la **direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF)** responsable de la **surveillance des marchés**, et plus particulièrement de la **sécurité des denrées d'origine végétale**, des règles spécifiques d'information des consommateurs, des **OGM**, des **matériaux au contact des denrées** et, conjointement avec la **DGAL**, des **aliments pour animaux**, la **DGCCRF** n'intervenant toutefois pas au stade de la production primaire ;

- la **direction générale de l'alimentation (DGAL)** agit sur l'ensemble des aspects concernant la production animale et végétale avant la récolte en exerçant une surveillance particulière des intrants et des médicaments vétérinaires. En outre, elle suit la production animale du stade de la transformation à celui de la distribution au consommateur final.

(2) Le niveau du terrain

Au niveau des territoires, les services mentionnés plus haut exercent leurs compétences de contrôle en matière de sécurité sanitaire des aliments selon l'agencement suivant :

- les SRAL supervisent les végétaux ;

- les services départementaux regroupés dans les DDPP (ou DD(CS)PP) veillent au contrôle des établissements de transformation des produits d'origine animale et des établissements de restauration et de remise directe (marchés, grandes et moyennes surfaces, restaurants...).

Les contrôles aux frontières font intervenir des administrations diversifiées.

Les contrôles spécifiques à l'importation d'animaux et de produits animaux, de végétaux et de denrées alimentaires, en provenance des pays-tiers, sont assurés par le **service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP)**, service à compétence nationale dépendant de la DGAL, dont la mission est d'assurer un pilotage centralisé des postes frontaliers implantés dans certains départements (aéroports et ports, principalement). Les agents sont toujours administrativement rattachés à la structure locale (DRAAF ou DDPP/DD(CS) PP).

La DGDDI exerce, de son côté, un contrôle proprement douanier¹ qui, en général, comprend la vérification des documents d'importation et, pour les passagers individuels, le contrôle des aliments qu'ils peuvent transporter. Néanmoins, dans des cas particuliers (voir *infra*), elle réalise des missions plus larges.

2. ... qui suscite plusieurs questions

À la suite de la présentation des conclusions du rapport de la mission du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) sur la politique de sécurité sanitaire des aliments faite le 8 décembre 2014 aux ministres chargés de l'agriculture, de la consommation et de la santé, un plan d'action conjoint a été élaboré et validé.

Il comportait un volet consacré à l'unité des actions mises en œuvre par les services.

Les points 2 et 3 du plan appelaient à une meilleure intégration des moyens et à sécuriser et optimiser le fonctionnement collectif concernant la gestion des risques en sécurité sanitaire des aliments.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les préoccupations alors considérées témoignent de la perception de la perfectibilité de l'organisation administrative, de conception et de mise en œuvre opérationnelle, de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Ils observent aussi la portée limitée des orientations préconisées qui s'en sont tenues à des recommandations visant à améliorer et renforcer les modalités de coopération entre services.

¹ Le contrôle sanitaire est systématiquement effectué avant le contrôle douanier.

Il paraît nécessaire d'envisager d'autres problèmes et évolutions.

a) Le principe de séparation des évaluateurs et des gestionnaires est peu respecté...

Il convient, d'abord, de souligner que **chaque structure participant à la politique de sécurité sanitaire poursuit d'autres objectifs** si bien que, même si elle peut être prépondérante, la sécurité sanitaire des aliments n'est qu'une des composantes de leurs missions.

Par exemple, les services de la DGAL sont chargés de la politique de l'alimentation qui comprend d'autres préoccupations que celles découlant du seul objectif de sécurité sanitaire.

Dans une situation de ce type, le risque existe en permanence **d'arbitrages administratifs aux dépens d'un des volets de l'action, surtout si celui-ci comporte des éléments susceptibles de contrarier des objectifs plus valorisés.**

Ce problème tend à se diffuser dans la mesure où **des transferts de compétence vers l'agence d'évaluation nationale ont été effectués** dans des domaines aussi sensibles que ceux du médicament vétérinaire ou des produits phytopharmaceutiques à l'issue desquels celle-ci **n'intervient plus seulement au titre de l'évaluation sanitaire mais aussi comme gestionnaire des autorisations de mise sur le marché.**

En outre, **les conditions de certaines délégations de mission de surveillance sanitaire** peuvent donner lieu à **des interrogations sur les principes généraux de gouvernance du système.**

Dans ces conditions, **vos rapporteurs spéciaux rappellent les propositions énoncées par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour refonder l'organisation du système public de maîtrise sanitaire.**

b) Une organisation sous-optimale propice à des pertes d'efficience

L'organisation en mille-feuilles des services crée plusieurs points de friction propices à des pertes d'efficience. En dehors de la duplication des fonctions de support et des systèmes d'information, il convient de relever:

- au niveau national, la détermination des priorités suit des logiques propres à chaque organisme administratif, chacun pouvant valoriser différemment en fonction de son portefeuille d'activités et de sa conception propre du problème ;

- au niveau plus opérationnel des territoires, la superposition de services peut faire obstacle à leur mutualisation d'autant plus souhaitable que les ressources se raréfient ;

- enfin, les découpages fonctionnels entre services ne correspondent pas nécessairement à la réalité d'établissements pouvant présenter des risques sanitaires diversifiés et qui **peuvent créer des doublons ou des ruptures de la chaîne de contrôle.**

(1) De nombreux points de chevauchement

Le tableau illustre **l'existence de points de recoupement très nombreux à tous les niveaux de la politique de sécurité sanitaire des aliments.**

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

Doivent également être mentionnés les domaines suivants : alertes sanitaires, plans de surveillance et de contrôle de la sécurité biologique et chimique des aliments, sécurité des aliments et produits d'origine végétale surveillance des OGM ainsi que de l'alimentation animale.

Les établissements de transformation non agréés qui utilisent à la fois des denrées végétales et animales sont également concernés, de même que des éléments fonctionnels de la chaîne de production alimentaire aussi sensibles que les transports de denrées.

Au total, les domaines sont plus ou moins partagés entre les services des différents ministères intervenant dans la politique de sécurité sanitaire des aliments comme le montrent les tableaux ci-dessous.

Domaines réglementaires relevant d'une autorité de contrôle unique

Autorité	Domaine réglementaire
DGAL	Santé animale Santé des végétaux
DGCCRF	Domaines en lien avec l'information du consommateur sur la composition du produit : améliorants (additifs, arômes, enzymes), présence d'OGM, ionisation, étiquetage (allergènes) Matériaux au contact des denrées alimentaires (MCDA)

Domaines partagés (hygiène, résidus de pesticides et contaminants)

Autorité	Activité/produit
DGAL	Production primaire animale et végétale Fabrication de produits d'origine animale ¹ Établissements agréés ² Restauration collective
DGCCRF	Fabrication de denrées d'origine végétale Eaux embouteillés (après embouteillage) Denrées destinées à une alimentation particulière ³
DGS	Eaux embouteillées (jusqu'à l'embouteillage) Secteur médico-social (y/c remise directe et restauration collective)

L'autorité compétente pour les produits d'origine mixte (animale et végétale) est la DGAL, si l'établissement est agréé ou si la partie d'origine animale est caractéristique du produit, et la DGCCRF dans le cas contraire. Enfin, le secteur de la remise directe au consommateur est partagé entre la DGAL et la DGCCRF, la coordination des interventions devant être réalisée au sein de chaque DD(CS) PP.

Alimentation animale

La logique de répartition, similaire à celle de l'alimentation humaine, peut être résumée comme suit.

Autorité	Domaine
DGAL	Production primaire et élevage Établissements agréés sous-produits animaux Établissements agréés ou enregistrés au titre de l'arrêté du 28/02/2000 pour la fabrication d'aliments pour animaux
	Production et distribution de matières premières et d'aliments contenant des produits d'origine animale

¹ Viandes, œufs, lait, produits de la pêche, coquillages, miel, autres produits d'origine animale (gélatine, collagène, graisses, boyaux...) et denrées fabriquées avec ces produits.

² En application du règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

³ Directive n° 2009/39/CE : il s'agit des aliments pour nourrissons et enfants en bas âge, des produits de régime ou pour sportifs, ainsi que ceux destinés à des personnes atteintes d'une condition médicale particulière (intolérance, problèmes d'assimilation...).

Autorité	Domaine
DGCCRF	Étiquetage et composition des aliments pour animaux Additifs OGM
	Production et distribution de matières premières et d'aliments ne contenant pas de produit d'origine animale

Importation

La répartition est similaire à celle ci-dessus (DGAL dans le domaine animal, DGCCRF dans le domaine végétal), à l'exception du domaine des semences et de celui de l'alimentation animale, qui relèvent de la compétence exclusive de la DGAL.

Secteur	Coordination politique	Coordination des contrôles	Exécution des contrôles	Laboratoires	Évaluation des risques, avis scientifique
1. Santé animale	DGAL	DGAL SSA pour le MINDEF	SRAL, DIRM DDPP/DDCSPP SSA pour le MINDEF	Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES, LNR dont Ifremer CIRAD, INRA
2. Denrées alimentaires d'origine animale	DGAL, DGCCRF	DGAL, DGCCRF	SRAL ARS DDPP/DDCSPP, DDTM	SCL Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES, LNR dont Ifremer
3. Importations d'animaux et de denrées alimentaires d'origine animale	DGAL/SIVEP, DGDDI	DGAL/SIVEP, DGDDI	SIVEP/DGDDI, DDTM	Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES
4. Aliments pour animaux et alimentation animale	DGAL, DGCCRF (importation: DGAL/SIVEP, DGDDI)	DGAL, DGCCRF (importation: DGAL/SIVEP, DGDDI)	SRAL, DDPP/DDCSPP (importation: DGAL/SIVEP, DGDDI)	SCL Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES
5. EST/SPA	DGAL	DGAL, DGCCRF	SRAL, DDPP/DDCSPP	SCL Laboratoires agréés par le McA et LNR (ANSES)	ANSES
6. Médicaments vétérinaires – autorisation, marketing et distribution	DGAL DGS, DGCCRF, ANMV	ANMV	ANMV, DDPP/DDCSPP SRAL, ARS	ANSES	ANSES
Médicaments vétérinaires – résidus	DGAL, DGS, DGCCRF	DGAL	DDPP/DDCSPP SRAL	ANSES, SCL – laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES, ANMV
7. Hygiène alimentaire	DGAL, DGCCRF, DGS SSA pour le MINDEF	DGAL, DGCCRF, DGS SSA pour le MINDEF	SRAL, DDPP/DDCSPP, ARS, DDTM SSA pour le MINDEF	SCL Laboratoires agréés par le McA et LNR Laboratoires agréés par la DGS	ANSES, Ifremer
8. Importations d'aliments d'origine végétale	DGCCRF	DDPP/DDCSPP, DGDDI	DDPP/DDCSPP, DGDDI	SCL	-
9. Produits phytopharmaceutiques – autorisation, marketing et utilisation	DGAL, DGCCRF	DGCCRF, DGAL	DDPP/DDCSPP, SRAL	Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES
Produits phytopharmaceutiques – résidus	DGAL, DGCCRF	DGCCRF, DGAL	DDPP/DDCSPP	SCL Laboratoires agréés par le McA et LNR	ANSES
10. Bien-être des animaux	DGAL	DGAL	DDPP/DDCSPP –	-	ANSES

(2) Sur le terrain, une intégration perfectible

Dans son rapport public thématique sur l'organisation territoriale de l'État, publié en juillet 2013, la Cour des comptes avait énoncé sur ce point des observations critiques faisant valoir **un défaut d'intégration des services chargés de la politique de sécurité sanitaire des aliments** déployés sur le territoire.

S'agissant de **l'échelon régional**, abordant les DIRECCTE, elle avait jugé que, *« plutôt qu'une structure unifiée, (elles) sont la juxtaposition de missions et d'agents en trois pôles distincts, dont les constats de la Cour montrent qu'ils communiquent très peu dans la réalité »*, poursuivant : *« en particulier, le pôle C, regroupant les agents originaires de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dont l'inclusion dans les DIRECCTE n'était pas prévue à l'origine mais a été décidée à la toute fin des décisions sur la RéATE, demeure, totalement ou presque, autonome »*.

En ce qui concerne **l'échelon départemental**, la Cour des comptes exposait des constats analogues. Pointant un défaut d'unité des services, même placés à l'échelon départemental dans une même direction, la Cour des comptes s'inquiétait, en outre, d'un problème de pilotage par l'administration centrale.

« Les DDCS, DDPP et DDCSPP sont, elles, confrontées à de multiples difficultés. Outre les effectifs, plus restreints, dans certaines spécialités, qu'en direction régionale, elles réunissent des agents aux métiers extrêmement différents qui n'ont guère la possibilité d'entretenir leurs compétences métiers, d'autant qu'ils sont coupés du réseau ministériel. De cultures diverses, de conditions d'emploi également disparates, utilisant des méthodes et des techniques différentes y compris dans des missions de contrôle ayant des objets apparemment proches (enquêtes visant à assurer la protection des consommateurs et la sécurité alimentaire mais aussi, contrôle à demeure dans les abattoirs), les services n'ont vraiment d'unitaires que le nom ».

« Ces fonctions, qui nécessitent une relation continue et directe avec l'échelon central, ne sont pas compatibles avec une organisation départementale déconnectée de l'organisation régionale, et qui rompt la continuité entre les échelons central, régional et départemental. La sécurité alimentaire et la protection des consommateurs ressortissent de ce type d'exigence, dont le respect n'est plus totalement garanti ».

Ces appréciations contredisent frontalement les positions ministérielles telles qu'exposées, par exemple, dans la réponse à la question de vos rapporteurs spéciaux sur la mutualisation des moyens.

Rappelant que *« la création des DDPP avait pour but de rendre plus lisible l'organisation départementale de l'État en matière de prévention et de contrôle, associant la mise en œuvre de directives nationales et régionales et une coordination de proximité, sous l'autorité du préfet (synergies et complémentarités, couverture réglementaire plus vaste, prise en compte des préoccupations locales, plan national de contrôle pluriannuel sur les produits*

alimentaires -PNCOPA, etc.) », la réponse du ministère fait valoir que « cet ensemble assure la cohérence de l'action de l'État en créant des liens fonctionnels forts avec l'Agence régionale de santé (ARS) pour garantir la protection des personnes (toxi-infections alimentaires collectives – TIAC, zoonoses, qualité de l'eau potable ». La réponse conclut « qu'avec des compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques regroupées, l'État dispose sur le plan départemental dans une même direction de l'expertise nécessaire à la protection des consommateurs ».

Le ministère mentionne encore la **mutualisation des fonctions dites « de support »** :

« Concernant les fonctions supports, les services sont majoritairement mutualisés (ex : service juridique, responsable qualité, communication, etc.). Les directeurs de DDPP ont pour la plupart opté pour cette organisation permettant d'harmoniser les fonctionnements, de rationaliser la mobilisation des agents et d'apporter des réponses pragmatiques et cohérentes aux sollicitations des agents et des citoyens ».

Seuls des audits approfondis concernant l'ensemble des unités départementales porteuses des moyens de la politique de sécurité sanitaire permettraient de vérifier les informations fournies par le ministère.

Néanmoins, que chaque ministère déploie ses propres priorités d'action et conserve une autorité propre et séparée sur ses agents paraît plus proche de la réalité que l'image d'une intégration des services.

Comment du reste penser que la division fonctionnelle des missions, revendiquée par chaque ministère, puisse ne pas se prolonger dans la réalité territoriale des réseaux, dont le formatage (niveau des effectifs, qualifications des personnels, statuts, rémunérations...) dépend des différentes administrations centrales et s'inscrit dans les logiques idiosyncrasiques de leurs plans de charges respectifs ?

(3) Une multitude de process de coordination entre administrations

Problématique au regard des objectifs de mutualisation des moyens, **le fractionnement des intervenants pose également problème du point de vue de la coordination des actions** d'un système de surveillance **dont la qualité dépend de l'unité de son pilotage, de sa complétude et de la fluidité des informations sur lesquelles il repose.**

Les différentes administrations centrales compétentes au titre de la sécurité sanitaire des aliments (DGAL, DGCCRF, DGS et Service de santé des armées) se consultent régulièrement pour la préparation de la réglementation nationale ou européenne, la participation aux travaux internationaux (type CODEX), etc. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) assure la validation finale des positions françaises portées auprès des instances européennes et encourage les concertations préalables.

En ce qui concerne les missions de contrôle sur le territoire national, les autorités françaises établissent un « Plan national de contrôles pluriannuel » (PNCOPA) qui présente l'organisation générale et la répartition des contrôles en France.

La coordination des activités de contrôle s'appuie également, outre sur des réunions hebdomadaires de suivi, sur des protocoles de coopération.

En matière de sécurité sanitaire des aliments, la coordination des activités de pilotage des contrôles fait l'objet d'un protocole établi entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS.

La coordination en matière d'alertes sanitaires s'appuie sur un « protocole d'information, de coordination et de gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire entre les administrations concernées, DGAL, DGS, DGCCRF », actualisé le 5 novembre 2013, qui semble fonctionner correctement, dans la mesure où des chefs de file sont désignés selon les situations de crise qui se présentent.

La programmation des plans de surveillance et de contrôle fait également l'objet d'échanges et d'une coordination entre les services.

Un protocole de coopération en vue de la validation des guides de bonnes pratiques d'hygiène et d'application des principes de l'HACCP, élaborés par les professionnels, a également été établi entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS.

Dans le cas particulier de l'importation, des protocoles sont établis respectivement entre la DGAL et la DGDDI et entre la DGCCRF et la DGDDI.

Quelle que soit l'efficacité de ces processus de coordination, ils sont lourds en coûts de coordination et ne peuvent éliminer en soi les hiatus qui peuvent exister entre services, dont témoignent, par exemple, la diversité des schémas d'emplois arrêtés par les ministères compétents (voir ci-dessous).

c) Quel bon niveau de mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire des aliments ?

La division territoriale du travail en fonction des produits (régional pour les végétaux, départemental pour les denrées animales) semble s'accompagner d'une hiérarchie dans l'intensité de la surveillance qui ne place pas l'échelon régional au meilleur rang.

D'autres paramètres (voir ci-dessous) peuvent expliquer cette situation mais **l'argument de proximité mérite d'être pris en compte.**

Il ne faut pas lui conférer une portée excessive et, en particulier, le choix de rapprocher les moyens de maîtrise du terrain ne doit pas aboutir à des cloisonnements territoriaux, qui en sont trop souvent un des

prolongements. La complexification de la chaîne alimentaire fait que celle-ci ne s'arrête pas aux contours des circonscriptions administratives.

Ceci plaide pour la mise en place de systèmes d'information transverses et de procédures de décloisonnement territorial des opérations.

En outre, pour offrir un échelon de proximité utile, le niveau départemental doit réunir une condition d'accessibilité des services, qui se serait quelque peu perdue à l'occasion de la réforme de l'administration territoriale de l'État, et vérifier que les capacités de pilotage du préfet de département soient réelles. Or, ce rôle qu'il faut renforcer semble se heurter à un manque d'emprise sur les moyens de son expression du fait de la pyramide de la déconcentration administrative et de certaines idiosyncrasies administratives souvent évoquées.

Cependant, dans les faits, les programmes de contrôle laissent une très faible place à la détermination territoriale des choix d'actions.

Outre que les moyens sont en réalité de plus en plus fléchés à partir des obligations de contrôle portées par l'UE et par des enjeux objectifs (voir ci-dessous la partie du rapport consacrée aux effectifs), les systèmes de cotation d'établissements ôtent aux échelons locaux leurs dernières (petites) marges de manœuvre pour tenir compte de réalités locales qu'ils sont réputés mieux connaître que quiconque.

En bref, tant que les ressources des contrôles « localisables » demeureront au niveau étatique qui est le leur, l'argument de proximité pour conserver naturellement une portée pratique restera tout à fait virtuel s'agissant de la programmation stratégique des contrôles.

3. L'intérêt d'une réflexion sur l'organisation systémique de la surveillance de la qualité sanitaire de l'alimentation

Vos rapporteurs spéciaux préconisent une meilleure intégration de la gestion des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Dans la situation actuelle, il importe de renforcer l'interopérabilité des systèmes d'information, qui, selon les observations du ministère de l'agriculture mais aussi de certaines missions d'inspection, demeure insuffisante, et de veiller à une circulation fluide des données d'intérêt. À cet égard, il est regrettable que les informations détenues par les services du ministère de l'écologie sur les installations classées et la qualité des sols ne soient pas systématiquement prises en compte, constat qu'avait pu réaliser le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux. Vos rapporteurs spéciaux peuvent ajouter qu'il conviendrait d'intégrer aux systèmes d'information utilisés par les ministères (SIGAL, pour la DGAL, et SORA, pour la DGCCRF), les constats pertinents des services municipaux d'hygiène et de l'inspection du travail.

Recommandation : compléter et rendre interopérables les systèmes d'information ministériels en y intégrant les éléments pertinents relevés par l'ensemble des services administratifs (ministère de l'environnement, inspection du travail, services municipaux d'hygiène...).

Mais, plusieurs voies, plus organiques, devraient être explorées.

Il pourrait s'agir *a minima* de profiter du processus d'unification des statuts des agents exerçant dans les échelons déconcentrés de l'État pour élaborer un budget opérationnel de programme unifiant les moyens déployés à ces niveaux.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent que **la politique de sécurité sanitaire des aliments fasse, à tout le moins (voir *infra*), l'objet d'un budget opérationnel de programme (BOP) regroupant, au minimum, les moyens des services déconcentrés.**

Recommandation : regrouper les moyens de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments dans un budget opérationnel de programme unifié, au moins pour les crédits des services déconcentrés.

Par ailleurs, dans une version minimale des actions d'amélioration de la lisibilité budgétaire, un « jaune budgétaire » devrait être consacré à une politique dont les composantes interministérielles et les implications budgétaires en dépenses et en recettes, nationales mais aussi européennes, appellent naturellement une synthèse qui aujourd'hui fait défaut.

Recommandation : élaborer un jaune budgétaire permettant de regrouper les informations budgétaires, en dépenses et en recettes, aujourd'hui dispersées au risque d'un défaut de lisibilité.

Une seconde voie, plus radicale, avait été explorée à l'occasion de la préparation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Ce scénario avait également été envisagé dans le cadre du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) consacré à la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Le CGAAER avait élaboré une proposition de **réforme globale de l'organisation administrative** de la politique de sécurité sanitaire des aliments, où la **création d'un établissement public** regroupant les moyens opérationnels du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments avait pour raison d'être **d'apporter plus de cohérence et de visibilité à l'action publique** conduite en ce domaine **mais aussi de « rationaliser » les capacités.**

Selon le CGAAER, cet établissement public, dont le conseil d'administration serait composé des parties prenantes regrouperait notamment les cadres et agents techniques et administratifs relevant du programme 206 en fonction dans les services déconcentrés, des cadres et agents techniques et administratifs en fonction dans les laboratoires d'analyse départementaux, des cadres et agents d'analyse en fonction dans les laboratoires de référence actuellement rattachés à l'Anses.

Ses ressources comprendraient l'affectation des redevances créées en application de la législation communautaire dans son domaine de compétence, une dotation de l'État correspondant aux moyens du programme 206 augmentés de ceux des autres programmes budgétaires affectés à la sécurité sanitaire des aliments diminués du produit des redevances, de la subvention de l'État à l'Anses au titre du fonctionnement des laboratoires de référence, de subventions des départements (qui seraient appelées à se réduire à mesure de la rationalisation ordonnée du réseau des laboratoires) et de redevances pour services rendus payés par les professionnels.

Il devrait faire réaliser dans ses laboratoires la totalité des analyses correspondant à ses missions.

L'instauration d'un établissement spécialisé regroupant les forces du contrôle sanitaire renforcerait la confiance et la visibilité de l'action publique.

Si certains des aspects du projet du CGAAER apparaissent discutables d'un point de vue administratif ou technique (ainsi du périmètre de l'établissement ou des recommandations relatives au monopole des examens de laboratoire), il est peu douteux que la création d'un établissement public doté de ressources propres pourrait contribuer à sanctuariser les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments tout en clarifiant son expression.

Recommandation : soumettre à une étude de préfiguration la réunion des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments dans une agence publique.

B. UNE TENDANCE FORTE À L'EXTERNALISATION DES MISSIONS

La politique de sécurité sanitaire des aliments repose de plus en plus pour sa mise en œuvre sur un cadre de délégations des missions à des organismes extérieurs à l'administration elle-même.

Cet agencement qui présente des avantages pose une série de problèmes qui, selon l'audit réalisé sur ce point par le CGAAER, ne sont pas tous maîtrisés.

1. Le développement des délégations sanitaires...

L'extension des délégations est assez vaste comme l'indique l'encadré ci-dessous. Le projet stratégique du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, présenté dans la continuité des États généraux du sanitaire de 2012, précise le champ de monopole direct des services de l'État, ce qui, par exclusion, permet d'appréhender la largeur des domaines pouvant être délégués.

Hormis la police sanitaire, l'agrément des établissements, les inspections officielles en abattoirs ou dans les établissements faisant l'objet d'une mesure de police administrative, tout peut être délégué.

État des délégations sanitaires selon la source de la délégation

Déléataires désignés par la loi ou ses règlements d'application :

Contrôle et certification des semences et des plants : le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (Ifremer) pour les bois et plants de vigne, le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) pour les plantes fruitières ;

Délivrance des passeports phytosanitaires européens : le GNIS, FranceAgriMer pour la prévention des importations de nuisibles pour les végétaux, le CTIFL ;

Identification des animaux et enregistrement : les Établissements de l'élevage (EdE) services des Chambres d'Agriculture, l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), la Fédération colombophile française et les associations ;

Service de l'équarrissage : FranceAgriMer pour la gestion financière ;

Gestion financière des vétérinaires mandatés aux fins de certification officielle dans le cadre des exportations : FranceAgriMer qui intervient aussi pour la gestion financière des programmes d'aide aux plus démunis et d'aide alimentaire et pour la gestion financière de la vaccination de la Fièvre catarrhale du mouton ;

Actions de surveillance sanitaire des zones conchylicoles : FranceAgriMer.

Déléataires désignés par arrêté ministériel ou préfectoral après appel à candidature :

Identification et enregistrement des carnivores domestiques : Société d'identification des carnivores domestiques (I-CAD) ;

Prévention, surveillance et lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux et les végétaux : Organismes à vocation sanitaire (OVS), organisations à vocation technique (OVVT), associations sanitaires régionales (ASR), comme les groupements de défense sanitaire (GDS) et les Fredon (fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles) ;

Laboratoires nationaux de référence, laboratoires agréés et laboratoires reconnus pour effectuer des autocontrôles : ces structures doivent être désignées, agréés ou reconnus par une décision administrative conditionnée ;

Vétérinaires sanitaires et vétérinaires mandatés : sont désignés ou choisis par l'autorité administrative sur candidatures ;

Conditions techniques du transport de denrées alimentaires sous température dirigée : le CEMAFROID SNC pour la surveillance technique et la délivrance d'attestations officielles de conformité.

L'ordonnance n° 2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation prise en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a accentué cette tendance, en particulier en prévoyant la **reconnaissance de réseaux sanitaires** disposant de **prérogatives particulières** de gestion des dangers sanitaires, exercées **en coordination avec les organismes à vocation sanitaire (OVS)** et susceptibles de demander l'extension sur un territoire donné de leurs réglementations.

Les organismes à vocation sanitaire (OVS)

Les organismes à vocation sanitaire (OVS), définis par l'article L. 201-9 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), sont « des personnes morales reconnues par l'autorité administrative [...] dont l'objet essentiel est la protection de l'état sanitaire des animaux, des végétaux, des produits végétaux, des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires d'origine animale, dans le secteur d'activité et l'aire géographique sur lesquelles elles interviennent ».

Un arrêté du 31 mars 2014 détermine, par région et par domaine, les organismes reconnus comme OVS. Le mandat de reconnaissance court pour cinq ans à compter de la date d'application de cet arrêté.

Les OVS ainsi reconnus sont susceptibles de se voir confier par l'État (au sens de l'article L. 201-9 du CRPM) ou déléguer (au sens de l'article L. 201-13 du CRPM), en plus de leurs missions propres, des **actions sanitaires concourant à la mise en application des politiques publiques décidées par le gouvernement**.

En **santé des animaux**, les Fédérations Régionales des Groupements de Défense Sanitaire (FRGDS) ont été reconnues OVS « animaux ». En **santé des végétaux**, ce sont les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) qui ont été reconnues comme OVS.

Dans le cadre de la réforme territoriale, les OVS appartenant aux sept nouvelles régions issues du regroupement d'anciennes régions, sont appelés à se regrouper à leur tour et à obtenir une nouvelle reconnaissance avant le 1^{er} janvier 2020.

I - Délégations aux OVS dans le domaine de la santé animale

1/ Délégation pour la gestion des prophylaxies bovines

Au titre de l'article **L. 201-13 du CRPM**, l'État délègue aux OVS « animaux », la gestion des prophylaxies bovines pour la tuberculose, la brucellose et la leucose enzootique, pour une période initiale de cinq ans. Les activités déléguées sont soumises à un cahier des charges national et les délégataires doivent être accrédités selon le référentiel ISO/CEI 17 020 relatif aux organismes d'inspection à partir de 2017. À ce stade, sur les vingt-deux OVS de métropole, seize OVS ont été audités par le Comité français d'accréditation (COFRAC) entre le 20 avril et le 7 juillet 2016. Les six autres OVS seront audités entre octobre et novembre 2016.

Une commission d'accréditation, fin 2016, devrait confirmer l'accréditation des vingt-deux FRGDS audités.

L'État accompagne financièrement les OVS « animaux » dans la démarche d'accréditation nécessaire aux délégations de tâches liées aux contrôles officiels, à hauteur de 270 000 euros en 2015.

Pour la **gestion du maintien des qualifications des cheptels et l'édition des documents sanitaires accompagnant individuellement les animaux**, le montant de cette participation est déterminé jusqu'à la fin de l'année 2016 pour chaque département en fonction des quatre types d'activités énumérés ci-dessous :

- l'organisation de la préparation des prophylaxies ;
- les contrôles nécessaires à la qualification des troupeaux ;
- le contrôle des opérations liées aux mouvements d'introduction ;
- la gestion de l'édition, de l'impression et de la mise à disposition des « ASDA » (attestations sanitaires à délivrance anticipée), documents qui caractérisent, pour chaque animal, la qualification sanitaire du cheptel dont il est issu.

Le montant de la participation financière est calculé selon le principe suivant pour les trois premières activités :

- **en cas de délégation complète**, une base forfaitaire de 18 400 euros et une participation complémentaire de 4 euros par cheptel pour les 3 000 premiers cheptels du département et de 1,6 euro par cheptel au-delà ;

- **en cas de délégation partielle**, un tiers de la somme totale (base forfaitaire + participation complémentaire) pour chacun des domaines délégués.

En outre, pour la gestion de l'édition des attestations sanitaires (ASDA ou encore « carte verte »), l'État participe aux frais d'édition à hauteur de 0,04 euro par « ASDA » ou « LPS » (laissez-passer sanitaire) imprimé.

Dans la loi de finances initiale pour 2016, le total des subventions accordées aux groupements de défense sanitaire (GDS) par les services déconcentrés s'élevait à 5,1 millions d'euros, montant porté dans le **projet de loi de finances pour 2017 à 5,6 millions d'euros**.

2/ Participation au programme apicole européen

Le « Programme Apicole Européen » pour la lutte et la surveillance des varroas (un acarien, parasite destructeur des abeilles) fait l'objet d'un cofinancement européen du FEAGA (Fonds européen agricole de garantie). La participation du ministère s'ajoute à la participation octroyée par FranceAgriMer.

Le projet financé vise à mettre en œuvre un plan de prophylaxie qui comporte les volets suivants :

- amélioration de l'enregistrement des ruches et des apiculteurs ;
- surveillance de *Varroa destructor*, la généralisation et la diffusion des méthodes de lutte sanitaires et médicales ;
- suivi et évaluation du plan.

Pour la période 2015-2016, **six OVS ont fait l'objet, ensemble, d'une convention à hauteur de 119 188 euros**.

II - Délégations aux OVS dans le domaine de la santé végétale

Les OVS du domaine de la santé végétale sont chargés la réalisation par délégation conforme à **l'article L. 201-13 du CRPM** de plusieurs missions d'inspection officielles :

- les inspections des **pépinières** et autres établissements revendeurs de **matériel de reproduction végétale** pour l'obtention du passeport phytosanitaire prévu par la législation européenne ;

- les inspections de surveillance des **organismes nuisibles** réglementés et émergents ;

- les inspections des lots et, le cas échéant, des parcelles dans le cadre de la **certification des végétaux et produits végétaux pour l'exportation** ;

- le contrôle des mesures ordonnées par l'administration dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles.

La réalisation de ces missions ne représente le plus souvent qu'une partie du total des inspections et des contrôles réalisés dans les mêmes domaines par la DRAAF. Elle fait l'objet d'une convention-cadre pluriannuelle et de conventions d'exécution techniques et financières renouvelées chaque année entre la DRAAF et l'OVS.

Comme pour le domaine animal, et conformément aux dispositions du CRPM, les OVS de la santé végétale ont été **accrédités en fin d'année 2015** et début 2016 sous la norme ISO 17020.

Les OVS du domaine de la santé végétale réalisent également des missions dites « confiées », indépendantes des contrôles officiels, comme la conduite d'essais au champ pour rechercher des solutions aux impasses techniques liées aux usages orphelins (maladies ou parasites pour lesquels il n'existe aucune solution phytopharmaceutique).

Dans la loi de finances initiale pour 2016, le total des **subventions accordées aux FREDON** par les services déconcentrés s'élevait à 12 millions d'euros, ce montant ayant été réduit dans le **projet de loi de finances pour 2017 à 11,8 millions d'euros**.

La législation sanitaire européenne et française appliquant un principe de responsabilité de premier niveau des professionnels, la mobilisation de ceux-ci, directement ou à travers certaines de leurs organisations, par les pouvoirs publics peut être vue comme un prolongement naturel qui permet d'incarner ce principe sous des formes diversifiées, dont certaines, coopératives.

Au demeurant, il est généralement souhaitable que les professionnels soient plus étroitement impliqués dans les actions de surveillance sanitaire, sous certaines réserves toutefois.

La délégation opérationnelle de la politique de sécurité sanitaire peut, en effet, être justifiée par plusieurs considérations.

Il peut s'agir de **faire appel à des compétences qui n'existent pas au sein de l'administration** ou sont difficiles à maintenir, **d'impliquer les organisations professionnelles agricoles dans une démarche qui poursuit un intérêt collectif** ou encore de **s'appuyer sur les réseaux sanitaires développés par les exploitants**.

Il s'agit dans tous les cas d'améliorer la fonction de production de contrôle et de surveillance en diversifiant ses acteurs, en mobilisant les qualifications et, sans doute aussi, en favorisant l'adjudication harmonieuse de la norme.

2. ..., malgré ses avantages, pose également des problèmes qu'il faut résoudre

Si les **délégations** sont une composante aussi importante qu'utile du système de maîtrise des risques sanitaires, elles **n'en posent pas moins une série de problèmes** envisagés dans le rapport d'évaluation que leur a consacré le CGAAER.

Elles ne doivent **pas constituer les prémices d'un désengagement de l'État** en s'inscrivant, moins dans un projet positif que **dans une logique d'accommodements face à la contrainte de moyens**.

Cette évolution serait alors contestable dès lors qu'elle **pourrait aboutir à une moindre qualité de service**.

Par ailleurs, **sur le plan des principes législatifs européens, elle pourrait poser problème**.

Certes, la législation européenne prévoit la possibilité de déléguer des contrôles mais c'est sous réserves. En particulier, tout conflit d'intérêts doit être évité tandis que le niveau de qualité de la surveillance sanitaire doit être préservé et dûment contrôlé (voir ci-dessus).

Cependant, les délégations doivent respecter des principes afin de préserver leur intégrité.

Dans un **rapport publié en décembre 2013, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)** en a rappelé les termes et s'est attaché à évaluer si les délégations mises en place les respectent effectivement.

Pour le CGAAER, il convient que les délégations respectent **six principes fondamentaux** :

- garantir que les enjeux et les objectifs de l'État soient partagés par le délégataire ;
- s'assurer de la bonne exécution technique de la mission ;
- surveiller la bonne utilisation des fonds versés ;
- garantir un niveau de facturation raisonnable du service délégué ;
- vérifier que les informations sur l'activité déléguée sont suffisantes et suffisamment exploitées ;
- s'assurer de la disponibilité du délégataire en cas d'urgence ou de crise, d'alerte ou de gestion des foyers.

Sur l'ensemble de ces points, le rapport a pu relever des insuffisances plus ou moins systématiques.

Sont, en particulier, soulignés :

- les limites des procédures de certification technique des délégataires, même dans le cas où un régime d'accréditation est en place (OVS et délégataires nationaux) dans la mesure où les auditeurs sont liés par les termes des référentiels techniques, qui peuvent n'être pas adéquats ;

- les difficultés rencontrées pour garantir l'adéquation des financements aux missions déléguées (le financement des GDS par l'État avait été estimé très déficitaire par rapport aux coûts des missions - à peine 33 % des coûts - en 2008) dans un contexte de contrôles financiers généralement formels ;

- enfin, le défaut d'anticipation des situations de crise dans les délégations, l'implication du partenaire dépendant d'une relation de confiance un peu hasardeuse.

Le rapport du CGAAER aborde également les problèmes liés aux modalités de financement des interventions des organismes délégataires.

Elles sont aussi diverses que les problèmes qu'elles suscitent.

Ainsi, dans le cas où la rémunération perçue auprès de l'utilisateur se fait par acte, il peut exister un conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit d'accorder une certification.

De son côté, le financement par cotisation volontaire obligatoire (CVO) ou affectation d'une taxe ou redevance résulte toujours d'un compromis qui peut être précédé de discussions tendues. Les conditions dans lesquelles les tarifs de certaines redevances sont définis, en particulier, les retards d'adoption des arrêtés nécessaires à leur perception, témoignent des difficultés auxquelles donne lieu la détermination de ces financements.

D'un point de vue budgétaire, on doit ajouter que, si ces recettes permettent d'épargner les crédits budgétaires du programme 206, elles créent une affectation très contestable au regard du principe d'universalité budgétaire.

Par ailleurs, du strict point de vue de l'analyse des coûts de la politique de sécurité sanitaire des aliments, ces financements, qui ne sont pas recensés ou identifiables, brouillent la lisibilité des enjeux financiers de cette politique.

Enfin, les concours de l'État ne sont pas toujours aisément analysables même s'ils ont pour effet de réduire le coût des activités des délégataires supportés par les usagers. Il en va de même des concours des collectivités territoriales qui, par ailleurs, se trouvent fragilisés par certaines menaces exposées à vos rapporteurs spéciaux lors de leur mission en région Bretagne (voir *infra*).

Au-delà de ces questions, il en est une de principe, celle du degré de participation de l'impôt au financement d'activités qui ont une nature mixte, à la fois de services rendus aux professionnels dont la responsabilité en matière de sécurité sanitaire est primordiale et de concours à la production d'un bien public qui intéresse la collectivité.

Le CGAAER note qu'il est logique que le financement des délégations repose en tout ou en partie sur les professionnels dans la mesure où la sécurité sanitaire est une composante à part entière de leurs activités économiques.

Pour autant, l'expression « en tout ou en partie » employée dans le rapport du conseil général, traduit une forme d'embarras à trancher selon une position de principe.

De fait, en la matière, il s'avère délicat de s'appuyer sur une approche théorique exclusive. Dans la mesure où les délégations sanitaires correspondent à une forme d'organisation des services nécessaires aux entreprises pour le respect de leurs obligations sanitaires mais aussi à une modalité choisie par l'État pour l'accomplissement de sa mission propre, (sans d'ailleurs que la délégation ne semble dessaisir l'État de sa responsabilité juridique), une solution mixte semble s'imposer. Il faut en outre compter avec la logique même de l'économie des biens publics qui enseigne qu'à défaut d'un financement collectif le risque existe d'un déficit des investissements nécessaires à la maximisation des externalités positives ou à la réduction des externalités négatives liées à une activité. Il est tout à fait crucial pour l'ensemble des producteurs que l'un d'entre eux ne vienne pas occasionner des dommages pratiques et de réputation du fait d'un sous-investissement dans la sécurité sanitaire de ses produits.

Enfin, des considérations pratiques peuvent jouer. Ainsi, le rapport du CGAAER mentionne les problèmes de capacité des structures à faire face à d'éventuelles responsabilités avec la situation des GDS qui seraient dans l'incapacité d'assurer les risques d'une propagation d'une épizootie animale par ses salariés.

Tout juste doit-on mentionner des situations où la composante d'intérêt général de la surveillance sanitaire ressort comme moins évidente. Tel est le cas évoqué par le rapport du conseil général dans le champ de la restauration collective ou de la remise directe.¹

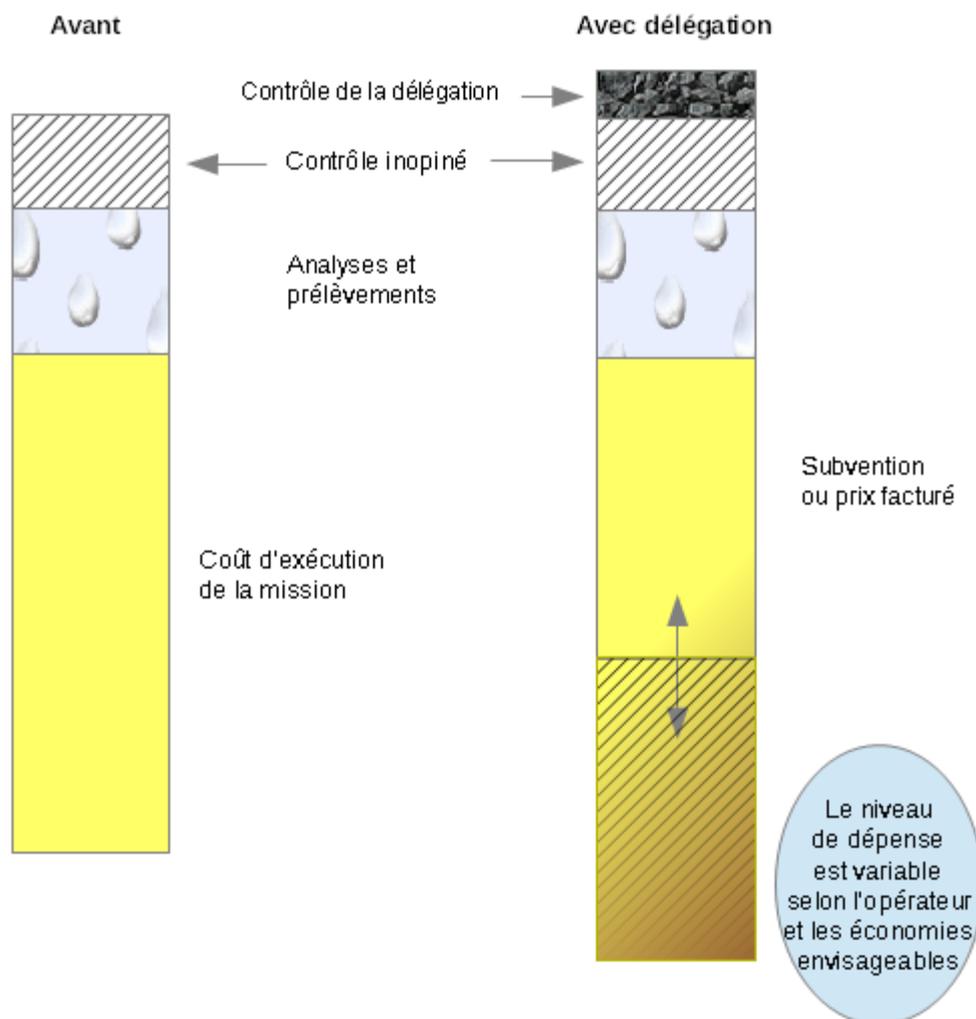
En dehors des problématiques de tarification, il y a lieu d'envisager les effets sur les coûts de la politique de sécurité sanitaire des processus d'externalisation.

¹ À ce propos, le rapport estime que la délégation de l'inspection pour la restauration commerciale pourrait aboutir à un coût de l'ordre de 2 000 euros hors taxes par an ce qui augmenterait le prix du repas dans un restaurant de province de l'ordre de 4 %.

L'impact global dépend au premier chef du degré de substitution auquel aboutit l'implication des partenaires privés mais aussi de certaines composantes plus techniques.

Sur le premier point, la substitution ne saurait être totale, l'État devant conserver des moyens propres de supervision, notamment pour réaliser des contrôles inopinés et conserver un savoir-faire suffisant. Par ailleurs, il faut compter avec les coûts de gestion des délégations par les services.

Le rapport du CGAAER conclut à une forme d'incertitude, résumée dans le graphique ci-dessous.



Source : CGAAER. *Les délégations de missions à la direction générale de l'alimentation*. N° 13030. Décembre 2013

En toute hypothèse, le coût pour l'utilisateur devrait être systématiquement inclus dans le raisonnement sur l'économie des missions déléguées.

De ce point de vue, des éléments importants sont susceptibles d'exercer des effets. Il en va ainsi de la complétude des conventions de délégation afin d'éviter des coûts imprévus mais aussi de la mise en concurrence des entités quand elle est envisageable.

Enfin, il y a lieu de mentionner la contribution des collectivités territoriales au financement des missions des délégataires.

De manière générale, **les financements accordés par les collectivités territoriales pour contribuer à la qualité sanitaire des produits alimentaires sont, pour le moins, mal connus.** Ils ne font l'objet d'aucun recensement systématique, ce qui empêche toute connaissance fine des moyens publics totaux consacrés à la sécurité sanitaire des aliments.

L'intervention des collectivités, qui paraît importante est, en outre, diverse dans ses expressions.

Les échanges de vos rapporteurs spéciaux avec les responsables locaux du GDS Bretagne témoignent de ces deux caractéristiques. Une inquiétude a été exprimée devant les suites possibles de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui pourrait conduire à empêcher le département des Côtes-d'Armor – évolution généralisable à tous les départements – de contribuer au financement du GDS Bretagne et, ainsi, priver celui-ci d'une somme de l'ordre de un million d'euros. En outre, le relais pris par la région Bretagne se serait traduit par une modification des conditions d'attribution des concours aux entreprises qui deviendraient des concours directs plutôt que ceux mutualisés actuellement accordés par le département.

Ces inquiétudes paraissent en l'état justifiées au vu de la réponse apportée sur ce point à vos rapporteurs spéciaux.

Pérennité des aides versées par les départements

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, introduit dans ses dispositions une modification des compétences des conseils départementaux. Depuis le 31 décembre 2015, les conditions de participation financière des conseils départementaux sont susceptibles de remettre en cause le financement des GDS. Une analyse juridique de l'impact de ces dispositions législatives par le service des affaires juridique du ministère en charge de l'agriculture et par la direction générale des collectivités territoriales au ministère de l'intérieur confirme cette approche et indique que les GDS ne sont pas éligibles aux financements directs des conseils départementaux. La compétence des départements dans le domaine sanitaire se traduit en effet exclusivement par le financement des laboratoires d'analyse.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt reste particulièrement attaché au modèle sanitaire français et soucieux de la pérennisation du soutien financier apporté par les collectivités territoriales aux programmes sanitaires locaux. Ainsi, les services du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt soutiennent-ils les initiatives entre les Fédérations Régionales des GDS et les Conseils Régionaux nouvellement installés, qui sont les interlocuteurs désignés pour mettre en œuvre des solutions adaptées aux problématiques de santé animale dans ce contexte territorial rénové, afin que des relais régionaux puissent être identifiés.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Sans préjudice des prolongements effectifs de ces questionnements légitimes, force est de mettre en évidence **l'utilité d'une réflexion sur l'homogénéisation des soutiens publics locaux** à l'expression d'une politique dont les composantes territoriales sont indiscutables mais qui suit aussi des orientations nationales qu'il faut consolider.

L'État devrait impulser une forme de conventionnement financier autour des quelques grands principes d'efficacité qu'il défend dans le cadre complexe des délégations de ses missions.

Cette orientation va évidemment au-delà du problème particulier ici évoqué.

C'est plus globalement qu'un besoin de clarification et de structuration des pratiques de délégations sanitaires doit être satisfait.

Sous cet angle, on relève des pratiques très diverses d'un territoire à l'autre de la part même de l'État. C'est ainsi que le « profil pays » France établi dans le cadre des processus d'harmonisation européenne remarque que les SRAL désignent comme délégués de leur mission de surveillance des végétaux les FREDON sur une base régionale et que la proportion des contrôles réalisés par elles varie d'une région à l'autre.

Le rapport du CGAEER (n° 14 072) qui mentionne ce document ajoute constater pour le budget 2015 du programme 206, que « *dans certaines régions, la ligne « sous action Délégations et missions confiées aux OVS dans le domaine végétal » représente plus de 90 % des montants affectés à l'action 01 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » qui représente de l'ordre de 40 % du budget total du programme 206 régional ».*

Vos rapporteurs spéciaux se rallient donc à la suggestion selon laquelle **il serait utile qu'un compte rendu annuel d'activités détaillé soit formalisé par chaque FREDON et facilite au plan régional l'analyse par les SRAL des actions de contrôles menées et des effectif consacrés par les FREDON, puis permette à la DGAL la consolidation nationale dans le cadre de la supervision et la coordination des actions de ses délégués.**

Une telle recommandation devrait être étendue à l'ensemble des délégués.

Recommandation : assurer une gestion rigoureuse et cohérente des délégations sanitaires et, notamment, prévoir un compte rendu annuel détaillé des activités conduites par les délégataires.

IV. UNE POLITIQUE EN QUÊTE D'EXPERTS ? LA SITUATION PARFOIS TRÈS PRÉOCCUPANTE DES INFRASTRUCTURES D'ANALYSES ET DE RECHERCHE

Le système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation suppose **un haut niveau de capacité d'expertise** scientifique qui doit pouvoir remplir au moins **deux missions fondamentales** : **l'analyse de conformité des produits** aux normes en vigueur ; **la recherche** sur les conditions d'innocuité des productions alimentaires dans une démarche d'approfondissement des connaissances.

L'appareil de maîtrise des risques sanitaires comporte des entités chargées d'assurer l'exécution de ces missions. De ce point de vue, les laboratoires d'analyse, par leur dimension particulièrement capitalistique incorporant des technologies destinées à identifier la présence de dangers sanitaires et à évaluer les risques liés à ceux-ci, sont des pièces maîtresses d'une infrastructure qui comporte également des institutions dédiées, les agences.

Ces pièces stratégiques du système exercent des fonctions diversifiées, de prolongement des contrôles de routine pour les unes, mais aussi, pour les autres, de recherche et d'anticipation.

L'offre d'analyses se trouve assurée par des entités privées ou publiques qui, aux termes de la législation sont astreintes à des règles supposées garantir leur expertise mais aussi leur indépendance et une forme de transparence.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que la composante publique de l'offre d'analyses se trouve confrontée à des difficultés dont différents rapports d'audit¹ ont pu présenter les termes sur un mode très préoccupant.

Parmi ceux-ci se dégagent des **problématiques différentes** : la capacité analytique de certaines entités, les effets de leur exposition à des concurrences dont la loyauté est parfois mise en cause, certaines surcapacités

¹ Parmi lesquels il convient de mentionner particulièrement le rapport de la mission interministérielle de différents corps d'inspection et de contrôle (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Contrôle général économique et financier et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) publié en juin 2012 et portant sur « l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics ».

résultant de la superposition de structures publiques aux plans de charge trop étroits pour amortir des coûts fixes élevés...

Dans ce contexte, **de réelles inquiétudes doivent être formulées** devant des perspectives de rationalisation de l'infrastructure publique d'analyses qui, aux yeux de vos rapporteurs spéciaux, ne doivent pas affaiblir sa contribution au système de surveillance sanitaire des aliments.

Il tout à fait indispensable de maintenir les capacités correspondantes, voire de les développer, pour promouvoir une connaissance approfondie des problématiques complexes de la sécurité sanitaire des aliments.

A. L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL, QUELLES CAPACITÉS ANALYTIQUES POUR QUELLE VOCATION ?

L'Anses est un acteur majeur de la politique de sécurité sanitaire, tant en France que dans un contexte d'emblée international, son rôle étant reconnu en Europe et au niveau mondial.

Pourtant, sa vocation appelle quelques clarifications, dont des évolutions récentes n'ont pas contribué à ouvrir la perspective, dans un écosystème français de la recherche publique sur la sécurité sanitaire des aliments qui apparaît extrêmement fragmenté.

1. Les missions de l'Anses, une extension discutable

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été créée le 1^{er} juillet 2010 après la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).

Elle exerce des compétences dans différents domaines qui ne se réduisent pas à la sécurité sanitaire des aliments.

Par ailleurs, dans ce dernier champ, elle tend à connaître un élargissement de ses attributions, discutable au plan des principes, et doit partager les attributions qui sont les siennes avec d'autres organismes.

a) Une agence sanitaire multicartes, aux attributions en extension discutable et devant partager ses attributions dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments avec d'autres organismes

L'Anses est chargée de missions diversifiées, reflète des compétences exercées par les organismes fusionnés du fait de sa création.

(1) Plusieurs domaines de compétence, dont la sécurité sanitaire des aliments

L'Anses est active dans **cinq domaines de compétences** :

- l'environnement et la santé (évaluation des risques chimiques - les perturbateurs endocriniens, par exemple-, enjeux sanitaires des technologies en fort développement comme les nanotechnologies, avec toutefois des contours de compétence sur les biotechnologies qui doivent tenir compte de l'existence du Haut Conseil des biotechnologies, évaluations des risques des milieux avec un accent sur l'eau (mais aussi sur les sols) ;

- le travail et la santé avec un champ analogue à celui décrit pour l'environnement mais adapté aux conditions d'exercice des professions (par exemple, pour les agriculteurs, un focus est consacré à l'utilisation des produits phytosanitaires) ;

- la santé et l'alimentation ;

- la santé et le bien-être animal pour lesquels l'Anses a pour objectifs de progresser dans la connaissance des maladies animales mais aussi des risques que ceux-ci encourent du fait de différents substances ou de leur usage (exemples : les néonicotinoïdes ; l'antibiorésistance).

Elle doit par ailleurs maintenir des compétences de référence pour les zoonoses et les épizooties et renforcer ses activités d'épidémiologie et d'évaluation des médicaments vétérinaires.

- la santé et la protection des végétaux. Dans ce dernier domaine, l'Anses a reçu pour missions prioritaires d'évaluer les installations de confinement, les méthodes d'identification des OGM et des organismes réglementés et les organismes nuisibles aux végétaux.

Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, les activités confiées à l'Anses, qui s'intègrent dans le cadre du plan national nutrition santé, au plan obésité et au programme national pour l'alimentation, recouvrent les réponses aux saisines qui lui sont adressées et les différentes activités des laboratoires en matière de recherche et de surveillance.

Il s'agit plus précisément :

- de réunir et d'exploiter des données sur les comportements alimentaires et leurs effets sur la santé ;

- de perfectionner les méthodes d'analyse des contaminants chimiques et biologiques dans l'eau et les matrices alimentaires afin, notamment, d'abaisser les limites analytiques et d'affiner et diversifier les méthodes d'évaluation des risques ;

- d'accomplir une mission de veille et d'exploration des nouvelles données scientifiques sur le rôle de l'alimentation dans certaines grandes pathologies (diabète en premier lieu) tout en progressant dans la

connaissance des risques (en particulier, ceux de l'accumulation de micro-doses et ceux liés aux perturbateurs endocriniens) ;

- de procéder à des évaluations de risques liés à des situations alimentaires concrètes et à des innovations comportementales ou de produits.

Cette dimension multicarte de l'agence avait fait l'objet d'observations dans le cadre du rapport Babusiaux-Guillou.

« 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. 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. »

Ces observations méritent d'être nuancées dans la mesure où le COP de l'agence mentionne plusieurs points d'intérêt majeurs pour la contribution d'une agence sanitaire à la politique de sécurité sanitaire des aliments. Il est vrai qu'elles sont également tributaires d'une conception donnée de cette politique, qui, compte tenu des principes qui l'ordonnent (une surveillance « du champ à l'assiette ») inclut ou non certaines activités dans le périmètre de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Il n'en reste pas moins que la diversité des missions de l'Anses peut conduire à des arbitrages, dont la comptabilité analytique de l'agence invite, malgré ses imprécisions, à constater la réalité (voir *infra*), conduisant à observer que la création de l'Anses n'a pas doté la France d'une agence sanitaire spécifiquement, voire même principalement, dédiée à la sécurité sanitaire des aliments.

Tout comme pour les autres intervenants de cette politique, la diversité des compétences exercées et les effets de bord entre objectifs d'innocuité des aliments et objectifs de santé des matières premières entretiennent une certaine ambiguïté dans les missions exercées par l'agence, dans un contexte où, par ailleurs, celle-ci est loin d'avoir un monopole sur les préoccupations naturellement liées à la sécurité sanitaire des aliments (voir *infra*).

Observation : la création de l'Anses n'a pas conduit la France à se doter d'une agence de sécurité sanitaire des aliments, sur le modèle de l'agence européenne.

(2) Des modes d'intervention allant se diversifiant dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments moyennant des choix discutables

(a) Des compétences en voie d'extension

L'encadré ci-dessous récapitule les principales activités de l'agence dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) en 2015 telles qu'elles ont été exposées à vos rapporteurs spéciaux.

Les principales activités de l'Anses en matière de SSA en 2015

L'activité des laboratoires a été marquée par :

- les réflexions stratégiques, avec l'appui du Conseil scientifique, sur les toxines dans les aliments et l'eau destinées à la consommation humaine et les eaux de baignade ;

- l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action (en collaboration avec le service commun des laboratoires) sur les contaminants chimiques dans les abeilles, le miel, etc. ;

- la mobilisation pour les analyses de produits de la pêche en Méditerranée (potentielle contamination chimique) ;

- la participation aux travaux sur la rénovation du dispositif de surveillance et de vigilance des phycotoxines ;

- le **développement de travaux méthodologiques sur la qualité des données des plans de contrôle et de surveillance officiels** (débuté par les résidus de pesticides mais qui sera poursuivi en 2016 en SSA) ;

- la consolidation des modalités de collecte, de traitement et de transmission à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) des données de surveillance de l'antibiorésistance et des zoonoses alimentaires.

Les principaux travaux de l'Anses en matière de risques chimiques :

- la poursuite et la finalisation des travaux de l'étude de l'alimentation totale infantile (EATi) ;

- la publication de l'avis et du rapport sur les PCB dans les poissons d'eau douce ;

- des avis variés témoignant de la diversité des préoccupations sanitaires liées aux substances chimiques : phétoxyéthanol dans les œufs de poissons, risques liés à certains champignons de cueillette, saisines réglementaires sur les améliorants alimentaires ; phycotoxines des coquillages ;

- la contribution, avec l'Ifremer, au programme en Méditerranée sur l'estimation de la contamination des poissons et coquillages par divers polluants liée aux rejets de boues et éléments-traces (site Alteo) ;

- la tenue d'un séminaire international à Maisons-Alfort sur la méthodologie des études de l'alimentation totale dans le cadre du programme européen « *TDS exposure* » ;

- la mise en place en partenariat d'une étude-pilote d'investigation des conséquences sanitaires potentielles de la contamination des ressources marines par des microplastiques ;

- les travaux avec l'Institut national de la consommation, sur emballages et chauffage (création de contaminants néoformés) et sur les lignes directrices pour l'évaluation des matériaux au contact des denrées alimentaires, en lien avec la réflexion sur une stratégie de priorisation des substances néoformées indésirables.

Les principaux travaux de l'Anses en matière de risques microbiologiques :

- un rapport relatif à l'information du consommateur, qui associe l'expertise des sciences humaines et sociales et permet, à partir d'une question d'étiquetage-information (botulisme et nourrissons, syndrome hémolytique et urémique et *Escherichia coli* productrices de shiga toxines...), de caractériser l'importance des déterminants comportementaux et de leurs connaissances en termes d'impact de la communication, avec des perspectives de comparaison basées sur la démarche ACE (analyse coût efficacité) et les indicateurs DALY (années de vie ajustées sur l'incapacité) ;

- la publication d'un avis et d'un rapport d'expertise sur les risques inhérents à la consommation d'insectes. Cet avis, s'inscrit dans un contexte de questionnements (FAO) sur une possible montée en puissance de cette consommation comme alternative protéique ;

- la publication d'un avis sur la notion de denrée périssable, dans le contexte de la stratégie gouvernementale de réduction du gaspillage et l'influence des marquages de DLC (date limite de consommation) ou DLUO (date limite d'utilisation optimale) ;

- des avis relatifs à l'évaluation de protocoles d'échantillonnage (contexte *E. coli*) et d'analyse : graines germées et steaks hachés ;

- un avis sur l'amélioration de l'évaluation sanitaire des OGM empilés et sur l'évaluation des OGM développés pour des pays tiers et non destinés au marché européen mais présents à l'état de traces ;

- un avis relatif au trématode parasite *Alaria alata* (viandes de sanglier sauvage) ;

- une publication de lignes directrices sur les guides de bonnes pratiques d'hygiène, qui ont vocation à s'adresser aux administrations de contrôle (analyse des dangers) comme aux rédacteurs (professionnels des filières concernées).

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les données exposées méritent d'être mises en perspective, et complétées par la prise en compte d'autres activités nouvellement dévolues à l'agence.

À cet égard, on peut s'appuyer sur le contrat d'objectifs et de performances (COP) de l'agence, qui distingue des **activités opérationnelles**, **des activités de recherche et des activités d'animation et de formation**.

D'un point de vue opérationnel, l'Anses est d'abord chargée de contribuer à la résolution des crises et de participer à leur prévention. Dans ce cadre, elle doit aussi s'attacher à la préparation opérationnelle des réseaux qui contribuent à la surveillance du territoire.

Elle exerce également des **missions de police sanitaire spécifiques** à travers l'exercice d'une compétence particulière dans le domaine des **médicaments vétérinaires** qui la voit gérer les demandes d'autorisation de mise sur le marché.

Il en va désormais (depuis 2015) de même pour **les produits phytopharmaceutiques et les matières fertilisantes et supports de culture (MFSC)**.

(b) Une difficulté de principe

Les responsabilités conférées à l'Anses dans le domaine des autorisations de mise sur le marché des différents intrants mentionnés posent problème au regard d'une acception stricte d'un des grands principes de la maîtrise des risques, celui qui prévoit une distinction nette des responsabilités en matière d'évaluation et de gestion.

Au demeurant, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cette extension aurait fait l'objet d'une **opposition de certaines associations représentées au conseil d'administration de l'Anses**.

L'une des difficultés souvent évoquées rencontrées par l'Anses tient dans le devenir incertain de ses avis de sorte que l'extension des compétences de l'Anses peut être vue comme de nature à résorber les situations où ceux-ci demeurent lettre morte.

Cependant, outre que cette extension semble ne pas devoir offrir de garantie totale sous cet angle (voir *infra*), le choix d'étendre les attributions de l'Anses à la gestion des autorisations de mise sur le marché n'est pas anodin.

Il est évident que les compétences de l'Anses doivent comprendre l'évaluation des produits correspondants ne serait-ce que parce que, au stade opérationnel de l'évaluation des risques, l'agence est appelée à prendre en compte la présence de ces produits dans l'alimentation et les conditions de leur innocuité.

Pourtant, **cette compétence d'évaluation peut être distinguée de celle conférée à l'agence d'autoriser la mise sur le marché des produits en cause.**

Ainsi, on doit s'interroger sur la compatibilité entre le choix de ne pas distinguer ces missions et l'énoncé du principal général de séparation des compétences d'évaluation et de gestion, tout en remarquant que cette confusion n'est pas un cas isolé en Europe (voir *supra*).

En pratique, cette responsabilité peut conduire l'agence à quelque embarras dans l'hypothèse où l'évaluation des risques exercée dans le cadre de sa mission générale de veille sanitaire pourrait devoir se confronter avec des produits autorisés par l'agence.

Une solution intermédiaire consisterait à séparer très fermement les organisations administratives vouées à ces différentes missions.

Recommandation : reconsidérer l'attribution à l'Anses de responsabilités de gestion des produits réglementés dans le cadre d'une consécration par les principes européens de la séparation de l'évaluation des risques et de la gestion et éviter que la structure de financement de l'agence ne recèle des incitations à négliger les missions les plus coûteuses.

(c) Consolider l'Anses comme référent européen pour les substances réglementées

Compte tenu des dispositions qui encadrent la mise sur le marché des substances réglementées, il faut s'interroger sur **la portée de la police sanitaire ainsi exercée par l'agence.**

Par exemple, s'agissant des produits phytopharmaceutiques (PPP), on rappelle que l'organisation européenne **distingue l'autorisation des substances**, confiée à l'agence européenne selon une procédure qui fait intervenir un pays rapporteur et un comité d'experts **de l'autorisation des produits.**

Dans cette organisation à deux étages, l'attribution de la fonction de rapporteur pour la substance présente un enjeu important qu'illustre, par exemple, le cas du diméthoate dont la diffusion s'est poursuivie un certain temps malgré les réticences de l'Anses dans un contexte où la substance impliquée faisait l'objet d'une attribution de compétence à un pays référent du sud de l'Europe plutôt enclin à en autoriser l'emploi.

Il convient donc de recommander que l'Anses développe ses positions d'agence de référence pour peser effectivement sur les conditions de diffusion de substances présentant un danger sanitaire. La mise en œuvre de la clause de sauvegarde par un pays pour être utile ne représente pas une réponse entièrement adaptée dans un espace de libre circulation des marchandises.

Par ailleurs, s'agissant des produits, le système européen d'autorisation de mise sur le marché en confie la responsabilité aux autorités nationales selon une organisation en zonage.

Elle permet à un demandeur de déposer son dossier dans un des pays de la zone pour obtenir une autorisation dans tous les pays de la zone, selon un mécanisme de reconnaissance mutuelle qui n'empêche pas un État de la zone considérée de s'opposer à la mise sur le marché d'un produit autorisé quand certaines circonstances sont réunies. Il reste important que l'Anses puisse exercer une influence déterminante au sein de la zone sud à laquelle appartient la France et qui réunit la Bulgarie, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte, l'Espagne et le Portugal.

De ce point de vue, les performances de l'Anses apparaissent globalement satisfaisantes puisqu'elle concentre la très grande majorité des dossiers de la zone.

Recommandation : développer l'influence scientifique de l'Anses en Europe.

(3) Un opérateur de recherche important, mais parmi d'autres

Comme organisme de recherche, l'Anses a les missions d'un **opérateur de recherche** conduisant des recherches en propre ou servant de référent pour des recherches réalisées dans les domaines de sa compétence.

À ce titre, l'Anses a une **vocation d'animatrice et de formatrice** au service des structures qui agissent dans ses secteurs d'intervention.

Dans ce cadre, elle est supposée développer une influence dans la communauté des acteurs de la santé publique et des chercheurs dans le cadre, naturellement international, des compétences qui sont les siennes.

Ainsi, l'Anses est désignée dans le secteur de la sécurité sanitaire des aliments comme **l'autorité nationale de référence correspondant de, et avec, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'EFSA)**.

À titre d'illustration, l'Anses participe **au réexamen des substances phytopharmaceutiques actives conduit à l'échelle européenne**.

On relève que **l'Anses est également chargée de mandats internationaux en tant que laboratoire de référence** garant de la fiabilité des analyses effectuées par l'ensemble des laboratoires agréés pour chaque pathogène ou contaminant réglementé.

À ce titre, elle **détient neuf mandats européens et dix-neuf mandats internationaux à comparer aux soixante-six mandats de référence nationaux qui lui sont attribués**.

Les mandats européens de l'Anses

Les mandats européens de l'Anses concernent :

- les résidus d'antibiotique et colorants ;
- les maladies équine hors peste équine (2 mandats) ;
- la brucellose ;
- la rage ; la sérologie rage ;
- la santé des abeilles ;
- le lait et produits laitiers ;
- les listeria monocytogènes ;
- les staphylocoques à coagulase positive.

Les mandats internationaux de l'Anses

Ils lui ont été confiés par l'OIE, l'organisation mondiale de la santé animale (dix-sept), par la FAO, l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (un) ou par l'organisation mondiale de la Santé (l'OMS) (un).

Ils couvrent :

- les médicaments vétérinaires ;
- l'arthrite encéphalite caprine virale ;
- le maëdi visna (virus qui touche surtout les ovins) ;
- la paratuberculose ;
- la péripneumonie contagieuse bovine ;
- la maladie de Gumboro (maladie virale aviaire) ;
- la maladie d'Aujeszky (herpèsvirus qui touche particulièrement les porcins) ;
- la rhinotrachéite de la dinde ;
- la rage ;
- la fièvre Q ;
- la maladie des abeilles ;
- tous mandats confiés par l'OIE ;
- les zoonoses de la part de l'OMS et,
- de la part de la FAO, la brucellose.

Sous cet angle, les performances de l'agence pourraient s'améliorer.

On relèvera que les mandats confiés à l'Anses par l'Union européenne sont moins nombreux que ceux qu'elle a reçus de la part de l'OIE.

Par ailleurs, les mandats de l'Union européenne ne recouvrent que partiellement les mandats des autres organismes internationaux. Seules les maladies rabiques, celles touchant les abeilles et la brucellose ressortent comme communes.

On doit relever que l'Anses ne dispose pas de mandats internationaux dans des champs aussi cruciaux que la recherche des salmonelles ou encore de la FCO. Il en va de même pour l'influenza aviaire.

Par ailleurs, la santé des végétaux demeure une compétence exercée dans un cadre strictement national.

Enfin, le ratio des mandats internationaux détenus par l'Anses rapportés aux mandats nationaux s'établit à 0,42 (0,14 au seul niveau européen) et pourrait probablement s'élever étant donné l'importance de l'agriculture française.

Recommandation : mettre à niveau l'influence de l'Anses comme centre de laboratoires de référence en Europe.

Concurrencée en Europe, l'Anses évolue en outre dans un écosystème français de la recherche sur les problématiques de sécurité alimentaire où elle n'est pas le seul acteur. Outre les centres de recherche privés qui impulsent à l'alimentation un rythme d'innovation réputé soutenu, alimenté en outre par les grands groupes internationaux du secteur, diverses structures publiques, ou bénéficiant d'un financement public significatif, interviennent. En dehors du cas particulier du Haut Conseil des biotechnologies, il convient de mentionner les entités évoluant dans l'orbite de la santé (INSERM, France santé publique, Institut Pasteur) et, dans un registre plus agronomique mais non exclusif d'évaluations d'intérêt pour le champ de la sécurité sanitaire des aliments, les différents centres de recherche actifs autour du ministère en charge de l'agriculture (INRA, CIRAD...).

En bref, l'Anses, tout en couvrant d'autres domaines que la sécurité sanitaire, est loin d'avoir le monopole des activités d'analyses et de recherche des entités publiques en ce domaine.

Dans ces conditions, des regroupements de moyens pourraient être préconisés, en particulier pour ceux, trop modestes mais utiles, mis en œuvre par France santé publique¹, tandis que l'Anses et les autres organismes publics de recherche doivent être encouragés à constituer un réseau de recherche spécifiquement consacré à la sécurité sanitaire des aliments.

Le groupe thématique de l'alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi) consacré aux aliments et à l'alimentation peut être considéré comme une préfiguration d'un tel réseau, sous la condition de le recentrer sur des recherches plus spécifiquement consacrées à la maîtrise d'un système alimentaire sûr du point de vue sanitaire.

Recommandation : structurer une plateforme de recherche publique forte et dédiée en matière de sécurité sanitaire des aliments.

¹ De ce point de vue, la récente « loi santé » a d'ores et déjà opéré un transfert du pilotage de la toxicovigilance de l'InVS, désormais fusionné dans France santé publique vers l'Anses.

2. Les moyens de l'Anses doivent permettre de financer les missions traditionnelles de l'établissement

a) Préserver les moyens de recherche et de veille sanitaire

D'un point de vue opérationnel, il a pu être observé que la majorité des moyens de l'Anses se trouvaient positionnés dans son réseau de laboratoires (de l'ordre de 700 emplois pour un total proche de 1 400).

De fait, l'agence participe à l'existence d'une infrastructure publique d'analyse foisonnante (voir *infra*) même s'il faut d'emblée remarquer que les centres d'analyse de l'Anses possèdent une expertise particulièrement reconnue qui les distinguent de nombre de leurs homologues.

L'agence dispose de **onze laboratoires dont cinq comprennent des activités liées à la SSA.**

Ils détiennent tous des mandats de laboratoire national de référence (LNR) confiés par la DGAL.

Les LNR ont pour mission :

- de développer et de valider des méthodes d'analyse et de participer à leur normalisation ;
- d'animer techniquement le réseau des laboratoires agréés ;
- le cas échéant, de réaliser des analyses officielles et notamment de confirmer des résultats d'analyses réalisées par des laboratoires agréés ou reconnus ;
- d'assurer une veille scientifique et technique ;
- de répondre à toute demande d'expertise scientifique ou technique du ministère chargé de l'agriculture et des autres ministères intéressés.

Les LNR participent également à la mission de surveillance, inscrite dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM) depuis l'ordonnance n° 2015-1242 du 07/10/15 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation.

Ils apportent un appui scientifique et technique pour la collecte, le traitement, l'accessibilité, la transmission et la diffusion des données d'épidémiologie.

L'Anses s'organise actuellement pour mettre en place cette surveillance par les LNR, en lien avec son équipe d'épidémiologistes.

Ces laboratoires ont activité mixte, d'analyses et de recherche appliquée si bien que **la place qu'ils occupent dans la structuration de l'agence ne peut être assimilée à un délaissement par l'Anses de ses activités de recherche.**

En revanche, il est justifié de **souligner les problèmes financiers que l'Anses peut connaître du fait des difficultés qu'elle rencontre dans la valorisation des activités des laboratoires.**

Celles-ci apparaissent particulièrement lourdes dans le chef des activités de référent des laboratoires qu'il est difficile de considérer comme étrangères aux activités de recherche, celles-ci faisant elles aussi apparaître un besoin de financement élevé.

La recherche et l'activité des laboratoires de référence engendrent, la première, un coût de 20,9 millions d'euros, la seconde, un coût de 54 millions d'euros, soit, au total, 57,9 % des coûts de l'agence tels qu'estimés pour 2015.

A ces activités sont associées des recettes « fléchées » de 15,3 millions d'euros si bien qu'elles créent un besoin de financement de 59,6 millions d'euros.

A l'inverse, les activités portant sur les produits réglementés, auxquelles ont dû être affectés des personnels prélevés sur d'autres missions, dégagent des marges plus confortables financièrement dans la mesure où la comptabilité analytique leur rattache des produits fiscaux ou de redevances qui permettent de leur associer un meilleur équilibre financier.

Recommandation : assurer une meilleure valorisation des activités de référent de l'Anses, en particulier auprès de l'Union européenne et des laboratoires nationaux.

Ce constat pourrait constituer une incitation à restructurer les missions de l'Anses vers celles d'entre elles qui permettent de dégager des ressources propres, en particulier dans un climat de contrainte budgétaire sur les subventions pour charges de service public versées par les ministères.

Il convient de prévenir toute évolution en ce sens alors même que déjà des arbitrages de moyens ont altéré le potentiel de l'Anses dans ses missions traditionnelles.

Recommandation : prévenir toute tentation d'orienter les activités de l'Anses vers les missions les plus valorisables au détriment des activités de recherche.

b) Conserver des équilibres financiers propices au maintien d'une forte activité de veille et d'expertise sanitaire dans le domaine alimentaire

L'évolution récente de la structure financière de l'agence ne permet pas d'écarter tout à fait le renforcement du risque évoqué ci-dessus. Elle ne présente pas non plus toute les garanties d'une priorisation de l'Anses sur des missions de sécurité sanitaire des aliments.

Le budget de l'agence s'est élevé en 2015 à 143,2 millions d'euros en dépenses pour des recettes attendues de 135,9 millions d'euros. L'année a été marquée par un changement important de périmètre avec l'inclusion de la gestion des mises sur le marché des MFSC mais aussi l'affectation d'une nouvelle taxe sur les ventes de produits pharmaceutiques et un changement de méthodes comptables (avec le passage à la comptabilité d'encaissement au lieu de la comptabilité d'engagement). Les comparaisons entre l'exécution 2014 et celle de 2015 en sont rendues particulièrement ardues.

Mais, au-delà de ces difficultés passagères, il est possible de relever certains faits significatifs.

- (1) Des subventions pour charges de service public contraintes et une déformation de la structure de financement de l'agence qui ne doit pas modifier sa vocation

Les produits courants de l'Anses ont connu un certain dynamisme ces dernières années, mais moyennant une évolution notable résultant de l'érosion du volume des subventions publiques en provenance du budget de l'État.

Les recettes de l'Anses demeurent principalement abondées par des subventions pour charges de service public mais celles-ci sont affectées par l'effort d'économies de dépenses publiques si bien que l'agence tend à être de plus en plus attentive à la collecte d'autres recettes.

L'Anses bénéficie de cinq subventions pour charges de service public en provenance de ses cinq ministères de tutelle mais ces subventions sont d'un niveau très variable.

Les financements accordés à l'Anses par l'État s'élevaient à 98 millions d'euros en 2011, somme correspondant aux crédits de paiement ouverts pour financer **les différentes subventions pour charges de service public** versées par les différents ministères.

S'agissant des subventions pour charges de service public (SCSP) présentées dans le compte de résultat pour 2011, c'est-à-dire hors subventions fléchées sur l'investissement, **92,1 millions d'euros**, elles se décomposaient comme suit :

- **61,2 millions d'euros** au titre du programme 206 en provenance du ministère chargé de **l'agriculture** ;

- **12,6 millions d'euros** au titre du programme 204 en provenance du ministère chargé de la **santé** ;

- **9,1 millions d'euros** au titre des programmes 181 et 190 en provenance du ministère chargé de **l'environnement** ;

- **9,2 millions d'euros** au titre du programme 111 en provenance du ministère chargé du **travail**.

Dans le **projet de loi de finances pour 2017**, les subventions ministérielles versées à l'Anses atteignent **92,7 millions d'euros** si bien qu'en cinq ans les subventions accordées par l'État devraient avoir connu une **progression de 0,6 %, largement inférieure à l'inflation**.

Dans ces conditions, **les moyens de l'Anses en provenance des différentes subventions pour charges de service public ont régressé** en valeur réelle, constat qui s'impose d'autant plus que les chiffres mentionnés pour 2017 au titre des subventions ministérielles intègrent les subventions pour investissement encore distinguées en 2011.

Les produits de la « fiscalité » affectée ont nettement progressé, de près de 40 %.

Avec la catégorie des « autres produits », ces ressources regroupent des produits liés, plus ou moins directement, aux activités opérationnelles de l'agence.

Ils proviennent, en premier lieu, d'un certain nombre de taxes affectées à l'opérateur :

- la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des stations radio pour **2 millions d'euros** ;

- la taxe annuelle portant sur les **autorisations de médicaments vétérinaires** et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires pour **5 millions d'euros** ;

- la taxe annuelle relative à **l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques** et à leurs adjuvants pour **15 millions d'euros** ;

- la taxe liée aux dossiers de **demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires**, pour **4 millions d'euros** ;

- la taxe sur la **vente de produits phytopharmaceutiques** disposant d'une autorisation de mise sur le marché, pour **4 millions d'euros** ;

- et, pour **3 millions d'euros**, la taxe sur les déclarations et notifications de produit du tabac.

Ces produits recouvrent **une part de plus en plus élevée du financement des charges de l'agence**.

Il faut être attentif à ce que cette évolution qui conduit à lier le financement de l'agence à des assiettes de taxation sur lesquelles elle exerce une activité de police n'induisse pas une forme de conflit d'intérêt et ne constitue pas une invitation à affecter les moyens limités de l'agence à des « productions » comparativement rentables, au détriment des missions sanitaires moins valorisées.

(2) Des moyens opérationnels « maîtrisés » dans un contexte de diversification des activités qui oblige à considérer l'existence d'arbitrages au détriment des activités traditionnelles de l'agence

Dotée d'un budget de 130,3 millions d'euros en charges de fonctionnement courant et de 9,1 millions d'euros en dépenses d'investissement en 2011, l'Anses a vu ses charges augmenter depuis.

En 2016, les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent à 136,7 millions d'euros tandis que les investissements absorbent 9,5 millions d'euros (auxquels il faut ajouter 0,9 million d'euros de charges financières).

En 2016, les dépenses de l'Anses sont ainsi supérieures de 4,6 % par rapport aux dépenses courantes de 2011, tandis que, pour les dépenses d'investissement, l'effort est supérieur de 4,4 %.

Compte tenu des variations de prix, **les dépenses de l'Anses ont ainsi été à peu près stabilisées en valeur réelle.**

Or, ces évolutions ont pris place dans un contexte marqué par une extension du portefeuille d'activités.

Si le volume des emplois a connu une légère augmentation au cours de la période, les emplois rémunérés par l'Anses passant de **1 343 en ETP en 2011** (plus 5 emplois rémunérés par d'autres organismes) à **1 354 en ETPT** (plus 9 emplois rémunérés par d'autres organismes) en 2017, celle-ci n'a pas couvert, semble-t-il, les besoins engendrés par le développement de l'instruction des demandes portant sur des produits réglementés.

Le rapport d'activité 2015 de l'agence en témoigne en indiquant que ces nouvelles missions ont « mobilisé d'importants moyens humains » et laissent des stocks de demandes non traités importants et en augmentation.

Ces constats précisent le risque d'arbitrages défavorables aux missions traditionnelles de l'agence dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments alors même que les risques s'accroissent et que de nouvelles thématiques doivent être prises en charge.

(3) Un effort consacré à la sécurité sanitaire des aliments difficile à déterminer mais prépondérant

Si le principal contributeur au financement des charges de service public de l'Anses est, de loin, le ministère de l'agriculture, cette situation n'équivaut pas nécessairement à un effort de même ampleur en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.

La structure du subventionnement ministériel a quelque peu évolué depuis 2011.

Outre la subvention versée par le **ministère de l'agriculture de 61,5 millions d'euros**, quasiment stable, il faut compter avec les versements de :

- 14,264 millions d'euros du **ministère de la santé** (+ 1,7 million d'euros) en hausse de 13,2 % ;

- 8,551 millions d'euros du **ministère de l'écologie** (- 0,549 million d'euros) en baisse de 6 % ;

- et de 8,375 millions d'euros du **ministère du travail** (- 0,825 million d'euros), en baisse de près de 9 %.

On relève que la composition du conseil d'administration de l'agence, dans sa composante de représentation des ministères, diffère de celle de ses financeurs. La DGCCRF qui est à l'origine d'un assez grand nombre de saisines de l'Anses¹ siège au conseil mais ne verse pas de subventions pour charges de service public à l'agence.

La part du ministère de l'agriculture (de l'ordre de 66 % des subventions pour charges de service public) ayant été stabilisée, celle du ministère de la santé a augmenté de 1,7 point tandis que les subventions des deux autres ministères financeurs ont vu leur contribution diminuer de 1,6 point.

Dans ce contexte, la comptabilité analytique de l'agence précise que le montant des coûts complets du domaine sécurité sanitaire des aliments (SSA) s'est élevé à 34,9 millions d'euros en 2014.

Cette évaluation ne rend pas compte des investissements de l'Anses dans la maîtrise du risque sanitaire de l'alimentation.

D'autres domaines isolés dans la comptabilité analytique de l'établissement au titre d'activités de veille sanitaire diverses relèvent de la sécurité sanitaire alimentaires entendue au sens large.

On retrouve ici l'une des difficultés de l'exercice d'estimation du périmètre précis des interventions publiques au service de la sécurité sanitaire des aliments.

Il reste dans ce contexte difficile à appréhender que l'Anses apparaît réserver une place prépondérante de ses activités à la politique de sécurité sanitaire des aliments *lato sensu*.

B. LES AUTRES LABORATOIRES PUBLICS, UNE CRISE QUI COUVE ?

Du rapport précité de la mission interministérielle sur les laboratoires publics, mais aussi du référé du Premier président de la Cour des comptes d'avril 2014 consacré au Service commun des laboratoires de la direction générale des douanes et des droits indirects et de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, se dégageait l'image d'une force analytique publique en danger de relégation technique et économique.

¹ Quand bien même elle dispose de son propre réseau de laboratoires.

Les propositions énoncées pour surmonter cette crise n'ont pas été suivies d'effets sinon dans de rares cas, comme celui que vos rapporteurs spéciaux ont pu examiner lors de leur déplacement dans les Côtes d'Armor, avec pour conséquences des évolutions ponctuelles tendant à l'attrition du réseau à l'occasion de cessation d'activités subies.

Pour que ce scénario ne dégénère pas il apparaît urgent de considérer les recommandations de reconfiguration du réseau, en s'inspirant de solutions de mutualisation comme celles mise en œuvre en Bretagne et en prenant pleinement en compte certains éléments du contexte dans lequel il se situe.

À cet égard, un examen attentif doit être porté aux conditions de concurrence que doivent affronter les laboratoires publics mais aussi à leur vocation alors que la politique de sécurité sanitaire des aliments peut, à bon droit, devoir recourir de plus en plus au renforcement des autocontrôles des producteurs.

1. Le Service commun des laboratoires (SCL), un poids budgétaire conséquent pour une activité dont la légitimité fait l'objet de quelques critiques

a) Une activité en baisse

Le SCL est un service à compétence nationale rattaché aux directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Il fournit les moyens scientifiques de vérification nécessaires à l'exercice des missions de ces deux directions, ce qui inclut la mission d'assurer la sécurité sanitaire des aliments.

Il résulte de la fusion des deux réseaux de laboratoires de ces directions à partir du 1^{er} janvier 2007 et comporte une unité de direction et 11 laboratoires.

Le SCL emploie **plus de 400 personnes** et, en 2012, le total de ses dépenses dépassait **34 millions d'euros** (34,4) contre **31,7 millions d'euros en 2008, soit un accroissement de 8,6 %**.

La fusion avait pour objectif une optimisation des coûts des analyses réalisées par les deux réseaux.

Or, selon un référé du Premier président de la Cour des comptes (avril 2014), ce but n'a pas été atteint.

Le nombre d'échantillons transmis pour analyse par les deux directions a diminué (de 72 264 en 2009 à 61 829 en 2012, soit un recul de près de 15 %) même si le nombre moyen d'analyses par échantillon a, de son côté, augmenté.

b) Des coûts en hausse pour une activité d'analyse à la justification fragile

Dans le même temps, malgré une légère diminution des effectifs, **les dépenses de personnel ont progressé (de 24,4 à 27,9 millions d'euros entre 2008 et 2012) de même que les coûts impliqués par une ambitieuse politique d'accréditation.**

Dans son référé, le Premier président de la Cour des comptes concluait à l'absence d'optimisation consécutive à la fusion malgré les gains de productivité rendus théoriquement accessibles par le progrès technique.

Ainsi, la gestion du SCL ressort comme perfectible, moyennant davantage de maîtrise de ses coûts (il n'existe pas de comptabilité analytique de sorte que la facturation interne aux deux directions n'est pas praticable), et une meilleure souplesse de la politique des ressources humaines (chaque laboratoire a ses propres agents qu'il est difficile d'envisager de redéployer à raison d'une éventuelle rationalisation des implantations géographiques).

Surtout, le référé de la Cour des comptes pointait **une logique de fonctionnement autarcique « non soutenable à moyen terme. »**

En ce sens, le **faible recours à l'externalisation** était souligné (1,4 % des échantillons pour un montant de 300 000 euros) alors même que **l'objectif 4 de l'orientation pluriannuelle 2011-2013 invitait à réfléchir à l'opportunité de déléguer à des laboratoires privés accrédités un certain nombre de tâches et à se recentrer sur des travaux répondant à des spécificités fortes.**

Cette situation n'a, semble-t-il pas évolué. Selon la réponse transmise sur ce point à vos rapporteurs spéciaux, le service commun des laboratoires peut recourir, *« dans des cas extrêmement limités toutefois, à des laboratoires sous-traitants extérieurs dans le domaine de la SSA.*

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le SCL fait appel principalement à des prestataires extérieurs en ce qui concerne les analyses de dioxine et de PCB. À ces analyses de dioxines se sont rajoutées des analyses de retardateurs de flamme bromés (RFB) en 2014 et 2015 (une vingtaine d'échantillons).

L'évolution des coûts de sous-traitance générés par les analyses de dioxines/PCB et retardateurs de flamme bromés sur les cinq dernières années est la suivante :

(en euros)

	Nombre d'échantillons	Coût total TTC
2011	120	41 830
2012	123	39 522
2013	160	35 748
2014	106	25 680
2015	112	28 752

On doit encore mentionner les insuffisances des capacités analytiques d'un certain nombre d'unités.

En ce sens, il faut tenir compte des résultats de **l'audit de la Commission européenne en vue d'évaluer les contrôles de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (PPP).**

Selon cet audit, **le laboratoire du SCL** de Lyon-Oullins, qui réalise les analyses de la formulation des PPP en vertu d'un programme national planifié, **ne peut analyser que 90 des 323 substances actives présentes sur le marché français.** Les analyses se limiteraient généralement à la teneur en substances actives. Le laboratoire ne réaliserait ni établissement de profil pour les produits ni analyse des impuretés.

Les délais d'analyse poseraient également problème. Les échantillons sont analysés dans un délai de 30 jours en accord avec la DGCCRF. Le laboratoire n'est pas accrédité pour les analyses de la formulation.

Dans ce contexte, si cent quinze échantillons avaient été analysés en 2014, parmi lesquels 43 % ont été jugés non conformes, seuls 11 % de ces cas de non-conformité ont été associés à des problèmes de formulation, le reste portant sur le statut d'autorisation ou l'étiquetage du produit. Les données les plus récentes font état d'un nombre de prélèvements en légère baisse (109 échantillons) mais d'un **taux de non-conformité en hausse (57 %).**

Cette dernière évolution plaide pour un renforcement des capacités analytiques de ces produits, dans la logique de la **recommandation plus générale, qu'il convient de considérer avec attention, d'orienter les laboratoires publics de l'État vers des contrôles moins routiniers, pour lesquels ils ne présentent pas d'avantages comparatifs manifestes.**

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent cependant sur les termes de la conciliation des missions exercées par l'Anses en la matière et par le SCL.

Il faut, en effet, rappeler le **constat d'un défaut de mutualisation des moyens du SCL avec ceux d'autres laboratoires publics, ceux de l'Anses comme ceux des laboratoires d'analyse départementaux (LDA).**

Cette interrogation rejoint la proposition du rapport de la mission interministérielle d'audit de procéder à une restructuration en profondeur des capacités analytiques publiques (voir *infra*).

<p>Recommandation : mettre à niveau les capacités d'expertise du SCL dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en le dégageant d'analyses de routine dans la mesure où cette réorientation permettrait de préserver, à tout le moins, les capacités d'analyse nécessaires à la maîtrise des risques sanitaires.</p>
--

2. Les laboratoires d'analyse départementaux (LDA) connaissent des situations parfois très précaires

Les services vétérinaires et leurs laboratoires ont connu une histoire organisationnelle mouvementée.

Leurs rattachements administratifs ont suivi des évolutions inverses : l'une de recentralisation, l'autre de transferts aux départements.

En effet, jusqu'à la fin des années 80, le fonctionnement et le personnel administratif des services vétérinaires étaient financés par les conseils généraux tandis que les personnels techniques l'étaient par l'État. Ils ont alors été transférés à l'État.

De leur côté, les laboratoires des services vétérinaires, indispensables à leurs missions, ont connu une évolution inverse. Ils ont été transférés aux collectivités départementales, un seul département s'opposant à ce mouvement. Ce changement de rattachement a concerné quatre-vingt-huit laboratoires pris en charge par les conseils généraux.

Ceux-ci ont souvent consenti des efforts importants pour développer ces structures dans un contexte où nulle coordination d'ensemble n'a été instaurée autour de ce qui aurait pu structurer une stratégie d'offre publique d'analyses dans un domaine où des intervenants privés avaient de leur côté développé des capacités, qui se sont amplifiées.

Dans un tel cadre, le risque se présente d'une offre sur-capacitaire et qu'une concurrence, vive et, peut-être, inégale compte tenu des charges particulières qui incombent aux laboratoires publics du fait de leur vocation, s'instaure renforçant les difficultés des acteurs les moins à même de rationaliser les coûts.

Ce risque paraît s'être concrétisé au point qu'une crise de l'offre publique d'analyses semble obliger désormais à des choix réellement stratégiques pour le maintien d'une capacité de maîtrise des risques sanitaires.

L'ouverture à la concurrence a soumis les structures publiques à une forte pression. Les réponses aux appels d'offres extériorisent apparemment souvent des propositions tarifaires très disparates, pouvant aller de 1 à 3 pour certaines analyses.

Ce constat devrait inciter l'Autorité de la concurrence à élucider ses justifications.

Il est possible qu'une partie de cet écart soit à mettre au compte d'une concentration de l'offre sur certains segments offrant un potentiel de chiffres d'affaires élevé dans un contexte de coûts structurellement plus faibles qui permet, une fois gagnés les marchés les plus rentables, de pratiquer une concurrence par les prix sur d'autres segments.

Mais d'autres facteurs ont sans doute joué parmi lesquels la réduction du volume d'activité en lien avec la baisse des prélèvements liée à la diminution du volume des contrôles dans un contexte où certaines capacités d'analyse des administrations de l'État sont employées pour des contrôles de routine que les laboratoires départementaux pourraient aussi bien, voire mieux, mettre en œuvre compte tenu de leur ancrage territorial de proximité.

Des délais de réaction trop longs paraissent également avoir handicapé la compétitivité de certains laboratoires d'autant que les capacités privées ont su moderniser leurs équipements dans un contexte souhaitable de renforcement des capacités d'autocontrôle des producteurs. Ce point est évidemment crucial tant pour des raisons économiques (les dates limites de consommation étant parfois très « courtes ») que pour des raisons sanitaires (on ne peut attendre les résultats de contrôles quand les produits sont distribués).

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater la qualité des équipements mis en œuvre dans le laboratoire privé du site de Kerméné qui disposait d'un appareil à séquençage d'ADN pour l'analyse des salmonelles offrant de fortes capacités de réactivité.

La situation des laboratoires départementaux occupait une place importante dans le rapport de la mission interministérielle déjà mentionné.

Les constats dressés étaient pour le moins alarmants justifiant de la part de la mission des propositions radicales de réforme du réseau des laboratoires publics.

Principales observations du rapport de la mission interministérielle sur les laboratoires publics

Les laboratoires départementaux forment un tissu surcapitaire et déficitaire concurrencé par les laboratoires privés.

Chaque département a suivi ses orientations propres sans coordination entre les collectivités concernées. L'addition des choix publics ainsi faits a engendré une « surcapacité analytique très importante », d'autant que, dans le même temps, les moyens humains et financiers affectés aux contrôles publics ont été en constante réduction (- 1 000 ETPT, soit près de 20 % des effectifs chargés de surveiller un million d'établissements) alors que la concurrence des laboratoires privés s'accroissait. Ces laboratoires relèvent de très grandes entreprises et sont non seulement en mesure de bénéficier de la clientèle captive des propres unités de leur groupe mais encore capables de soumissionner aux marchés publics de façon très compétitive, la France étant le seul pays en Europe à appliquer cette procédure aux analyses de santé. **Le déficit des laboratoires atteindrait chaque année environ 50 millions d'euros, soit un quart des charges de fonctionnement.**

Une restructuration de grande ampleur et subie est à redouter.

D'ores et déjà, une forme de restructuration serait en cours, le nombre des laboratoires ayant été ramené de quatre-vingt-huit initialement à soixante-quinze en 2012. L'enjeu social représente 3 800 emplois dont le reclassement est rendu difficile par la technicité des métiers exercés par les effectifs concernés.

De ces inquiétudes, le Conseil avait tiré la matière de propositions (voir *infra*) tendant à inclure les capacités d'expertise offertes par les laboratoires dans un ensemble réunissant les moyens opérationnels du système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation où leur gestion intégrée aurait favorisé des rationalisations jugées indispensables.

En toute hypothèse, la situation du réseau des laboratoires publics qui a bénéficié d'investissements de fonds publics élevés doit être suivie avec une très grande attention.

Il réunit un pôle de compétences qu'il importe de préserver et dont l'indépendance se retrouve difficilement dans d'autres structures.

En bref, une grande partie du système de contrôle sanitaire de l'alimentation repose sur lui.

Vos rapporteurs ont eu l'occasion de visiter le Laboceva situé à Ploufragan et d'avoir des échanges approfondis avec l'équipe de direction et les opérateurs du laboratoire.

Ce laboratoire a engagé une mue qui peut servir de modèle pour les inévitables restructurations que devraient entreprendre les capacités d'analyse publiques. Un regroupement a été opéré entre plusieurs laboratoires départementaux aux fins de mutualiser les moyens et d'étendre la gamme des analyses offertes.

C. DES ÉVOLUTIONS S'IMPOSENT

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que la mission interministérielle sur les laboratoires publics avait formulé des recommandations dont l'actualité demeure.

Un impératif de proximité et de qualité des capacités analytiques devant être respecté, l'existence d'une force publique d'analyses doit être préservée. Elle s'inscrit dans la logique d'un exercice effectif de contrôle et de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

Pour autant, le *statu quo* ne semble pas soutenable.

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux, qui ont pu noter l'intérêt de restructurations mises en œuvre dans certains territoires, attachés à ce qu'un certain nombre d'interrogations sur la loyauté de la concurrence sur le marché des analyses puissent être étudiées par l'autorité régulatrice de la concurrence, appellent à reprendre la réflexion sur les moyens d'assurer la

pérennité du réseau public d'analyses à partir des recommandations formulées par les différents organismes de contrôle et d'évaluation dont celles proposées par la mission interministérielle d'audit autour du transfert du SCL à l'Anses, du transfert progressif des analyses de routine aux LDA et d'une restructuration concertée du réseau des LDA.

Recommandation : redistribuer les compétences des laboratoires publics à raison d'une distinction entre missions de routine et missions de référence dans le cadre d'un examen concerté des moyens d'assurer le maillage territorial par les laboratoires d'analyse départementaux nécessaire pour prévenir une attrition subie d'une infrastructure nécessaire à la maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

V. DES CONTRAINTES FORTES SUR LES MOYENS

S'il n'existe aucune visibilité précise des dotations budgétaires consacrées à la politique de sécurité sanitaire des aliments, le constat d'une forte réduction du niveau de ces dotations se recommande de la considération d'indicateurs budgétaires concordants.

Sa robustesse est particulièrement étayée à partir des indications données par l'évolution des effectifs, dont le volume a considérablement diminué au cours des dernières années.

Le **programme 206** de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) regroupe l'essentiel des crédits du ministère de l'agriculture consacrés à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation, et, de ce fait, la majeure partie des crédits du budget de l'État concourant à cette politique.

Ces **moyens**, parmi lesquels la détermination de ceux strictement consacrés à la sécurité sanitaire des aliments suit nécessairement quelques approximations, du fait de la diversité des périmètres envisageables pour retracer les interventions correspondantes, sont **complétés par des crédits ouverts dans le cadre d'autres missions budgétaires** comme la mission « Économie » dont le **programme 134 regroupe les crédits de la DGCCRF** (mais encore la mission « Direction générale de l'action du Gouvernement » et le programme 333), ou, même, d'autres programmes de la mission AAFAR (ainsi en va-t-il du programme 215).

La traduction budgétaire des interventions des services de l'État dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments présente donc un déficit d'unité.

Le principal vecteur budgétaire de cette politique, le programme 206, agrège des moyens dont certains financent des activités plus ou moins éloignées du cœur des problématiques de sécurité sanitaire de l'alimentation

tandis que, d'un autre côté, une forme d'« éclatement » budgétaire nuit à la lisibilité des efforts mis en œuvre pour contribuer à une politique pourtant essentielle pour les Français.

Tout ceci peut, par ailleurs, faire obstacle à une gestion mutualisée des moyens, d'autant plus nécessaire que ceux-ci sont contraints.

Il convient donc d'assurer une meilleure unité budgétaire des efforts de l'État dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

La politique de sécurité sanitaire des aliments étant présentée comme une politique du « champ à l'assiette », vos rapporteurs spéciaux ont pris le parti de suivre une démarche globale pour apprécier les crédits de la politique de sécurité sanitaire des aliments, tout en se reportant, le cas échéant, aux distinctions opérées ponctuellement par les gestionnaires de cette politique sur tel ou tel aspect des moyens employés pour la mettre en œuvre.

Ce parti pris est loin d'être arbitraire dans la mesure où les ressources consacrées à la politique de sécurité sanitaire des aliments sont en réalité dispersées (même quand on ne considère que le budget du ministère en charge de l'agriculture) dans plusieurs actions.

Dans ces conditions, **l'action 3 du programme spécifiquement signalée comme regroupant les moyens de « prévention et de gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » ne saurait être considérée comme le réceptacle exclusif des moyens consacrés par le ministère à cette mission. Tout juste est-elle le cœur du dispositif, observation qu'il faut immédiatement nuancer, et fortement, par la considération qu'elle ne porte aucun crédit de personnel, ceux-ci étant regroupés dans une action réservoir du programme.**

L'élargissement des perspectives comporte toutefois un effet majeur qui est de faire ressortir une nette baisse **des crédits de la politique de sécurité sanitaire des aliments, au cours de ces dernières années quand une approche plus « ramassée » conduirait à des constats moins tranchés.**

Néanmoins, **même dans un périmètre plus resserré, ressortirait sans ambiguïtés la réduction du volume des moyens consacrés au système de maîtrise des risques sanitaires.**

Elle a touché tous les « facteurs de production » qu'elle mobilise, parmi lesquels les emplois, en forte réduction.

A. LE NIVEAU DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE CONTRÔLE SANITAIRE, UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLÉ

Depuis 2010, **les dépenses du programme 206, qui sont réparties en sept actions, ont connu une nette réduction, malgré la légère progression**

en valeur des dépenses de personnel, dont la part dans le total des dépenses du programme s'est renforcée.

Cette **dernière évolution ne provient pas d'un quelconque renforcement des effectifs** mobilisés dans le cadre des actions conduites par le ministère de l'agriculture **mais d'une progression du coût unitaire des emplois**, principalement sous l'effet des besoins de financement des dépenses de pensions, qui a été le facteur déterminant de la dynamique des dépenses de personnel, dans un contexte, marqué, au contraire, par de fortes réductions d'emplois.

Les dépenses du programme sont présentées dans une nomenclature qui ne permet pas d'identifier avec précision les moyens consacrés aux différentes interventions, dans la mesure où les crédits de personnel sont regroupés dans une rubrique réservoir.

Cette situation, qui nuit à la transparence budgétaire de la politique de sécurité sanitaire des aliments, doit être aménagée dans le sens d'une meilleure lisibilité de l'information budgétaire.

Recommandation : affecter les dépenses de personnel aux différentes catégories d'interventions mises en œuvre dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation dans les documents budgétaires.

En toute hypothèse, l'analyse des dépenses conduit à deux constats en plus de celui de leur réduction :

- en premier lieu, celui de l'inertie des dépenses de personnel par rapport à d'autres dépenses concourant à la sécurité sanitaire des aliments ;

- en second lieu, la prégnance de la surveillance des denrées animales, dans les exploitations et au stade de l'abattoir, et plus précisément encore des abattoirs de bovins, se dégage et, avec elle, les choix de priorité du ministère. De fait, dans le contexte de faible significativité de l'information budgétaire, qui est celui du programme 206, il apparaît pourtant que les interventions destinées à lutter contre les maladies animales, malgré la forte réduction des moyens qui leur sont consacrés, représentent une part prépondérante des actions financées par le programme.

1. La baisse des dépenses globales du programme 206 de la mission AAFAR entre 2010 et 2015 s'est accompagnée d'une modification de la fonction de production de sécurité sanitaire des aliments dont le contenu en dépenses de rémunérations brutes des personnels s'est alourdi

a) Un net recul des dépenses du programme 206 depuis 2010

De 2010 à 2015, les dépenses du programme 206 ont diminué de 75,5 millions d'euros, soit un recul de près de 13 %.

Dans ce contexte, les moyens rattachés à l'action 3 ont légèrement progressé de leur côté, sans qu'il faille attacher à ce constat, du fait des conventions budgétaires employées, la conclusion d'une sanctuarisation des ressources consacrés à la surveillance sanitaire de l'alimentation.

**Évolution des crédits de paiement du programme 206
(2010-2015)**

Action		2010	2015	Différence
1	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	22 831	19 106	-3 725
2	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	146 858	105 440	-41 418
3	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	17 046	17 887	841
4	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	58 033	66 044	8 011
5	Elimination des farines et des coproduits animaux	33 105	1 570	-31 535
6	Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	300 622	292 054	-8 568
8	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	3 121	4 065	944
Total		581 616	506 166	-75 450

b) Une structure de dépenses très concentrée qui témoigne de plusieurs caractéristiques de la surveillance de la sécurité sanitaire des aliments

(1) Deux actions concentrent près de 80 % des crédits du programme

Les dépenses du programme ressortent comme très polarisées autour de deux rubriques, qui, à elles deux, concentrent plus de 78 % des dépenses, consacrées, la première - rubrique 6 - à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité de l'alimentation (57,7 % des dépenses en 2015), la seconde - rubrique 2 - à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux (20,8 % des dépenses). Seule une partie de ces dernières dépenses, indéterminable avec précision, doit être comptée comme contribuant incontestablement à la production de la sécurité sanitaire des aliments.

Il est notable que **l'action 3 présentée comme occupant une place centrale dans la politique de sécurité sanitaire des aliments ne représente qu'une part réduite des crédits du programme 206.**

Si la proportion des dépenses du programme qu'elle mobilise dépasse celle indiquée dans le tableau ci-dessous à raison du rattachement d'une partie des crédits regroupés dans l'action 6 réservoir des crédits de personnel du programme, du point de vue des seuls moyens de fonctionnement et d'intervention, cette action ne se classe qu'au quatrième rang des actions du programme 206 (hors action 6).

(2) La structure des dépenses du programme a évolué au bénéfice d'un renforcement de la part des dépenses de personnel

Les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments peuvent être divisés en deux grandes catégories : l'une, inscrite dans la nomenclature fonctionnelle de la totalité des actions du programme excepté l'action 6, regroupe des crédits de fonctionnement et d'intervention, l'autre, des crédits de personnel.

Les dépenses correspondantes ont été **réduites** mais **avec une amplitude différenciée.**

Dans ce panorama, la **baisse des dépenses** de l'action 2, dont on a relevé l'importance particulière, a connu **une très forte ampleur sur laquelle on revient plus loin** : ses moyens ont reculé de plus d'un quart.

De son côté, la rubrique 6 qui regroupe la majorité des crédits du programme, ceux liés aux **dépenses de personnel**, a vu ses **moyens réduits de 2,9 % (- 8,6 millions d'euros).**

	Structure des dépenses du programme 206		
	2010	2015	Différence
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	3,9	3,8	-0,1
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	25,2	20,8	-4,4
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	2,9	3,5	0,6
Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	10	13	3
Élimination des farines et des coproduits animaux	5,7	0,3	-5,4
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	51,7	57,7	6
Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	0,5	0,8	0,3

Ces évolutions ont suscité un **renforcement de la part des dépenses de personnel** dans les dépenses du programme (+ 6 points en cinq ans) de sorte que les crédits disponibles pour financer les autres volets des interventions conduites pour assurer la sécurité sanitaire des aliments ont régressé tant en volume qu'en poids relatif.

On peut en déduire que **la fonction de production de sécurité sanitaire des aliments s'est déformée dans le sens d'un renforcement relatif du coût du travail par rapport aux autres composantes de cette politique, qui sont pourtant, pour nombre d'entre elles, des prolongements complémentaires naturels de l'action des effectifs rémunérés sur le budget du ministère chargé de l'agriculture.**

À l'inverse, l'importance relative des dépenses de lutte contre les maladies animales et de protection des animaux, **deuxième chef de dépenses du programme**, a décliné, passant **du quart des dépenses à un peu plus d'un cinquième en cinq ans.**

Il faut encore relever la **très nette réduction du poids relatif des dépenses liées à l'élimination des farines et des coproduits animaux** (action n° 5). Cette rubrique, dont le libellé a évolué à compter de 2015 pour recouvrir de façon plus réaliste les interventions ici financées, qui consistent désormais surtout en l'élimination des cadavres animaux, concentrait encore près de 6 % des crédits en 2010. En 2015, sa part dans les dépenses n'atteint plus que 0,3 % du total.

Enfin, la structure des dépenses du programme fait ressortir la **prépondérance des interventions de surveillance des animaux qui l'emporte de beaucoup sur celles consacrées aux végétaux.**

c) Une forte réduction des dépenses (hors personnels) de lutte contre les maladies animales (20,8 % des dépenses du programme) qui peut susciter quelques interrogations dans un contexte de délégations étendues des missions de surveillance sanitaire

La réduction des dépenses consacrées à la lutte contre les maladies animales, hors dépenses de personnel, est à mettre au compte des dépenses de fonctionnement.

Elles ont baissé de 58,3 millions d'euros, soit un recul de 41,6 %.

	Évolution par titre des dépenses de l'action « lutte contre les maladies animales et protection des animaux »		
	2010	2015	Différence
Dépenses de fonctionnement	139 989	81 700	- 58 289
Dépenses d'investissement	190	200	10
Dépenses d'intervention	6 679	23 477	16 798
Total	146 858	105 440	- 41 418

Les interventions financées par les crédits regroupés dans cette rubrique sont essentielles à la maîtrise des risques sanitaires et doivent être prises en compte, au moins partiellement dans les moyens de la politique sanitaire des aliments *stricto sensu*.

Il s'agit en effet d'assurer le contrôle des maladies animales, dont les maladies transmissibles à l'homme (les zoonoses), de préparer les services à l'exécution de plans d'urgence et de financer les visites sanitaires vétérinaires, dont les caractéristiques font l'objet d'un focus spécifique dans la suite du présent rapport, et les contrôles de l'alimentation animale et des médicaments vétérinaires.

Le détail des évolutions de dépenses appelle ainsi un examen d'autant plus attentif que les missions ainsi financées sont de plus en plus déléguées, évolution qui aurait pu s'accompagner d'une certaine dynamique des dépenses correspondantes.

Deux catégories d'intervention se détachent dans la mesure où, en 2010, elles réunissaient 78,4 % des dépenses : la lutte contre les

encéphalopathies spongiformes, les dépenses de gestion des autres pathologies animales.

Les dépenses au titre de la première catégorie d'interventions comprennent principalement les tests réalisés en abattoirs ou dans les centres d'équarrissage. Elles ont décliné de **13,2 millions d'euros entre 2010 et 2015 passant de 33,3 millions d'euros à 20,1 millions d'euros**. En valeur relative, les économies réalisées se montent à près de 40 %. Ces évolutions traduisent une tendance à l'allégement des contrôles dans un contexte de normalisation de la situation sanitaire.

Quant aux dépenses de gestion des autres maladies animales, qui s'élevaient en 2010 à 81,8 millions d'euros (55,6 % du total), leur diminution (- 50,9 millions d'euros) a été d'une ampleur considérable puisque le niveau relatif de ces dépenses n'atteint plus que 37,8 % du niveau de 2010. Ces crédits couvrent notamment les dépenses d'intervention en cas de crise et certains coûts de visites sanitaires, élément important du filet sanitaire auquel on consacre des développements particuliers dans le présent rapport (voir *infra*).

La seule catégorie d'interventions à avoir bénéficié de davantage de moyens est celle des actions de contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire (de 8,7 millions d'euros à 11,2 millions d'euros entre 2010 et 2015).

Ces dépenses correspondent à **une obligation européenne de mise en œuvre d'un plan de contrôle spécifique pour la recherche et le dosage de résidus de substances interdites** (activateurs de croissance, certains antibiotiques) ou de médicaments vétérinaires chez l'animal.

Elles **couvrent aussi les plans de surveillance des substances indésirables dans les aliments pour animaux** et permettent de financer les transports d'échantillons et leurs analyses.

d) Une baisse des dépenses de soutien (57,7 % des dépenses du programme) freinée par l'alourdissement du coût brut de chaque emploi

Les dépenses de l'action n° 6 « mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », qui est le réservoir des crédits de personnel du programme, accusent **une baisse de 2,9 % depuis 2010 qui n'est pourtant pas équivalente à une réduction des dépenses de personnel**.

Ces interventions comprenaient encore en 2010 des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Elles ont en presque totalité disparu en 2015, permettant une économie de plus de 22 millions d'euros, soit davantage que la réduction des dépenses constatée par rapport à 2010.

Dans ces conditions, les **dépenses de personnel ont progressé de date à date de presque 14 millions d'euros**.

	Dépenses de l'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation »		
	2010	2015	Différence
Dépenses de personnel	277 364	291 201	13 837
Dépenses de fonctionnement	20 909	834	-20 075
Dépenses d'investissement	2 338	0	-2 338
Dépenses d'intervention	9	19	10
Total	300 620	292 054	-8 566

Leur évolution sur la période considérée a été **tributaire du nombre des emplois rémunérés par le programme mais aussi du coût unitaire des emplois.**

S'agissant du nombre des emplois, il a été **fortement réduit** passant de **4 935 en 2010 à 4 520 en 2015** (- 415 emplois), pour une **baisse de 8,4 %**.

Malgré cette évolution, la **progression des éléments de rémunérations a atteint 5 %** extériorisant ainsi une **augmentation du coût par emploi de 13,8 % en cinq ans.**

Cette évolution est le résultat de facteurs qui peuvent être décomposés en **distinguant les rémunérations d'activité des cotisations sociales dues par les employeurs.**

Les premières ont diminué de 2,1 % (- 3,9 millions d'euros), soit une baisse, mais moins que proportionnelle à celle du nombre des emplois. **Le coût unitaire des emplois « actifs » a progressé de l'ordre de 6 %.**

Ce sont **les cotisations sociales qui ont principalement pesé** sur la dynamique des crédits en alourdissant les dépenses de 19,2 millions d'euros (soit une **progression considérable de 20 %**).

Dans ces dépenses, parmi lesquelles la part des cotisations versées pour financer les pensions est majoritaire, les besoins de financement des pensions ont connu une très forte progression (+ 12,2 millions d'euros et + 18 %).

2. Globalement, des indicateurs budgétaires complémentaires confirment, moyennant certaines confusions, la réduction en niveau des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments

Illustration de l'illisibilité des documents budgétaires, les indications transmises à vos rapporteurs spéciaux, correspondant à des champs différents, dessinent des évolutions contrastées du niveau des ressources budgétaires consacrées à la politique de sécurité sanitaire des aliments dans son acception budgétaire, stricte et restrictive (voir *supra*), celle du périmètre de l'action 3 du programme 206 de la mission AAFAR.

Si l'on se reporte aux données budgétaires présentées dans les documents annexés aux différentes lois de finances et mentionnées ci-dessus, il peut apparaître que l'action 3 du programme 206 (le « cœur du système de maîtrise sanitaire » porté par le programme) a connu une évolution comparativement favorable puisque ses dotations ont augmenté de 2010 à 2015 de 841 000 euros. Cependant, pour prendre l'exacte mesure de l'évolution de ces dotations, il faudrait pouvoir identifier celle correspondant aux dépenses de personnel mises en œuvre dans le cadre de l'action, ce que les documents budgétaires ne permettent pas. Tout juste apprend-on, à la faveur du rapport annuel de performances pour 2014, et comme incidemment, que, lors de l'exercice concerné, ces dépenses avaient atteint 182,4 millions d'euros.

Sans compter certaines interrogations relatives à la cohérence de cette indication avec d'autres données de moyens (la somme mentionnée représente environ 62 % des dépenses de personnel pour un effectif consacré à l'action 3 qui correspond à un peu plus de 40 % des emplois du programme), il faut regretter que celle-ci ne soit pas systématiquement fournie dans les documents budgétaires (elle fait généralement défaut dans les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiale).

Il est dans ces conditions impossible de suivre avec précision la dynamique des crédits budgétaires de l'action 3, lacune de l'information budgétaire qu'il faut combler, tout en gardant à l'esprit que cette correction est en soi insusceptible d'apporter à l'information sur les moyens budgétaires de la politique de sécurité sanitaire des aliments un niveau de qualité entièrement satisfaisant.

Dans ce contexte de faible significativité des données budgétaires, vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la réponse apportée à leur questionnaire sur les moyens alloués à l'action 3 du programme 206.

Les dépenses de l'action 3 « prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » du programme 206 de la mission AAFAR

Frais liés aux personnels (source RAP 2014)

Masse salariale

La masse salariale (action 6) correspondant aux missions relatives à la sécurité sanitaire des aliments (hors production primaire), c'est à dire les actions portées par l'action 3 s'élevait en 2014 à 182,4 M€ (cf. page 176 du RAP 2014).

Frais de fonctionnement et d'investissement

Outre la masse salariale constituée par le titre 2 du P 206, les frais de fonctionnement et d'investissement liés aux personnels du programme 206 (déplacements, fluides, loyers, etc.) sont pris en charge par les programmes "support" 215 (Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture), 333 (Moyens mutualisés des administrations déconcentrées) et 309 (Entretien des bâtiments de l'État). La totalité des déversements de ces 3 programmes sur les actions relatives à la SSA (hors production primaire) s'élève, en 2014, à 40,8 M€.

Dépenses de fonctionnement et d'intervention du P206 (source RAP 2014)

Hors dépenses de personnel, les dépenses associées à l'action 3 (SSA hors production primaire) du programme 206 visent à assurer une protection sanitaire optimale des consommateurs grâce aux contrôles officiels des conditions sanitaires de production et de commercialisation d'origine animale et à la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

Cette action englobe, notamment, les dépenses relatives :

- aux contrôles du respect des normes d'hygiène des établissements de production, de transformation et de distribution des produits alimentaires ainsi que de leurs moyens de transport et de stockage ;

- aux contrôles de la qualité sanitaire des denrées alimentaires mises sur le marché par des établissements nationaux, échangées entre les États membres ou importées des pays tiers ;

- à diminuer les facteurs de risques des maladies animales transmissibles à l'homme par les aliments (zoonoses alimentaires) notamment les salmonelloses ;

- à gérer les situations de non-conformité, voire de crise, grâce à un réseau d'alertes sanitaires efficaces connecté au réseau d'alerte européen et capable de suivre les opérations de retrait et/ou de rappel et les mesures correctives mises en œuvre par les professionnels.

Les dépenses de fonctionnement du P206 concernent essentiellement les frais d'analyse (abattoirs, lutte contre les salmonelloses aviaires, plans de surveillance et plans de contrôle) et les frais d'équipement des agents (blanchisserie par exemple). Elles s'élèvent en 2014 à **9,9 millions d'euros**.

Les dépenses d'intervention couvrent majoritairement le dispositif d'indemnisation des éleveurs de troupeaux de volailles faisant l'objet d'un abattage sanitaire sur ordre de l'administration à la suite de la mise en évidence de la présence de salmonelles ainsi que le dispositif de surveillance des zones conchylicoles. Ce montant s'élève en 2014 à 5,6 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Au total, l'action 3, noyau dur de la politique de sécurité sanitaire des aliments aurait entraîné une dépense de 238,7 millions d'euros en 2014, soit un peu moins de la moitié des dépenses du programme 206, suivant une répartition extériorisant un poids relatif des dépenses de personnel de plus des trois quarts du total.

L'information budgétaire régulière ne permet pas de suivre l'évolution de ces dépenses dans le temps.

Toutefois, selon les indications transmises à vos rapporteurs spéciaux, en partant du périmètre de l'action 3 et moyennant des retraitements comptables destinés à prendre en considération certains éléments calculés, **les coûts complets de l'action 3 aurait connu une évolution plus dynamique que les crédits du programme 206 entre 2011 et 2014.**

Dans un contexte où le programme 206 a vu ses moyens budgétaires fortement réduits, les crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la sécurité sanitaire des aliments *stricto sensu*, les crédits de l'action 3, auraient connu une progression entre 2011 et 2014 tant en loi de finances initiale (+ 12,1 %) qu'au regard des consommations effectives (+ 10,4 %).

Coûts complets

Coûts complets (RAP - analyse des coûts)	2011		2012		2013		2014	
	LFI	Conso	LFI	Conso	LFI	Conso	LFI	Conso
SSA (action 3)	209 434 752	216 022 502	204 840 000	244 092 000	255 878 000	229 703 000	234 857 000	238 448 000
Total prog. 206	621 300 815	603 014 705	594 753 000	625 692 000	635 082 000	572 479 000	588 472 000	583 460 000

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs

Ces conclusions, quelque peu étonnantes au regard des réductions d'effectifs dévolus aux actions de contrôle de la sécurité sanitaire *stricto sensu* (voir *infra*), **sont contrebattues par d'autres indications budgétaires transmises à vos rapporteurs spéciaux relatives à l'évolution des dépenses consacrées aux inspections sanitaires.**

De fait, selon la réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, les crédits mobilisables pour les contrôles sanitaires du ministère de l'agriculture auraient enregistré une **forte diminution** ces dernières années, évolution plus cohérente avec celle des effectifs (voir *infra*).

Le budget alloué à ces inspections, qui provient de différents programmes budgétaires, aurait connu une **baisse de 5,3 % au cours de la période 2011-2015.**

Évolution des dépenses consacrées aux inspections sanitaires

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Exécution du programme 206	541,3	544,3	524	512	506,2
Dépenses pour les inspections (dont participation P. 215 et P. 333)	314,7	310,8	300,9	303,9	297,6

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2017 des rapporteurs spéciaux. Le programme 215 est le programme support du ministère de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » tandis que le programme 333 finance les moyens mutualisés des services déconcentrés de l'État au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

B. DES CONTRÔLES EN QUÊTE D'ACTEURS ?

Si les données budgétaires trop confuses de la politique de sécurité sanitaire des aliments donnent une image trouble des évolutions des dépenses qui lui ont été consacrées, de laquelle on peut cependant tirer la conclusion d'une nette réduction, la considération des moyens en personnel nécessaires aux contrôles ne fait que conforter celle-ci.

Il reste que sur ce point également des imprécisions demeurent.

Les ressources humaines dédiées aux contrôles sanitaires ne sont pas précisément déterminables, qu'il s'agisse des moyens consacrés à cette fonction par les entreprises, qui sont par nature difficiles à identifier en raison de la nature même des vigilances exercées par les producteurs, ou, même, de ceux des autorités publiques.

Le tableau ci-dessous extrait du PNCOPA présenté par la France en donne un aperçu significatif de **l'imprécision des informations disponibles** même quand il s'agit des seules autorités publiques.

Hors opérateurs et laboratoires, le nombre des ETP concourant à la politique de sécurité sanitaire des aliments s'élèverait à 5 535,5.

En incluant certains personnels des laboratoires, ceux du seul réseau de la DGCCRF, et les emplois des opérateurs, dont tous ne concourent pas à la sécurité sanitaire des aliments, **le nombre des emplois dépassent 7 231** (y compris les emplois du service de santé des armées), évaluation qui ne doit être considérée que comme une indication générale.

La répartition des emplois fait ressortir la **prééminence de l'implication du ministère de l'agriculture**. Hors opérateurs et service du ministère de la défense, il concentrerait **85,1 % des emplois contre 9,5 % pour la DGCCRF**.

Quant à lui, le ministère de la santé déploierait 5,3 % des emplois concourant à la politique de sécurité sanitaire des aliments dans un champ qui recouvre toutes ses interventions, particulièrement développées dans le domaine des analyses de l'eau.

Organisation		Effectifs Équivalents temps plein
Niveau national		
DGAL	Direction générale de l'alimentation	215
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	123 + 200 en laboratoire
DGS	Direction générale de la santé	4,5
SSA	Service de santé des armées	104 (69 vétérinaires + 35 techniciens)
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (hors ANMV)	1 281 (ETPT) (pas inclus en le total)
ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire	80
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité	5
Niveau régional		
SRAL	Service régional de l'alimentation	535
ARS	Agence régionale de santé	230 à temps partiel (estimé en 2011) sur toutes les thématiques eau et alimentaire (temps partiel sur les aspects sanitaires alimentaires et sur l'eau embouteillée)
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi	31
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité	25
Niveau départemental		
DDPP/DDCSPP DAAF <i>Origine DGAL</i>	Direction départementale de la protection des populations/ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.	3 965 +6 200 vétérinaires habilités qui peuvent être mandatés (temps partiel)
DDPP/DDCSPP Origine DGCCRF	Direction départementale de la protection des populations/ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations	374
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer	58 (temps partiel)

*Note: tous les effectifs sont comptabilisés en *équivalents temps plein* (sauf mention contraire : effectifs physiques, effectifs à temps partiel sur les missions « profil pays »).

Environ 10 % sont employés au niveau central, la majorité au niveau départemental, principalement dans les DDPP/DDCSPP. Ces données doivent être complétées par les 1 400 personnes qui travaillent à l'Anses et le personnel de la majorité des laboratoires d'analyse n'est pas comptabilisé dans ces statistiques

Source : Plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA)

Dans un contexte où l'imprécision des autorisations budgétaires portant sur les effectifs consacrés à la sécurité sanitaire des aliments doit être constatée, et déplorée, il ressort qu'en tendance, une fois prises en compte les informations complémentaires transmises à vos rapporteurs spéciaux, les personnels publics des services vétérinaires et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont fortement diminué.

Les taux de contrôle sur la sécurité et la qualité des produits, notamment pour les contrôles exercés sur les lieux de production, ont déçu.

1. Les moyens directement mis en œuvre par les services, une baisse significative

Moyennant une approche sur certains points trop globalisante des effectifs de la politique de sécurité sanitaire des aliments (hors opérateurs), le constat d'une forte réduction ressort.

a) Une baisse proche de 10 % des effectifs du programme 206

Le programme 206 de la mission « Agriculture, forêt, et affaires rurales » porte les emplois et les crédits réunis pour faire face aux différentes activités de la direction générale dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Telle est du moins la présentation qu'en propose la documentation budgétaire.

Pourtant, compte tenu de la diversité des métiers réellement exercés par les agents rattachés au programme 206, il s'avère difficile d'appréhender la consistance réelle des effectifs consacrés à la sécurité sanitaire des aliments, certaines missions entretenant un rapport un peu incertain avec cette fonction.

Par ailleurs, certaines dépenses imputées sur le programme 206, pour ne pas correspondre à des dépenses de personnel du titre 2, sont la contrepartie de rémunérations d'activités présentant de leur côté un rapport plus étroit avec la sécurité sanitaire des aliments (c'est le cas de la subvention versée à l'Anses).

Dans ces conditions, les tendances, de leur côté, portent le témoignage robuste d'une réduction des moyens humains directement employés par le ministère de l'agriculture pour remplir sa missions de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

Les effectifs du programme 206 ont connu **une forte réduction au cours de ces dernières années.**

Évolution des effectifs du programme 206 de 2009 à 2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation de l'administration centrale (sur le Programme 215)						210	
Dotation niveau régional	529,1	579,3	546,3	539	547,75	565,92	
Dotation niveau départemental	4 647	4 619,5	4 261,6	4 109,6	4 038,6	4 017,55	
Total dotations notifiées	5 176,1	5 198,8	4 807,9	4 648,6	4 586,35	4 583,47	
Total ETPT consommés	4 982,3	5 104	4 849,1	4 691,5	4 616,98		
Plafond LFI Programme 206*	5 279	5 336	4 742	4 676	4 579	4 547	4 567
LFI à périmètre constant	5 280	5 198	4 766	4 671	4 579		
Évolution		- 82	- 432	- 95	- 92	- 32	

* Ces effectifs comprennent les 271 ETP (en 2015) affectés par la DGAL aux missions du MEDDE (Installations classées et faune sauvage captive).

Source : DGAL

De 2009 à 2015, le plafond d'emplois du programme 206 a été réduit de 712 emplois (- 13,5 %).

La baisse ressort comme très conséquente même si l'appréciation de l'impact du plafond d'emplois sur les moyens disponibles doit prendre en considération des variables que les seules données résumant les autorisations ne permettent pas d'appréhender.

En ce sens, il faut d'abord relever **l'ampleur légèrement plus limitée de la réduction des emplois effectivement mobilisés.**

En effet, une partie de la baisse du plafond d'emplois a pu se trouver justifiée par le constat **d'un taux très élevé des vacances d'emplois** constatées en début de période.

En 2009, plus de 5 % des emplois autorisés n'étaient pas consommés, situation qui peut être attribuée à des facteurs divers parmi lesquels certaines difficultés de recrutement pour des métiers difficiles, comme celui de technicien vétérinaire d'abattoir, ou l'incohérence entre les emplois ouverts et les crédits de personnel disponibles, peuvent être avancés.

Quoi qu'il en soit, appréciée à partir de la mobilisation effective des emplois ouverts au cours de cette période, **la baisse des moyens** ressort plus limitée.

De 2009 à 2013, elle a été de 365,15 ETPT, soit un repli des emplois réellement mobilisés de 7,3 %.

Cependant, depuis, la baisse s'est poursuivie.

En dépit du relèvement du plafond d'emplois en 2015, **les ETPT mobilisés sont passés de 4 618,98 en 2013 à 4 520 en 2015.**

Au total, de 2009 à 2016, les suppressions d'emplois effectives se sont élevées à 462,3 ETPT, soit une réduction relative des moyens (- 9,3 %) plus basse que celle qui ressort des seules autorisations d'emplois mais malgré tout très significative.

b) Les moyens mis en œuvre par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont suivi une tendance à la baisse encore plus accusée

Les données transmises à vos rapporteurs spéciaux ne **permettent pas d'identifier les effectifs consacrés par la DGCCRF à la mission d'assurer la sécurité sanitaire des aliments.**

De 2007 à 2013, le nombre des ETPT de la direction ont été réduits de 21 % (- 783 ETPT), ce recul atteignant 10 % entre 2010 et 2013.

Évolution des effectifs DGCCRF

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

Source : DGCCRF

Les informations contenues dans le PNCOPA notifié à la Commission européenne font état d'un total de 528 ETPT affectés à la politique de sécurité sanitaire des aliments par la DGCCRF en 2015 dont 123 en centrale ; 31 dans le Pôle C de niveau régional et 374 dans les directions départementales.

Ce volume d'emplois correspond à environ 17,2 % des emplois de la DGCCRF (3 066) début 2015.

En posant l'hypothèse d'un poids constant de ces emplois, la baisse aurait atteint 33 ETPT depuis 2010 (112,4 depuis 2007) soit environ 5,9 % des effectifs (17,5 % par comparaison avec 2007).

Le réseau de la DGCCRF aurait été ainsi davantage entamé que celui de la DGAL.

c) Les moyens mis en œuvre directement par le ministère de la santé

Les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux indiquent une forte réduction des effectifs consacrés à la sécurité sanitaire des aliments par le ministère de la santé par rapport aux données recensées dans le cadre du PNCOPA 2001-2013.

**Les effectifs en ETP mis en œuvre par la DGS sur ces missions
selon le PNCOPA 2011-2013**

		Agents de catégorie A	Agents de catégorie B	Agents de catégorie C
Administration centrale	Eaux	12	0	2
	Aliments	12	0	1
Agences régionales de santé	Eaux	500		
	Aliments	36		

Désormais, seuls 4 ETPT seraient mobilisés par cette mission en centrale. Quant aux moyens des unités déconcentrées, ils seraient de 230 pour une activité recouvrant principalement la problématique des eaux.

Il est à noter que les moyens déployés au niveau de l'ex-InVS ne dépassent pas la moitié d'un ETPT pour conduire des études épidémiologiques.

2. Une plus nette réduction encore des effectifs disponibles pour les contrôles de sécurité sanitaire de la DGAL *stricto sensu*

a) Une baisse considérable des emplois dédiés à la sécurité sanitaire des aliments stricto sensu

- (1) Des baisses d'emploi très significatives mais qui ont particulièrement affecté certaines missions

Les effectifs affectés par la DGAL à la sécurité sanitaire des aliments *stricto sensu*, dans le cadre de l'action 3 du programme 206, représentent en 2015, **selon les données communiquées à vos rapporteurs spéciaux, un total de 1 844 ETPT (soit environ 2 820 agents) sur les 4 511 ETPT du programme 206.**

Ils couvrent ainsi 40,9% des ETPT du programme 206.

Leur **baisse** peut être appréhendée à partir des données du tableau ci-dessous.

De 2011 à 2015, elle a atteint environ **730 ETPT, soit 28,4 % des effectifs de départ.**

La réduction des moyens de la sécurité sanitaire des aliments a donc été supérieure à celle des emplois globaux du programme 206.

Le tableau ci-dessous présente ces emplois dans une nomenclature qui les répartit en trois grandes missions : les missions dites de « service public » correspondent aux missions obligatoires de la DGAL, parmi lesquelles figurent en particulier les missions imposées par la législation européenne au titre de la surveillance des abattoirs (notamment une

présence permanente pour les abattoirs de bovins) ; les missions dites « PNI » correspondent au programme national d'inspections, qui cristallise les priorités que les marges de manœuvre de la DGAL lui permettent de sélectionner, une fois prises en compte les obligations de contrôle ; enfin, les missions hors service public et hors PNI qui correspondent à des choix de priorités faits localement et qui couvrent principalement les contrôles des établissements de remise directe à rayon de consommation local.

Par ailleurs, les différents chefs d'intervention sont distingués.

Moyens humains affectés par la DGAL à la sécurité sanitaire des aliments

Libellé UEM	Données	Total 2011	Total 2012	Total 2013
Abattoirs boucherie	Somme - ETPt	1 437,53	1 146,87	1 129,99
	Somme - ETPt mission service public	1 301,42	1 102,04	1 089,65
	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
Établissements 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		2 574,61	1 937,85	1 899,07
Total Somme - ETPt mission service public		1 650,02	1 366,07	1 360,94
Total Somme - ETPt mission PNI		594,42	511,14	509,02
Total Somme - ETPt mission hors PNI		274,10	60,65	29,10

Source : DGAL

Pour la période concernée (2011 à 2013), **plusieurs observations significatives se détachent :**

- pour un total de suppression d'emplois de 675,5 ETPT (- 26,2 %), **toutes les catégories de missions ont perdu des emplois, la contribution des missions de service public étant de l'ordre de la moitié des suppressions d'emplois, alors qu'il s'agit de missions obligatoires**, celle des missions programmées localement représentant également environ la moitié des suppressions d'emplois ; celle des missions du PNI de l'ordre de 84 ;

- **en proportion des moyens, les missions à composante locale ont été amputées de près de 90 % de leurs effectifs, les autres missions entre 14 % et 17 % de leurs moyens ;**

- en ce qui concerne **l'allocation fonctionnelle des moyens, la baisse des effectifs déployés dans les abattoirs de boucherie a dépassé 20 %, proportion considérable mais bien moindre que celle atteinte pour les abattoirs de volailles (- 30 %)**. La réduction des emplois consacrés aux **contrôles des établissements agréés a été de l'ordre de 27 %, les autres établissements voyant les effectifs de contrôle amputés de près de 40 %**, hiérarchie des suppressions d'effectifs reflétant la « hiérarchie réglementaire » des établissements.

(2) Des choix de priorité confirmés qui conduisent à un étiolement particulièrement fort des moyens de contrôle hors abattoirs

Ces pertes relatives d'emplois paraissent prolongées par les choix de priorités affichés, sous contrainte budgétaire, par le directeur général de l'alimentation.

C'est ce qui ressort des éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux quant aux orientations données pour 2016 à la répartition fonctionnelle des emplois à partir de la contrainte représentée par le plafond d'emplois alloué à la DGAL.

Celui-ci a la responsabilité de la détermination du besoin d'emplois des services et de l'affectation des moyens aux services déconcentrés.

Il est soumis à une contrainte de plafonds d'emplois sous lequel en fonction d'indicateurs (« les inducteurs d'activité »), une dotation d'objectif (DO) est calculée chaque année depuis 2011.

Elle correspond à un calcul théorique des emplois pouvant être affectés à chaque service déconcentré.

Cette dotation est déclinée en ETPT pour chaque région par la DGAL et, pour chaque département, par l'échelon régional (la DRAAF). Cette présentation théorique doit, bien entendu, compter avec une certaine inertie des affectations géographiques.

Le tableau joint en annexe (annexe n° 2) établit la comparaison par département entre les effectifs réels en 2015 et la dotation d'objectifs 2016.

Les priorités du directeur général de l'alimentation paraissent prolonger les évolutions retracées ci-dessus.

Au niveau national, **les allocations d'effectifs prévues par la DO pour les missions de contrôle autres que celles se déroulant en abattoirs sont dépassées par les ETPT en place d'environ 11,6 % (soit un excédent de 50,5 ETPT).**

Pour les abattoirs, la situation inverse prévaut. Le déficit atteint 45,7 ETPT pour les abattoirs de boucherie (3,7 % de la DO) et jusqu'à 73,8 ETPT pour les abattoirs de volailles, soit un déficit considérable, de 32,6 % par rapport à la DO.

Le prolongement de la trajectoire d'emplois de ces dernières années, étroitement marquée par la réduction des moyens, est de nature à aboutir à un renforcement des déséquilibres que les suppressions d'emplois ont pu créer et qui se traduisent par une polarisation des effectifs sur les abattoirs.

b) La place prépondérante des positionnements des personnels en abattoirs bovins ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de déploiement des moyens dans ces établissements, tout en s'accompagnant de déficits de moyens pour les autres missions de la DGAL

D'un point de vue général, la surveillance des productions bovines polarise les moyens du système de sécurité sanitaire des aliments (près des deux tiers des effectifs déployés sur le terrain par la DGAL).

Observation : les effectifs des services de la DGAL sont massivement absorbés par le contrôle des abattoirs de bovins quand d'autres missions apparaissent de moins en moins assurées.

D'un point de vue fonctionnel, les emplois présentés comme concourant à la politique de sécurité sanitaire des denrées animales mise en œuvre par la DGAL se répartissent comme suit :

- **hors abattoirs et hors production primaire : 486 ETPT** (pour une DO notifiée de 435 ETPT) ;

- **abattoirs de boucherie et de volailles : 1 358 ETPT** (pour une DO de 1 478 ETPT).

Plus précisément, les abattoirs de boucherie et de gros gibiers totalisent 1 205,1 ETPT quand les abattoirs de volailles et de petit gibier n'en concentrent que 152,9.

On relève d'emblée la place primordiale occupée par la surveillance des abattoirs dans la répartition des ressources humaines dont dispose la DGAL.

Les effectifs qui s'y trouvent mobilisés représentent près des trois-quarts des emplois disponibles.

Cette répartition résulte de l'obligation européenne d'une inspection permanente des abattoirs, qui, pour ménager quelques souplesses au point qu'il faut s'interroger sur les conditions dans lesquelles elle est respectée, absorbe une masse considérable de moyens au détriment d'autres missions pourtant nécessaires à la sécurité du système alimentaire.

Dans ce contexte, on relève que les ETPT prévus pour ce type de contrôle ne saturent pas le plafond d'emplois « idéal » tel qu'il ressort de la DO pour 2016. Il s'en faut de 120 emplois.

Cette sous-consommation permet de « boucler » le « suremploi », qui paraît conventionnel compte tenu de la faiblesse du taux de contrôle effectif (voir *infra*), observé dans les autres missions de la DGAL.

Celles-ci consistent en la surveillance des établissements agréés, des établissements de remise directe et des unités de restauration collective. Parmi ces trois champs de contrôle, priorité est donnée aux établissements agréés (197,2 ETPT) tandis que les unités de remise directe et les établissements de restauration collective mobilisent, les uns, 124 ETPT, et les autres, 164,5 ETPT.

Dans ce contexte, la France présente une situation où le taux de surveillance de cette catégorie de denrées par les forces vétérinaires ressort comme globalement satisfaisant mais au prix d'une division du travail de contrôle qui fait jouer aux vétérinaires privés un rôle majeur, dont l'accomplissement, en tous points du territoire, semble compromis (voir *infra*, les développements relatifs aux visites sanitaires vétérinaires).

La comparaison des ratios entre les seuls vétérinaires de l'administration et les UGB¹ totaux fait apparaître de forts contrastes entre les pays européens.

Ainsi, l'Allemagne et la Pologne semblent dans une situation plus favorable du point de vue de la charge de travail par unité vétérinaire d'État (19 000 et 18 772 UGB par vétérinaire d'État), que la France et les Pays-Bas qui se trouvent dans une situation plus critique (52 469 et 64 648).

Toutefois, il faut prendre en compte deux indicateurs plus favorables.

D'une part, le ratio d'élevages par acteurs vétérinaires et para-vétérinaires, qui exprime, *a priori*, la pression de surveillance au quotidien,

¹ UGB = Unités de gros bétail.

ou tout au moins son potentiel, situe le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France dans le peloton de tête (4, 6, et 9 élevages par acteur vétérinaire et para-vétérinaire), alors que l'Italie, le Danemark et l'Allemagne sont dans une position médiane (11, 14 et 17), la Pologne se situant loin derrière (95).

D'autre part, une fois les vétérinaires privés pris en compte, le taux de couverture global des bovins se redresse pour atteindre parmi les meilleurs niveaux.

c) Des réorganisations s'imposent

Conscients des contraintes budgétaires, vos rapporteurs spéciaux tendent à considérer qu'un étiage a été atteint en matière d'effectifs, qui pose des problèmes de faisabilité des missions.

Ils se félicitent des mesures prises pour redresser le déficit de personnel observé dans les établissements d'abattage de volailles, tout en relevant que la dimension ponctuelle de ces recrutements n'est pas de nature à couvrir l'ensemble de la problématique ici abordée.

Un audit approfondi devrait être entrepris dans une perspective globale dans la mesure où les études ponctuelles présentent des conclusions contradictoires sur le niveau des personnels disponibles, les unes faisant valoir des besoins élevés non satisfaits (ainsi du rapport de suivi de la situation de la France réalisé par l'OAV dont plusieurs recommandations impliquent des recrutements conséquents) quand d'autres, mais sur des éléments ponctuels de l'organisation de la maîtrise du risque sanitaire, évoquent soit un niveau adéquat des moyens (tout en faisant ressortir des besoins d'optimisation) soit des surcapacités.

Dans un contexte qui serait durablement contraint, des voies d'optimisation sont naturellement à explorer.

On pourrait la rechercher dans une allocation des emplois plus économe en fonctions administratives, piste qui a d'ailleurs été suivie. Mais le gisement d'emplois paraît de prime abord limité.

Au niveau du programme 206 dans son ensemble, la structure des emplois a un peu évolué, les emplois administratifs, déjà minoritaires en 2010, perdant encore un peu de terrain au terme d'une baisse de plus d'un cinquième par rapport aux emplois de début de période. Ils ne comptent plus que pour 16,2 % des emplois contre 19,2 % cinq ans plus tôt (- 3 points).

	2010	2015	Différence	en %
A administratifs	134	73	- 61	- 45,5%
A techniques	985	913	- 72	- 7,3%
B et C administratifs	814	658	- 156	- 19,2%
B et C techniques	2 996	2 873	- 123	- 4,1%
Enseignants	6	3	- 3	- 50,0%
Total	4 935	4 520	- 415	- 8,4%

Au terme de ce processus, les modifications catégorielles n'ont entraîné que très peu de changements, du moins appréciés à partir de la classification entre catégorie A et B et C.

Il est notable que **le renforcement relatif des emplois techniques a surtout profité aux emplois des directions régionales**. Ils ont augmenté de 40 ETPT entre 2010 et 2015 et sont passés de 10 % à une proportion de 11,8 %. **Ce sont les services départementaux qui ont dû absorber la totalité des suppressions d'emplois** dans ce contexte de renforcement des emplois régionaux. Cette évolution pourrait être réévaluée dans la mesure où, à ce niveau, les services de l'agriculture ont une vocation administrative marquée. Mais, ils exercent également des missions opérationnelles dont on rappelle qu'elles concernent la surveillance des végétaux qui demeure l'un des points faibles de notre dispositif de contrôle sanitaire.

S'agissant de la surveillance des abattoirs elle-même, une partie des ETPT qui lui sont rattachés correspond à des fonctions de gestion. Les emplois de ce type apparaissent néanmoins très minoritaires¹. Ils s'élèveraient à 58 ETPT pour 1 358 ETPT affectés à la surveillance de ces établissements.

Au-delà des questions sur la fiabilité des recensements d'emplois, il paraît difficile d'aller très en-deçà de la dotation correspondant à ces emplois dans la mesure où on peut s'inquiéter d'une situation qui restitue l'image d'une très faible attention à la gestion managériale locale des contrôles sanitaires.

Les possibilités offertes par la redistribution des emplois du programme 206 entre ceux qui contribuent directement à la maîtrise du risque sanitaire de l'alimentation et ceux mobilisés pour des actions comportant des finalités prépondérantes de santé des matières premières pourraient être explorées.

Cependant, ces dernières actions ne manquent pas de connexité avec la sécurité sanitaire des aliments et sont elles-mêmes sous tension.

Enfin, du point de vue des forces vives des contrôles, la voie la plus prometteuse est celle qu'offrirait une meilleure intégration des différents services ministériels et une rationalisation des ressources déployées dans l'infrastructure d'analyses.

Au-delà, les conditions mêmes d'exercice des contrôles méritent sans doute une réflexion sur une rénovation de leur définition.

Les voies explorées pour résoudre les difficultés nées du déficit des effectifs déployés dans les abattoirs de volailles (voir ci-dessous la partie du

¹ Les données fournies suscitent toutefois quelques interrogations. Dans certains départements aucun emploi dédié au management n'est recensé tandis que dans la plupart des cas le management mobilise à peine une fraction d'unité, suggérant une activité très résiduelle d'une personne occupée à d'autres fonctions.

présent rapport consacrée à la visite sanitaire vétérinaire), bien que décevantes dans leur concrétisation, appellent une réelle considération.

De la même manière, le **développement de processus de certification** ou de contrats de confiance entre les abattoirs et les services de contrôle pourraient constituer une piste explorée dans d'autres activités de contrôle.

La classification des abattoirs, d'ores et déjà en place, pourrait être plus exploitée et permettre une meilleure modulation des contrôles d'autant que certaines interrogations peuvent être formulées sur le maintien en activité de structures manifestement défaillantes.

Le renforcement des sanctions ainsi que le durcissement des obligations d'autocontrôles imposées aux opérateurs renforceraient sans doute le niveau de qualité des pratiques et pourraient alléger la charge des contrôles.

Un financement plus substantiel par les opérateurs des missions assurés dans le cadre du programme 206, quand ces missions relèvent clairement de prestations de services, devrait être envisagé. Il pourrait s'accompagner d'une certaine diversification des contrôleurs, sous la réserve d'une supervision assurée par les autorités publiques de contrôle.

Recommandation : explorer les voies d'optimisation des moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire des aliments, notamment au sein du programme 206, pour préserver l'intégrité des missions de contrôle de la sûreté sanitaire des aliments.

3. La question de l'appariement territorial entre les emplois et les besoins

La répartition territoriale des ETPT dédiés à la sécurité sanitaire est fortement modulée mais elle n'épouse pas pour autant avec suffisamment de rigueur les besoins de contrôle.

La répartition du tonnage des volailles abattues fait ressortir une forte concentration avec seize départements qui représentent 83,8 % des tonnages. Il en va à peu près de même pour les animaux de boucherie. Pour ces derniers, un peu plus de la moitié du tonnage est abattue dans sept départements.

Les effectifs dédiés au contrôle vétérinaire (en incluant les agents chargés de la gestion) n'épousent pas rigoureusement la répartition territoriale des abattages. Pour les volailles, l'écart entre les tonnages abattus et les agents déployés dans les seize départements de plus forte activité atteint 14,2 points. Si ces départements mobilisent 69,6 % des ETPT dédiés

aux contrôles de ces abattoirs, il leur faut surveiller 83,8 % des tonnages. Pour les animaux de boucherie, l'écart est encore supérieur. Il atteint 17,5 points (un tiers des ETPT contrôle 50,7 % de la production de ces abattoirs).

Ces constats ne peuvent pas fonder la conclusion péremptoire qu'il existe une totale inadaptation de la répartition des moyens humains des contrôles en abattoirs aux réalités de leur activité. Il est normal que des économies d'échelle apparaissent dans les opérations de contrôle. En revanche, ils apportent la démonstration que les petites entités d'abattage sont fortement consommatrices de ressources humaines. Celles-ci sont constitutives de coûts cachés de l'économie des abattoirs français qui ressortent comme particulièrement foisonnants.

En témoigne le tableau ci-dessous qui compare la situation des abattoirs dans quelques pays européens significatifs.

Nombre d'abattoirs et tonnages abattus en Europe

Acteurs de la filière Abattage	France	Pays-Bas	Belgique	Espagne	Italie	Pologne	Grande- Bretagne	Danemark	Allemagne
Abattoirs de boucherie	263	195	64			300		104	181
2011 Tonnage	1 559	382	281	606	1 009	401	937	133	1 159
Abattoirs volaille	600	32	42			202		11	53
2007 Tonnage* (100 TEC)	1 373	720	361	1 328	1 029	1 142	1 454	171	1 086

* 2007 est la dernière année disponible pour avoir une année de référence unique pour tous les pays comparés.

Source : Eurostat

La France compte **263 abattoirs de boucherie** et **600 abattoirs de volailles** soit, pour les pays où il a été possible de recenser les abattoirs de ces deux catégories 23,8 % des abattoirs de boucherie et 63,8 % des abattoirs de volailles pour, respectivement, 39,8 % et 28,2 % du tonnage abattu. Autrement dit, les abattoirs français sont plus productifs que la moyenne pour les abattoirs de boucherie et nettement moins pour ceux de volailles. Par ailleurs, pour tous les abattoirs, une très grande dispersion s'observe dans leur production.

Une plus forte concentration de l'abattage permettrait des économies de moyens. Par ailleurs, elle concourrait à un contrôle plus étroit des unités de production. Enfin, force est de constater qu'en l'état, les effectifs autorisés en loi de finances ne sont pas compatibles avec une surveillance des chaînes d'abattages à tout moment de leur fonctionnement.

Il faut en effet considérer que les 863 abattoirs localisés en France, si chacun d'entre eux devait mobiliser **la présence constante *in situ* d'un vétérinaire, supposeraient une augmentation considérable des effectifs.**

En effet, les ETPT disponibles s'élèvent à 1 358 unités réparties comme suit : **1 205 ETPT pour les abattoirs de boucherie et 153 ETPT pour les abattoirs de volailles.**

Le ratio des ETPT rapportés au nombre d'abattoirs s'élève ainsi à 1,57 si bien que chaque abattoir pourrait disposer d'un ETPT et demi des services vétérinaires.

Cependant, certains abattoirs suivent une organisation en plusieurs séquences journalières si bien qu'en réalité il conviendrait souvent de doubler les emplois pour suivre la production tout au long de la journée. Par ailleurs, il va de soi qu'il serait tout à fait contre-productif, du point de vue du contrôle, d'adopter, dans la situation actuelle de rareté relative des moyens, une solution de présence constante sur chacun des sites alors même que ceux-ci traitent des volumes très contrastés. Elle rendrait tout à fait théorique le contrôle des gros abattoirs.

Force est de constater que la DGAL s'attache, même imparfaitement, à concilier ses missions et ses moyens.

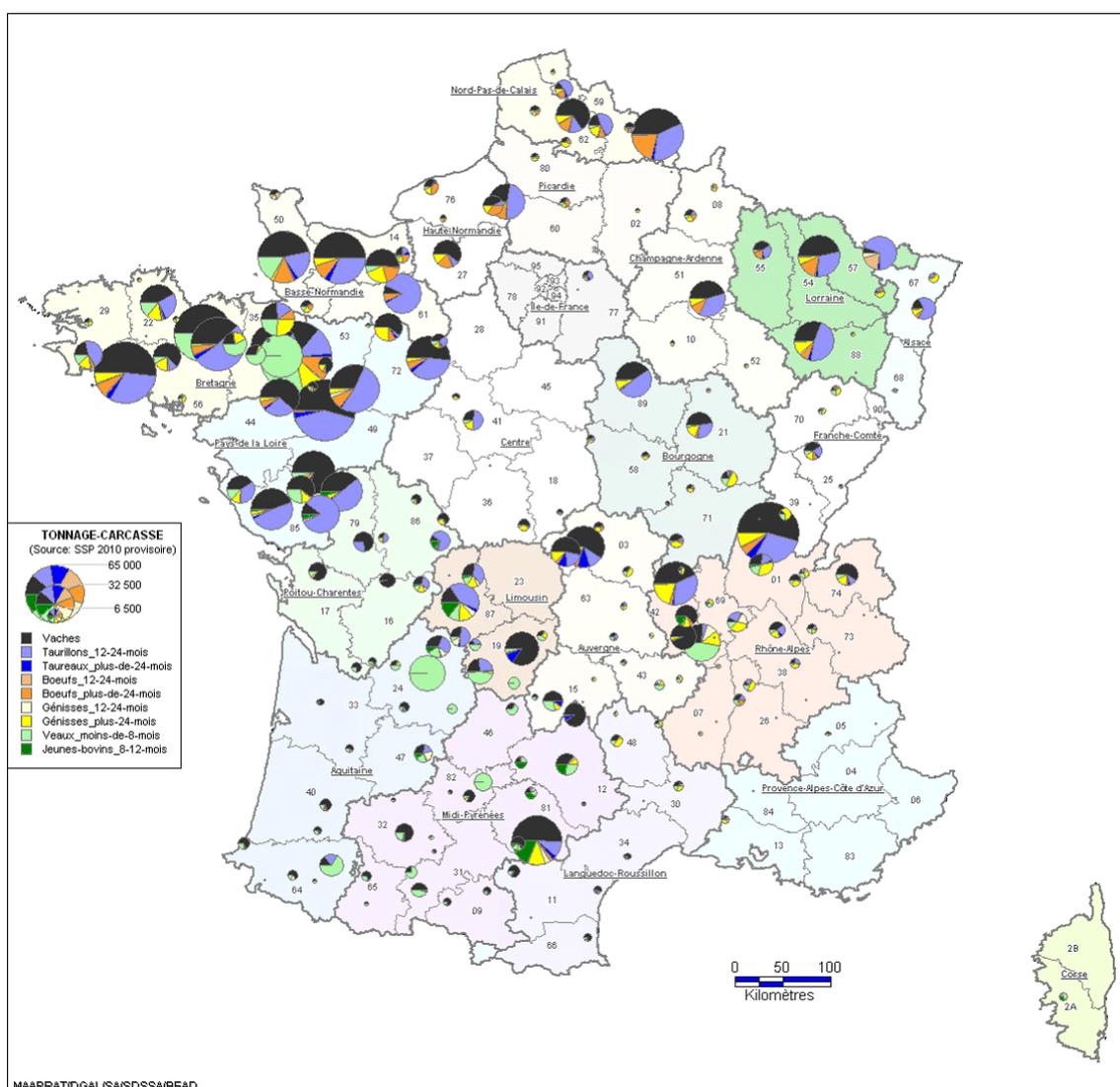
Néanmoins, des **trous noirs sont manifestes.**

Il en va ainsi du contrôle des **abattages de volailles** où les ETPT rapportés au nombre des abattoirs extériorisent un ratio très bas, de 0,25, niveau qui, compte tenu des rythmes de production des unités d'abattage majore le taux de couverture théorique des unités par les services de contrôle par rapport à la disponibilité réelle des services.

Trois départements bretons (l'Ille-et-Vilaine, les Côtes-d'Armor et le Finistère) concentrent 295,8 ETPT, soit 16 % des emplois tandis que quarante départements, où sont déployés moins de dix ETPT, totalisent 268,7 ETPT (14,6 % des ETPT).

La concentration des moyens est encore plus accusée pour les seuls contrôles en abattoirs pour lesquels les trois départements de Bretagne concentrent plus du cinquième des moyens.

Toutefois, il n'existe pas toujours de proportionnalité entre les effectifs départementaux de contrôle et le poids des activités susceptibles de donner lieu à contrôle comme le suggère la carte ci-après qui figure l'activité des abattoirs de bovins.



Source : DGAL

En dépit de leur prépondérance en termes d'effectifs, les services de la région Bretagne apparaissent relativement sous-dimensionnés au regard des abattages réalisés dans les établissements de la région. Ce constat ressortirait comme encore plus évident si l'on additionnait abattages de bovins et de porcins.

D'autres illustrations ponctuelles de ce décalage entre les niveaux de production des abattages et des services départementaux de contrôle pourraient être mentionnées.

Par exemple, entre l'Ain et l'Allier les services passent du simple au double sans que cette proportion se retrouve en ce qui concerne les abattages.

Des constats analogues peuvent être faits pour les contrôles concernant les établissements hors abattage.

Dans un contexte où les compétences peuvent être partagées avec d'autres administrations, la répartition fine des effectifs chargés des contrôles sur la restauration collective et les établissements de remise directe appelle un examen de proportionnalité.

Ces situations sont plus ou moins prises en considération par le ministère.

En premier lieu, il faut relever la programmation de **60 créations d'emplois par an (sur trois ans) dans les services chargés du contrôle des abattoirs de volailles**, qui sont dangereusement sous-dotés.

Par ailleurs, **l'administration centrale** du ministère chargée de l'affectation locale des moyens **poursuit une remise à niveau des services dans certains départements** où ils apparaissent **significativement déficitaires**.

S'agissant des quatre départements de la Bretagne, la DO pour 2016 fixe l'objectif d'une augmentation des ETPT de l'ordre de douze ETPT pour le Finistère et de six pour les Côtes-d'Armor. Mais, au total, l'augmentation programmée des capacités ne dépasserait pas douze ETPT, l'Ille-et-Vilaine et surtout le Morbihan devant voir réduits les emplois affectés sur place.

Cependant, il y a lieu de remarquer que les services de contrôle sanitaire n'échappent pas à une loi générale qui voit **l'affectation départementale des effectifs de contrôle comporter un degré élevé de rigidité**.

La capacité de la gestion des ressources humaines à en profiler le positionnement territorial en fonction des enjeux en ressort généralement faible.

Or, ceux-ci peuvent apparaître plus mouvants que n'est adaptable le déploiement territorial des effectifs.

La crise en cours de l'influenza aviaire semble témoigner de l'existence de déficits de moyens lors des épisodes aigus de manifestation des dangers sanitaires.

Le ministère indique être conscient de certaines dimensions des insuffisances d'appariement entre moyens et enjeux. Ainsi il fait état de la mise en place *d'une politique de mutualisation des compétences dites « rares » ou « critiques » en matière d'inspection..., principalement dans les domaines de la santé et de la protection animale, pour répondre à la raréfaction constatée de certaines compétences. Cette mutualisation peut être interdépartementale ou interrégionale* ».

<p>Recommandation : veiller à un meilleur appariement des déploiements territoriaux d'effectifs avec les enjeux du contrôle.</p>

4. Regard sur les services d'enquête : le service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF et la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) de la DGAL, de faibles effectifs pour des missions de sécurité à forts enjeux

La sécurité sanitaire des aliments est exposée à des risques de fraude organisée, qui justifient la réunion de moyens d'enquête. Par ailleurs, l'existence de services à compétence nationale se trouve justifiée par les contraintes d'actions que rencontrent les services déconcentrés pour lesquels les frontières de leurs aires territoriales de compétence représentent des obstacles dès lors que la surveillance doit englober des territoires qui les dépassent.

Les services mobilisés apportent ainsi une contribution utile à la sécurité sanitaire des aliments tout en se trouvant justiciables de certaines interrogations sur les moyens d'une optimisation de leurs activités.

Comme pour les autres composantes de l'organisation administrative de la maîtrise des risques sanitaires en alimentation, il faut relever l'existence séparée de plusieurs services d'enquête, l'un relevant de la DGCCRF, l'autre, de la DGAL, dualité qui n'apparaît pas clairement justifiée. Par ailleurs, les moyens consacrés aux services tendant à réduire leur efficacité, en particulier sous l'angle de leurs capacités de détection.

a) Le service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF

- (1) Un service national aux moyens probablement trop modestes pour disposer d'une force autonome de détection systématique

Le SNE a pour mission de réaliser, sur l'ensemble du territoire national, des enquêtes nationales et communautaires.

Ses enquêtes visent à la recherche et à la constatation d'infractions et de manquements au droit national et européen ainsi qu'à la collecte d'informations économiques, en matière de qualité et de sécurité des produits et services, de loyauté des transactions, de protection des intérêts des consommateurs et de bon fonctionnement des marchés et d'équilibre des relations commerciales entre entreprises.

Au sein de la DGCCRF, le SNE concentre prioritairement son activité sur :

- des enquêtes lourdes ou complexes, des interventions présentant un caractère d'urgence (en réponse à une demande ou sur initiative), ou destinées à orienter l'action de la direction générale, nécessitant un investissement technique, juridique adapté, ou une méthodologie sophistiquée ;

- une couverture globale de l'intégralité d'une (de) filière(s) ou d'un (de) secteur(s) ;

- des pratiques d'ampleur nationale voire internationale, à fort enjeu thématique ou sectoriel ;
- des actions spécifiques concernant des opérateurs d'envergure nationale ou à forte notoriété ;
- la collecte d'informations économiques dans des secteurs émergents ou à risque de fraudes élevé ;
- l'assistance aux services dans le cadre d'enquêtes complexes.

Afin de répondre aux missions qui lui sont confiées, le SNE dispose d'un Centre de surveillance du commerce électronique (CSCE), d'une unité de renseignement et d'une unité d'enquêtes comprenant notamment **une équipe spécialisée dans le domaine du contrôle de la viande**, de la production à la distribution, et une **cellule nationale dédiée aux contrôles sur le réseau autoroutier (ci-après dénommée CNCA)**.

Le SNE est implanté à Paris et dans sept antennes réparties sur le territoire national.

Entre 2011 et 2015, **ses effectifs, toutes missions confondues, ont connu une forme de stabilité**, avec une légère progression en fin de période.

Nombre d'ETP du Service national d'enquête de la DGCCRF

2011	2012	2013	2014	2015
59	57	57	57	62

Les effectifs du service ne représentent **qu'une faible part des effectifs totaux de la DGCCRF** qui compte plus de 3 000 ETPT.

Compte tenu du volume des emplois, les conditions d'implantation territoriale mentionnées ci-dessus conduisent à souligner la **modicité des effectifs déployés sur le territoire**, ce qui n'est sans doute **pas sans effet sur les capacités autonomes du SNE à identifier des pratiques frauduleuses**.

Dans ces conditions, **le service semble relever davantage de la catégorie des services d'exécution d'enquêtes suscitées par des tiers que de celle de services d'enquêtes de plein droit conduisant une politique systématique de détection des fraudes les plus sensibles**.

- (2) La contribution du SNE à la maîtrise du risque sanitaire dans l'alimentation est avérée mais sans qu'il soit vraiment possible d'apprécier le degré de priorité qu'elle revêt pour le service

Les activités conduites par le SNE dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments s'inscrivent dans un contexte européen et national collaboratif.

Au niveau européen, et notamment dans le domaine alimentaire, le SNE apporte sa contribution au traitement des alertes qui lui sont signalées en recherchant les circuits de distribution sur internet et en rendant compte ensuite à l'Unité d'Alerte de la DGCCRF du résultat de ses investigations.

Le chef du SNE est par ailleurs, conjointement avec le sous-directeur des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires de la DGCCRF, point de contact du réseau européen « Food Fraud Network » qui a pour objet de coordonner le traitement des cas de fraudes alimentaires transfrontières affectant les pays membres de l'Union européenne.

Au plan intérieur, le SNE collabore avec d'autres services de contrôles notamment ceux chargés de sécurité sanitaire comme l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) ou la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP ; voir ci-dessous).

Par exemple, le SNE travaille régulièrement de façon conjointe avec la BNEVP, sur les enquêtes concernant l'utilisation de médicaments vétérinaires ou pour l'enquête relative aux PAT (protéines animales transformées). Des interventions coordonnées ont également eu lieu dans le secteur du miel ou de la commercialisation d'huîtres sous IGP (indication géographique protégée).

Le poids relatif des enquêtes portant sur des problématiques alimentaires dans l'activité du service n'est pas facilement déterminable si bien que le rang de priorité accordé à la sécurité sanitaire des aliments dans l'activité globale du service ne peut être identifié.

En effet, le SNE exerce ses compétences dans **tous les secteurs d'activités** (produits industriels, produits alimentaires et services), à tous les niveaux de filières (production, importation et distribution) et dans tous les champs de compétence de la DGCCRF.

Dans ce contexte, **la sécurité alimentaire ne constitue qu'une facette de l'activité du service.**

Interrogé sur ce point, le ministère de l'économie et des finances a pu indiquer à vos rapporteurs spéciaux que la nature des missions menées et des infractions recherchées par le SNE rendent impossible d'isoler les actions de sécurité alimentaire *stricto sensu*, un enjeu de sécurité alimentaire procédant souvent d'investigations menées dans une affaire de fraudes et réciproquement.

Cette réponse est un peu déconcertante au vu des données fournies à vos rapporteurs spéciaux qui isolent des données relevant spécifiquement de la sécurité alimentaire.

Il reste à regretter qu'une appréciation de la charge relative des actions visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments dans l'ensemble du plan de charge du SNE, même considérée globalement, n'ait pas été fournie à vos rapporteurs spéciaux.

Les indications sur les activités conduites par le SNE transmises à vos rapporteurs spéciaux n'en permettent pas moins de dégager quelques observations.

D'un point de vue quantitatif, appréciées à partir des seules visites, qui recouvrent des actions diverses dans leur nature et du point de vue de leur significativité au regard des activités normalement dévolues à un service d'enquête, **les activités conduites dans le domaine alimentaire extériorisent une certaine variabilité** selon les années.

Bilan quantitatif : toutes enquêtes confondues dans le domaine alimentaire (sécurité et fraudes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (31/03)
Visites	1 282	1 098	1 613	1 407	1 139	308

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Rapportées au nombre d'ETP, ratio dont la signification n'est que très relative, on relève que le nombre de visites par ETP s'échelonne entre 18 et 26 par an, soit une marge de fluctuation importante.

Les différences d'une année à l'autre peuvent s'expliquer par la survenance d'événements particuliers. Ainsi, par exemple, en 2013, l'affaire de la viande de cheval a fortement mobilisé le SNE pour des actions qui ont pour la plupart été réalisées sous l'angle de la tromperie sur l'espèce animale commercialisée (sans lien avec la sécurité des produits).

Par ailleurs, et surtout, les activités du SNE paraissent témoigner d'une forme de diversité des missions, avec, d'un côté, une composante d'investigation, et de l'autre, une composante plus routinière.

Du premier point de vue, l'encadré ci-après rend compte de quelques enquêtes récentes qui illustrent un certain nombre de points de vigilance que justifient des maillons particuliers de la chaîne alimentaire.

Illustration de l'activité de contrôle autour de quatre enquêtes récentes

La sécurité des transports alternés en vrac en citernes dédiées au transport de denrées alimentaires

Afin de garantir la sécurité alimentaire en évitant dès l'amont de la filière tous risques de contaminations par des marchandises impropres à la consommation humaine, la réglementation européenne impose aux transporteurs d'acheminer les matières premières alimentaires à l'état liquide (lait, jus de fruits, vins, huiles...) ou en poudre (sucre, farine, semoule...) dans des citernes réservées exclusivement à cet usage.

Toutefois, afin de ne pas revenir à vide et rentabiliser le trajet retour, certains transporteurs contreviennent à cette obligation.

Au total, le SNE est intervenu entre 2014 et 2015 auprès de 23 transporteurs français spécialisés. Des investigations de recoupement ont été menées auprès de 25 opérateurs de l'industrie alimentaire, 9 de l'industrie chimique ainsi qu'auprès de stations de lavage des citernes.

Ces recoupements ont mis en évidence des pratiques illicites de transports alternés non autorisés (exemple : transport dans la même citerne de billes de PVC avant celui de sucre ou de farine), certains transporteurs allant jusqu'à tromper leurs clients industriels alimentaires en leur présentant lors du chargement des citernes de « faux-certificats de lavage ».

Compte tenu du caractère international des transports de denrées alimentaires en vrac, les données collectées au cours de cette enquête ont été exploitées afin d'identifier d'éventuels transporteurs d'autres États membres de l'Union européenne qui auraient commis des fraudes similaires. Une information a été communiquée aux autorités de contrôles des États membres concernés via le réseau contact-Fraudes. Une mission de l'OAV, assistée d'un enquêteur du SNE, a débuté des inspections en avril 2015 en Allemagne et en Autriche.

Médicaments vétérinaires

Depuis la réévaluation européenne des dossiers de limites maximales de résidus (LMR), du fait d'une cancérogénicité potentielle chez l'homme, les molécules diméridazole et ronidazole sont inscrites au tableau 2 du règlement européen 37/2010 du 22 décembre 2009 relatif aux substances pharmacologiquement actives et à leur classification en ce qui concerne les limites maximales de résidus dans les aliments d'origine animale.

Aucun résidu de ces substances n'étant autorisé dans les aliments, l'administration des spécialités en contenant ne peut se faire à des animaux dont on consomme la chair ou les productions. Si ces spécialités sont largement distribuées dans le circuit de la colombophilie ou encore pour le traitement d'espèces animales d'ornementation (paons, poissons...), l'enquête visait à vérifier que ces molécules n'entraient pas dans la chaîne alimentaire.

Il est ainsi apparu que de nombreux ayants-droit, pharmacies d'officine et surtout cabinets vétérinaires, ont acquis durant les trois dernières années des quantités significatives de spécialités vétérinaires à base de diméridazole (ALAZOL et TRICHOLYSE) ainsi que de celles à base de ronidazole (TRICHOREX).

Sur les 22 cabinets vétérinaires visités, 10 ont délivré sciemment les médicaments sensibles à des clients dont ils savaient pertinemment qu'ils élevaient des animaux de rente. Les suites données aux contrôles, réalisés quelquefois avec la BNEVP, ont consisté principalement en des procédures pénales pour infractions au code de la consommation.

Insectes destinés à la consommation humaine

Dans un avis de 2015 l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'aliment, de l'environnement et du travail (Anses) indique que les insectes vivants et transformés peuvent être considérés comme des réservoirs et/ou des vecteurs potentiels d'agents biologiques, chimiques et physiques susceptibles d'affecter la santé de l'homme, de sorte qu'il est nécessaire d'évaluer le risque au cas par cas.

La mise sur le marché d'insectes pour la consommation humaine entre dans le champ d'application du règlement « Novel Food » et requiert par conséquent une autorisation préalable, après une évaluation des risques. Cette démarche est harmonisée au niveau européen et à ce jour, en l'absence d'évaluation des risques et d'autorisation délivrée, la mise sur le marché des insectes est interdite.

Afin de faire respecter cette interdiction le SNE procède actuellement à une enquête en amont de la filière auprès des opérateurs du secteur se composant d'importateurs mais aussi de professionnels français. Des contrôles sont également réalisés chez les revendeurs au stade du commerce de détail.

Les principaux insectes aujourd'hui présents sur le marché alimentaire sont le grillon (*Acheta domesticus*) et le ver de farine (*Tenebrio molitor*) mais d'autres espèces telles que les sauterelles, les criquets ou les scorpions sont aussi mises en vente. Les matières premières utilisées sont des insectes entiers ou des farines d'insecte.

Des sanctions sont systématiquement prises (suspension de commercialisation et condamnations par les tribunaux correctionnels) à l'encontre des opérateurs mettant sur le marché sans autorisation des produits contenant des insectes, en vue de faire cesser les pratiques

Les protéines animales transformées (PAT)

À noter également une enquête en cours en matière de protéines animales transformées (PAT). À la suite de renseignements provenant d'autres États membres via le réseau de transmission « Food Fraud », le SNE effectue actuellement des investigations dans le secteur des sous-produits animaux en coopération avec la BNEVP. Il faut rappeler que, selon leurs caractéristiques (espèces de provenance, catégorie,...), les PAT sont soumises à des restrictions d'usage en alimentation animale par le règlement CE n° 999/2001 (dit « Feed Ban ») fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.

Les enquêtes de traçabilité approfondies, en cours de réalisation, montrent des exportations interdites de PAT de ruminants.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

On relèvera que la réponse du ministère met l'accent sur les collaborations entre le SNE et le service d'enquête du ministère de l'agriculture, ce qui est heureux mais illustre encore une fois la nécessité, dans un paysage administratif fragmenté de procéder à des coordinations qui rajoutent une étape à la chaîne d'actions des services.

Face à ces investigations ponctuelles, les données statistiques réunies pour rendre compte de l'activité dans le domaine de la sécurité alimentaire montrent la part très importante qu'occupent les contrôles plus routiniers dans l'activité du service du fait du poids des contrôles d'hygiène

en restauration commerciale et en commerce d'alimentation sur les aires d'autoroute.

Quand on déduit de l'ensemble des visites celles qui comprennent les activités de la cellule de contrôle autoroutier, on constate une **très forte réduction du niveau de l'indicateur d'activités**.

Par ailleurs, le contenu en anomalies détectées lors des contrôles autoroutiers semble assez systématiquement supérieur à celui des autres activités d'enquête.

Cette dernière observation pourrait conforter une orientation du service particulièrement consacrée aux contrôles autoroutiers.

Cependant, il n'est pas sûr que celle-ci puisse se recommander d'une analyse criminologique.

Contrôles ayant une dimension de sécurité alimentaire

(ensemble du SNE)

	Visites	Établissements visités	Visites avec anomalies
2011	1 081	806	107
2012	1 106	630	102
2013	868	607	69
2014	974	686	107
2015	1 107	769	116
2016 (au 31/03)	288	269	24

(SNE sans la CNCA¹)

	Visites	Établissements visités	Visites avec anomalies
2011	300	267	21
2012	572	277	10
2013	188	163	10
2014	433	344	23
2015	615	412	24
2016 (au 31/03)	172	155	5

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les informations sur les suites correspondant aux procédures pénales transmises aux Parquet et sur les contrôles ayant donné lieu à des suites administratives pour la période 2011-2015 montrent sans doute que les anomalies constatées font l'objet de prolongements selon un taux de poursuite relativement élevé.

¹ Cellule nationale de contrôles autoroutiers.

Les données transmises à vos rapporteurs spéciaux sont récapitulées ci-dessous.

	Nbre de dossiers alimentaires	Nbre de dossiers de sécurité alimentaire	Pourcentage
2011	82	47	57,3%
2012	68	32	47,1%
2013	79	33	41,8%
2014	79	42	53,2%
2015	77	38	49,4%

Source : BNEVP

En matière administrative, une dizaine de procédures administratives ont été initiées au cours des trois dernières années.

Les données de bilan sont cependant trop incomplètes pour étayer une appréciation sur la pertinence des orientations suivies par le service, dans un contexte où ses capacités de détection propres et sa coexistence avec le service d'enquête de la DGAL méritent une évaluation.

Recommandation : veiller à ce que les interventions du service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF conservent la nature spécifique des activités d'un service d'enquête.

b) La brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP)

(1) Un domaine de compétences en extension où prédomine la contribution aux enquêtes judiciaires

La BNEVP est un service de la DGAL du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt (MAAF) directement rattaché au directeur général de l'alimentation (DGAL). Elle a été créée en 1992 dans le contexte de la lutte contre les anabolisants.

Elle exerce une compétence territoriale nationale et, à la différence des services déconcentrés ayant à réaliser et à programmer tous les ans une gamme très étendue de contrôles administratifs, conduit des investigations ciblées, visant à démanteler des réseaux organisés, dépassant le cadre local.

Elle intervient à la suite de signalements, en particulier ceux transmis par la mission des urgences sanitaires de la DGAL quand celle-ci identifie à l'occasion de l'analyse des résultats des plans de surveillance et de contrôle des situations douteuses.

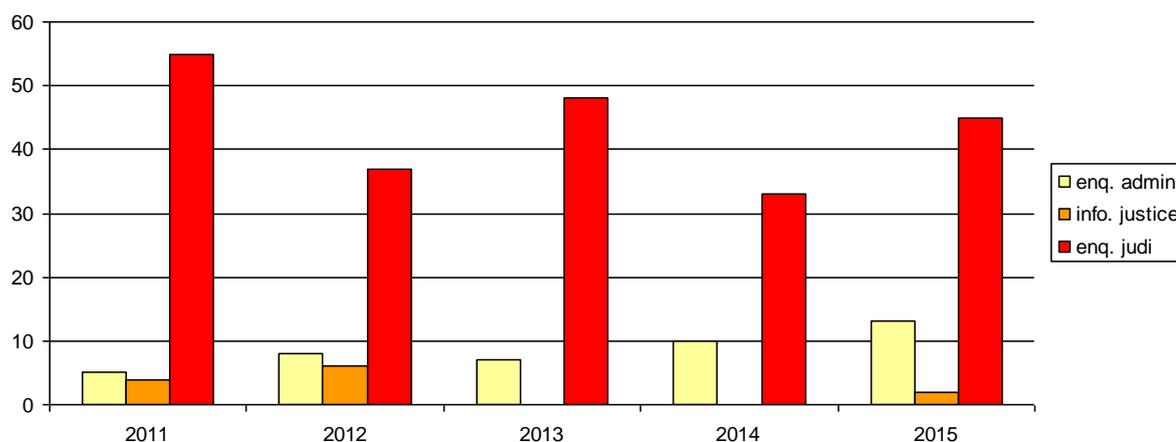
Son activité, initialement orientée vers la lutte contre le trafic de substances interdites et de médicaments vétérinaires, s'est étendue à la lutte contre les fraudes à l'identification des animaux et au trafic des carnivores domestiques.

D'abord axée sur le domaine vétérinaire, elle traite également le domaine phytosanitaire depuis 2002, évolution heureuse compte tenu de la diversification qu'elle manifeste par rapport à une polarisation habituelle des services sur les denrées animales.

Les missions sont précisées par l'arrêté ministériel du 30 juillet 2008 portant organisation et attribution de la DGAL (modifié le 24 février 2016). « *La BNEVP a pour mission de mener à bien des investigations dans le cadre de la lutte contre la délinquance organisée dans le domaine sanitaire et d'apporter un appui technique aux services de contrôle sanitaire, notamment en cas de crise* ».

Cette mission se décline en trois axes parmi lesquels la dimension judiciaire de l'activité l'emporte de loin.

Répartition des affaires année par année



Source : BNEVP

Les enquêtes judiciaires représentent près de 80 % des affaires traitées par la BNEVP.

Les enquêtes administratives nationales sont souvent longues. Le délai moyen de rendu d'une enquête administrative « filière nationale » est en moyenne d'un an, délai qui indique la vocation des interventions de la brigade qui consiste à traiter, dans ce cadre, des problèmes de fond.

- La lutte contre la délinquance sanitaire et phytosanitaire organisée.

Elle consiste à réaliser des enquêtes visant à rechercher et constater les infractions et à traduire en justice leurs auteurs et à apporter son **concours aux autorités judiciaires**, aux autorités de police et aux administrations compétentes dans ce champ. À l'origine l'action de la

brigade visait principalement à faciliter les contrôles lorsqu'un dossier concernait plusieurs départements, situation fréquente dans les trafics de substances interdites par exemple. Puis elle a pris en charge peu à peu, à la demande des autorités judiciaires, et en appui aux services de police judiciaire, la réalisation d'enquêtes dans le cadre d'opérations de surveillance ou d'instructions d'affaires délictueuses. Elle peut être requise pour assurer un appui technique en tant que « sachant » aux autorités judiciaires et aux enquêteurs (gendarmerie, douanes...). Elle peut être à l'origine de constitution de dossiers pour les autorités judiciaires à la suite de signalements des services locaux ou suite à des enquêtes administratives.

De 2005 à 2015, 438 signalements judiciaires ont été pris en charge, 168 ont été jugés, 175 ont été transmis à la justice ou sont encore en cours d'instruction. 95 ont été classés.

Le nombre des affaires classées semble élevé. Il dépasse 20 % pour la période considérée. Ce résultat appelle une certaine vigilance au regard des capacités réduites de la BNEVP.

Recommandation : veiller, dans la mesure du possible, à ce que les saisines de la BNEVP dans le cadre de sa fonction d'assistance au service public de la justice soient ciblées sur des affaires dont le classement ne soit pas une issue si fréquente.

- La réalisation d'enquêtes administratives à la demande de la DGAL.

Compte tenu de la compétence des agents, de leur connaissance des secteurs, de leur vision nationale, la BNEVP est mise à contribution pour mener des enquêtes sur des questions sanitaires, épidémiologiques, relatives à des études de filières, (exemples : viande hachée, *Xylella*, traçabilité en filière conchylicole, enquête sur le cas ESB des Ardennes, alimentation des poissons...).

De 2005 à 2015, 77 enquêtes administratives ont ainsi été prises en charge.

- L'appui technique aux services de contrôle sanitaire.

En situation de crise sanitaire, ou pour les besoins d'un service confronté à une question technique pour laquelle les compétences des agents de la brigade se révèlent utiles, la BNEVP peut être mobilisée.

Lorsqu'une crise sanitaire survient, la brigade peut ainsi intervenir en urgence, en renfort des services de terrain, dans l'attente du déploiement de lutte à grande échelle et d'organisation d'entraide interdépartementale. Pendant la gestion de la crise, elle peut intervenir en renfort sur une partie du dispositif de lutte afin d'accroître sa souplesse et sa réactivité. Mais ces

interventions ne peuvent être que ponctuelles, la BNEVP ne pouvant pas se substituer aux services, compte tenu de ses moyens, qui demeurent modestes.

Les services de contrôle peuvent demander l'appui d'un agent spécialisé de la brigade pour les assister lors d'une intervention dans un domaine spécifique. Ainsi, des contrôles réguliers sont réalisés en appui aux SRAL dans des établissements phytopharmaceutiques.

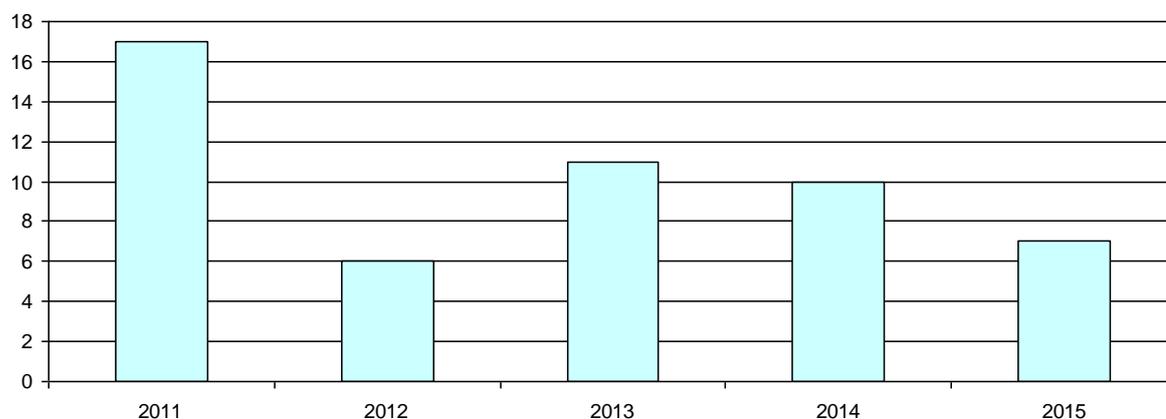
En 2015, **23 contrôles administratifs d'entreprises de distribution dans le domaine phytosanitaire ont été réalisés.**

Concrètement, les **domaines d'intervention** concernent, **dans le champ des phytosanitaires** des détournements d'usage, des mises sur le marché de produits sans autorisation (AMM), des contrefaçons, le suivi des filières d'approvisionnement, de distribution, et **dans le champ vétérinaire**, la sécurité sanitaire des aliments, la protection animale, la santé animale, la pharmacie vétérinaire, l'alimentation animale, ou encore l'utilisation de substances interdites.

On relève la prégnance particulière d'affaires de contrefaçon de produits vétérinaires ou pharmaceutiques, souvent en lien avec des échanges internationaux, ainsi que de dossiers concernant certaines filières, dont la filière équine en raison des normes particulières de mise sur le marché des animaux morts, portés à l'abattoir malgré l'interdiction prononcée sur les équidés ayant fait l'objet d'un traitement vétérinaire, afin d'éviter les frais d'équarrissage.

Pharmacie vétérinaire/Alimentation animale

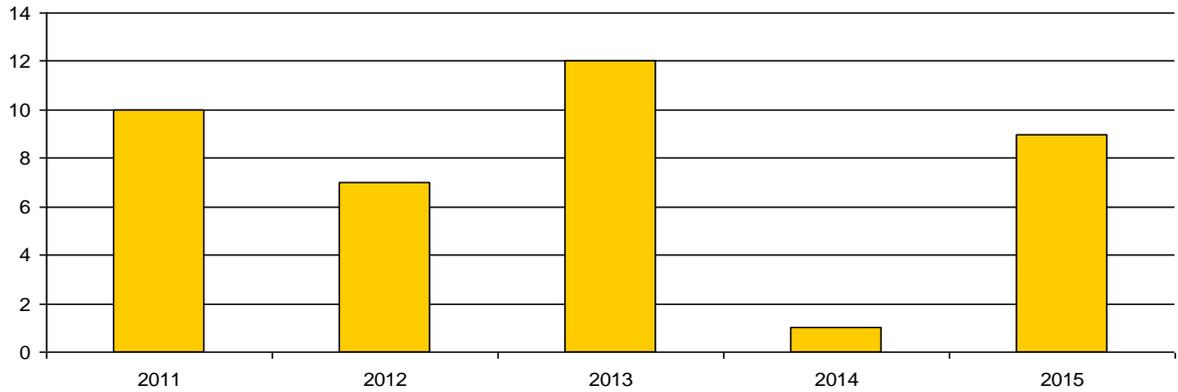
Nombre de nouvelles affaires ouvertes chaque année à la BNEVP
- Domaine Pharmacie Alimentation animale -



Source : BNEVP

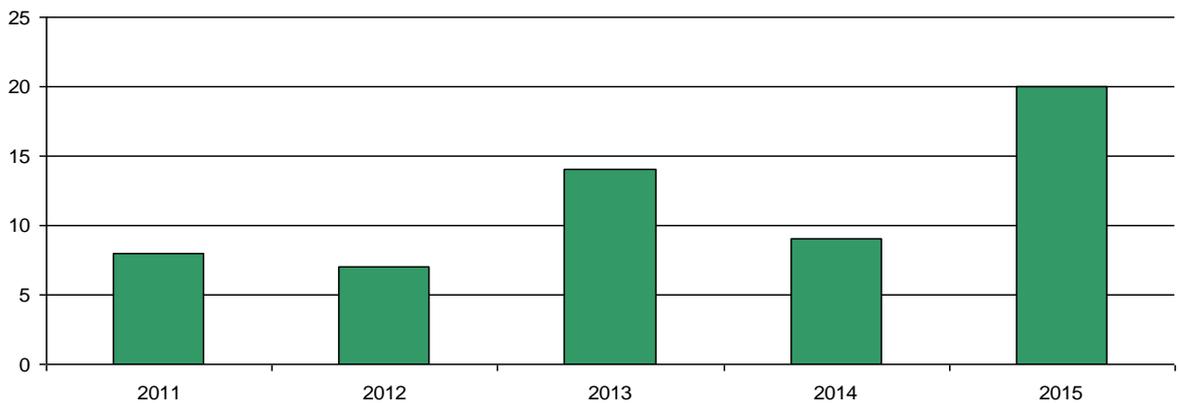
Protection animale

Nombre de nouvelles affaires ouvertes chaque année à la BNEVP
- Domaine Protection animale -



Domaine phytosanitaire

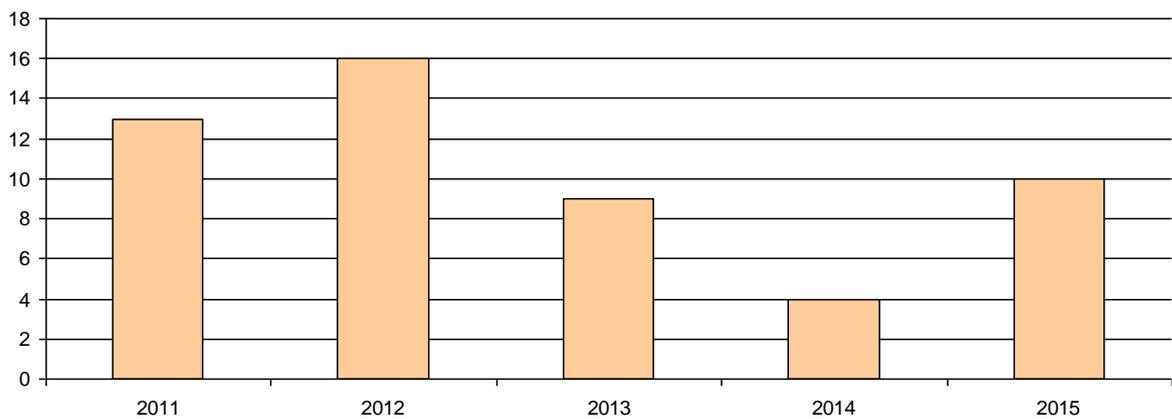
Nombre de nouvelles affaires ouvertes chaque année à la BNEVP
- Domaine Phyto -



Source : BNEVP

Sécurité sanitaire des aliments

Nombre de nouvelles affaires ouvertes chaque année à la BNEVP
- Domaine SSA -



Source : BNEVP

(2) Des effectifs très réduits qui ne suffisent pas pour assurer les missions

Organisée en trois bases réparties sur le territoire, la BNEVP est administrativement localisée à Rungis, les trois antennes territoriales étant situées à Nantes, Toulouse et Dijon.

Les agents de la BNEVP disposent de **pouvoirs en matière de police administrative et judiciaire**, à l'instar des agents des services déconcentrés chargés de la santé publique vétérinaire, dans les différentes directions territoriales.

Ils dressent des procès-verbaux et peuvent prononcer des mises en demeure et des mises sous séquestre. Ils sont juridiquement habilités à intervenir sur l'ensemble du territoire national.

Lorsqu'ils agissent en matière de **police administrative**, ils le font en collaboration avec les agents des DRAAF, DAAF, DDPP et DD(CS) PP.

Lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une enquête judiciaire, ils sont placés sous l'autorité du magistrat compétent et de l'officier de police judiciaire (OPJ) ou de l'officier de douane judiciaire (ODJ), directeur de l'enquête.

La plupart des enquêteurs disposent de compétences techniques affirmées du fait de parcours diversifiés avant même leur intégration à la BNEVP.

Du fait du niveau de compétence requis, et des contraintes inhérentes au mode de travail, **l'âge moyen d'un enquêteur de la brigade est plutôt élevé** (valorisation des compétences acquises, nécessité d'être libéré de certaines obligations familiales du fait des très nombreux déplacements : soixante nuits à l'hôtel par an en moyenne, 50 000 km parcourus).

Si les contraintes professionnelles du métier posent des problèmes de renouvellement de l'équipe d'enquêteurs, trois nouveaux enquêteurs ont été recrutés en 2013 et 2014.

Il n'en reste pas moins que **le niveau très réduit des effectifs semble contraindre les capacités de la brigade à assurer ses missions.**

Actuellement, la BNEVP comporte seize agents **dont douze enquêteurs à temps plein.**

Ses agents sont spécialisés par secteur et se répartissent comme suit, la place relativement élevée des contrôles sur les PPP méritant d'être soulignée :

- domaine de la **santé publique vétérinaire : 7,5 agents ;**
- domaine **phytosanitaire : 4,5 agents.**

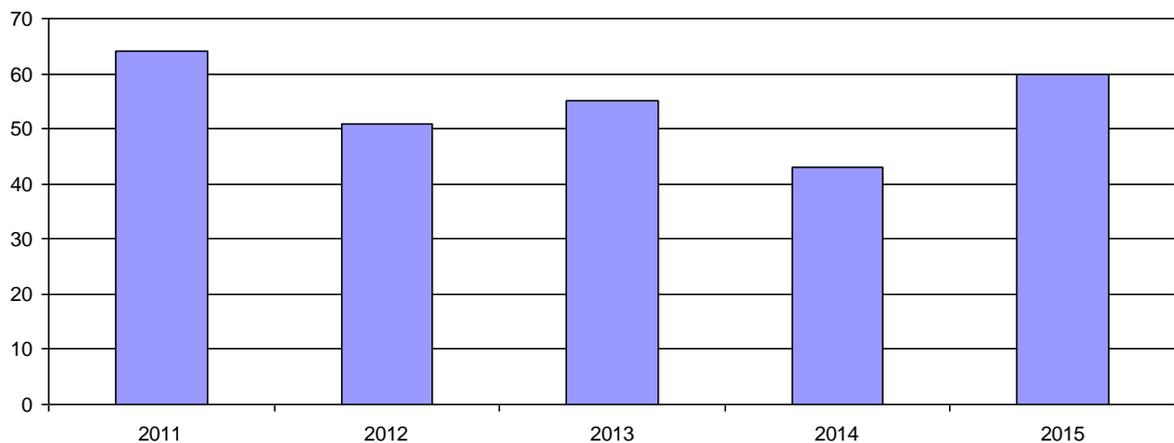
Le reste des effectifs compte une directrice, un adjoint, une secrétaire et un chargé de mission.

Si la BNEVP a été renforcée en 2014 avec l'arrivée de deux agents (soit 15 % des effectifs), se consacrant pour 1,5 ETP aux questions relatives aux produits phytosanitaires et pour 0,5 ETP aux dossiers « chevaux », **ses effectifs apparaissent trop mesurés.**

Recommandation : mettre à niveau les effectifs de la BNEVP.

En moyenne au cours des cinq dernières années, la BNEVP a traité **54,6 affaires par an**, soit un score élevé compte tenu des ressources en personnel.

Nombre de nouvelles affaires ouvertes chaque année à la BNEVP



Source : BNEVP

En 2015, les soixante nouvelles affaires prises en charge se sont réparties comme suit : phytosanitaire (19), sécurité sanitaire des aliments (11), protection animale (9), pharmacie vétérinaire (8), santé animale (7), identification (2), import/export (2), faune sauvage (1), substances interdites (1).

VI. LE CADRE DES ACTIONS (CONTRÔLES ET RECHERCHE) SANITAIRES DES AUTORITÉS PUBLIQUES PRÉSENTE DES INSUFFISANCES

Le dispositif public¹ d'évaluation et de maîtrise de la sécurité sanitaire de l'alimentation repose principalement sur différentes catégories de contrôles et dépend, pour son efficacité, des suites qui leur sont données.

¹ Il faut également compter avec les autocontrôles des entreprises.

Il mobilise également une série de réseaux devant permettre un recueil d'informations. Une présentation globale de ces réseaux est fournie en annexe.

Dans cette partie, on se concentrera sur le cœur du dispositif à savoir les **contrôles sur les produits et sur les établissements**.

D'un point de vue juridique, les services d'inspection paraissent disposer des outils nécessaires.

Par exemple, les agents relevant du ministère de l'agriculture chargé des contrôles en matière de sécurité sanitaire des aliments disposent, pour l'exercice de leurs fonctions, à la fois de prérogatives en matière de police judiciaire et de police administrative.

En matière judiciaire, les inspecteurs de la santé publique vétérinaire, les ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture, les techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture, les vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État et les agents du ministère chargé de l'agriculture compétents en matière sanitaire ou phytosanitaire figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture peuvent rechercher et constater les infractions aux dispositions législatives et réglementaires, nationales et européennes, pertinentes, sur l'étendue du territoire national s'ils sont affectés à un service à compétence nationale, et sur l'étendue de leur région d'affectation s'ils sont affectés à un service déconcentré (régional ou départemental) (article L. 205-1 et -2 du code rural et de la pêche maritime - CRPM).

Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire, même en matière délictuelle (article L. 205-3 du CRPM).

Ils disposent pour cela des **pouvoirs d'enquête** prévus aux articles L. 205-4 à -9 du CRPM :

- droit d'accès à tous les lieux professionnels où des animaux ou végétaux destinés à l'alimentation humaine ou animale sont produits détenus, transportés, abattus et où leurs produits sont manipulés, transformés, entreposés, transportés, détruits ou offerts à la vente, les lieux étant également à usage d'habitation bénéficiant d'une protection particulière (règles applicables aux perquisitions en flagrant délit) ;

- droit de relever l'identité des personnes impliquées ;

- droit de se faire communiquer tout document utile, en quelques mains qu'il se trouve, d'en prendre copie ou de le saisir et de réaliser des prélèvements.

Hors le cas où les contraventions constatées sont éligibles à la procédure de l'amende forfaitaire, les poursuites peuvent faire l'objet d'une transaction pénale, sous le contrôle du procureur de la République (article L. 205-10 du CRPM).

Les mêmes agents sont également habilités à mettre en œuvre les pouvoirs d'enquête prévus au titre I^{er} du livre II du code de la consommation (titre I^{er} du livre V à compter du 1^{er} juillet 2016), qui offre globalement les mêmes possibilités, avec quelques nuances et des formes procédurales parfois différentes.

En matière administrative, les mêmes agents disposent pour réaliser leurs contrôles de pouvoirs comparables aux pouvoirs d'enquête disponibles en matière judiciaire (article L. 231-2-1 du CRPM pour les animaux et les produits d'origine animale, articles L. 250-5 et -6 du CRPM pour la production primaire végétale).

En outre, les animaux vivants et les viandes qui en sont issues font l'objet, en abattoir, d'un examen systématique sous la responsabilité d'un vétérinaire officiel, afin de garantir qu'ils ne présentent pas de traces de maladies ou autres anomalies les rendant impropre à la consommation. Les viandes ayant passé cette inspection avec succès sont revêtues d'une marque de salubrité (ongulés domestiques) ou d'identification (volailles et lagomorphes) (règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004).

En cas de constatation d'un manquement à la norme applicable, l'autorité administrative dispose de nombreux pouvoirs de police pour faire cesser l'atteinte potentielle à la santé et à la salubrité publique :

- consignation, saisie, retrait, rappel, destruction d'un lot non-conforme (articles L. 231-2-2 et L. 232-1 du CRPM pour les produits d'origine animale, articles L. 234-3 et -4 du CRPM en élevage, article L. 235-1 du CRPM en matière d'alimentation animale d'origine animale, article L. 257-6 du CRPM pour la production primaire végétale) ;

- mise en demeure ou ordre d'exécuter des actions correctives en cas de non-conformité dans les structures ou le fonctionnement d'un établissement (article L. 233-1 du CRPM pour les denrées d'origine animale, article L. 235-2 du CRPM pour l'alimentation animale d'origine animale et L. 257-8 en production végétale) ;

- arrêt d'activité, suspension ou retrait de l'agrément sanitaire d'un établissement (articles L. 233-1 et -2 du CRPM pour les denrées d'origine animale et article L. 235-1 du CRPM pour l'alimentation animale d'origine animale), ou des agréments et certificats en matière de distribution et d'utilisation de produits phytopharmaceutiques (article L. 254-9 du CRPM).

Les contrôles ont des fonctions diversifiées, de détection de risques avérés dans le but d'en éviter la diffusion, en particulier pour protéger les consommateurs, mais aussi de **contribution à l'évaluation des risques**, à partir de constats sur la prévalence réelle des dangers dans un processus d'adaptation du système de surveillance et de maîtrise de la sécurité sanitaire qui doit être réactif aux informations qu'il engendre.

- Le rôle des PSPC dans l'analyse de risque :

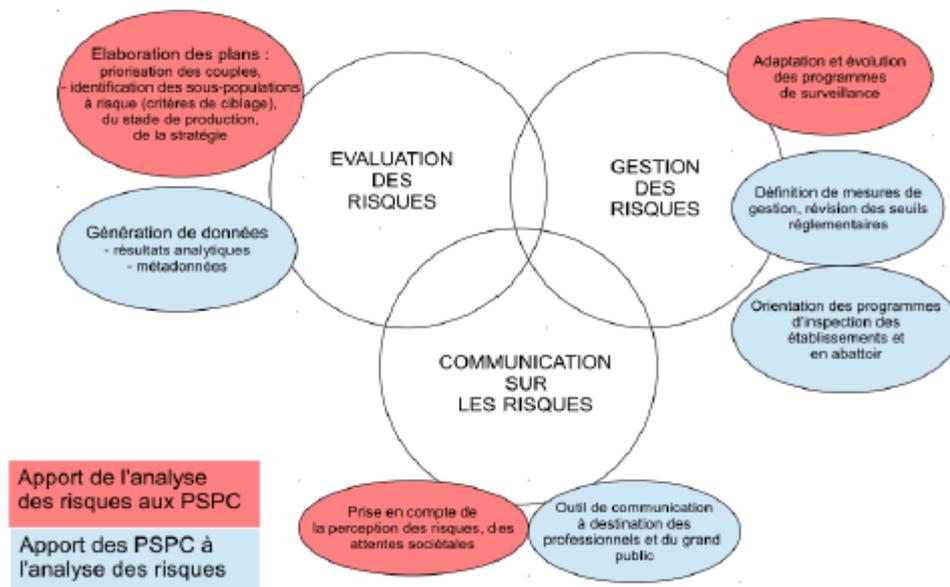


Figure 4 : La place du système des PSPC dans l'analyse des risques.

Source : DGAL ; bilan des plans de surveillance et des plans de contrôles

L'évaluation du système de contrôle revient à apprécier ses performances de ces différents points de vue, qu'on peut finalement résumer sous deux têtes de chapitre : la pertinence du système (c'est-à-dire sa capacité à produire de l'information exhaustive et utile) et sa réactivité (c'est-à-dire sa capacité à utiliser efficacement l'information réunie).

En lien avec la réduction de ses moyens budgétaires, **la mise en œuvre pratique de la politique de sécurité sanitaire des aliments a connu une réduction de son format, évolution de nature à renforcer les interrogations suscitées par la robustesse des actions entreprises.**

Dans ce contexte, d'autres problèmes plus qualitatifs doivent être abordés, dont la résolution pourrait contribuer à compenser les effets de la baisse du volume d'activité sur la qualité du système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

A. LES CONTRÔLES MIS EN ŒUVRE PAR LA DGAL

La DGAL met en œuvre **deux grands types de contrôles** pour assurer la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire.

On doit distinguer **le contrôle des établissements du contrôle des produits** :

- le contrôle des **établissements producteurs** et le contrôle des **établissements distributeurs**, vise à s'assurer que leur fonctionnement est

conforme à la réglementation (bonnes pratiques d'hygiène, autocontrôle des produits, etc.).

Les contrôles effectués par les services de la DGAL à ce titre conduisent à distinguer plusieurs objets :

- la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale, hors production primaire ;

- la production primaire animale ;

- la production primaire végétale.

- le contrôle des **produits (français et importés)**, *via* la mise en place de campagnes de prélèvements de denrées, en particulier dans le cadre des **plans de surveillance** et des **plans de contrôles** (PS ; PC).

L'exposé quantitatif des contrôles réalisés en 2015 fait apparaître que près de 160 000 inspections ont été réalisées par les services de la DGAL au titre de la sécurité sanitaire des aliments, dont 146 000 avaient été programmées. Les inspections réalisées hors programmation, à la suite par exemple d'une alerte sanitaire, d'une toxi-infection alimentaire collective (TIAC), ou encore dans le cas d'un contrôle effectué notamment à la demande du préfet ou du parquet (programmation locale) représentent un volume de l'ordre de 14 000.

Secteur	Domaine technique	Programmation			Autres insp. réalisées	Total inspections réalisées
		Inspections programmées	Inspections réalisées	Taux réal. national		
PSPC	PSPC programmables	53 472	53 775	101%	110	53 885
SPA	SPA1 – Alimentation animale	309	219	71%	113	332
	SPA2 – Pharmacie vétérinaire	896	691	77%	79	770
	SPA6 – Action sanitaire en élevage	10 511	10 005	95%	3 421	13 426
	SPA7 - Élimination et valorisation des déchets animaux - SPAN	278	200	72%	178	378
SSA	SSA1 – Hors abattage	55 582	53 075	95%	4 795	57 870
	SSA2 – Abattage – Inspections non-conformités en abattoir	-	1 622	-	117	1 739
	SSA2 – Abattage – Inspections complètes	1 556	1 538	99%	122	1 660
	SSA2 – Protection animale en abattoir	1 091	1 081	99%	50	1 131
	SSA1/SSA2 - Anomalies de saisie	-	-	-	1 092	1 092
PV	PV4 – Intrants	6 785	5 864	86%	-	5 864
	PV6 – Paquet hygiène en production primaire végétale	518	406	78%	-	406
TOTAL 2015		146 110	145 886	100%	13 383	159 269

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les données exposées par le ministère illustrent la variabilité des contours possibles utilisables pour rendre compte de de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

La nomenclature utilisée différencie, outre la mise en œuvre des plans de plans de surveillance et de contrôle, les contrôles sur la production primaire (SPA), ceux de sécurité sanitaire des aliments (SSA), qui ne couvrent que les productions animales et ceux portant sur les végétaux (PV).

Dans ce panorama, le poids des plans de surveillance et de contrôle et celui des abattoirs de bovins se détache comme un trait saillant de même que la faiblesse des inspections portant sur les végétaux.

Cette situation structurelle conduit à s'interroger sur la flexibilité d'un système de surveillance qui paraît assujéti à une forme de répétitivité. Celle-ci n'est pas condamnable par principe dans la mesure où des obligations européennes doivent être respectées et où une certaine routine peut être la suite inévitable d'un principe de surveillance au quotidien. Néanmoins, les moyens du contrôle ne sont pas infinis et certains segments de l'offre alimentaire paraissent ne pas bénéficier d'une attention aussi systématique. Dans ces conditions, il peut être recommandé de rechercher les moyens d'une plus grande sélectivité des contrôles.

Recommandation : rechercher des marges d'évolution des contrôles, notamment en recherchant dans le cadre européen les voies d'une optimisation des moyens consacrés aux des plans de surveillance et de contrôle pour permettre une meilleure adéquation avec l'analyse nationale des risques et les priorités nationales qu'elle doit pouvoir, à bon droit, intégrer, mais aussi par le développement de voies innovantes de contrôle prenant en compte les engagements et les données relatives aux établissements.

Avant que de préciser certains éléments sur les contrôles les plus fournis en moyens, il convient de mentionner que s'agissant du stade de la production primaire, le taux de réalisation des contrôles dans les domaines dits de « compétences rares », que sont l'alimentation animale (SPA1), la pharmacie vétérinaire (SPA2) ou l'élimination et la valorisation des déchets et sous-produits animaux (SPA7), fait apparaître une réalisation de la programmation de seulement 75 % alors même que le niveau des contrôles programmés apparaît *a priori* assez faible.

Ce résultat est expliqué par le ministère par « *la raréfaction de ces compétences techniques spécifiques, aujourd'hui souvent mutualisées* ».

Recommandation : mettre à niveau les moyens d'exercer les « compétences rares » du système de maîtrise des risques sanitaires.

1. Les plans de surveillance et les plans de contrôle...

Ces deux types d'action se différencient par leurs objectifs et leurs méthodes, et, de ce fait, par leur contribution à l'analyse et à la gestion des risques.

- Les **plans de surveillance (PS)** sont théoriquement **non ciblés**. Ils visent à détecter la prévalence d'un danger sanitaire et à apprécier d'éventuels **risques d'exposition des populations** à ces dangers. L'échantillonnage des prélèvements doit être à la fois représentatif et aléatoire afin d'éliminer tout biais de sélection ;

- À l'inverse, les **plans de contrôle (PC)** sont **ciblés**. Il s'agit de contrôler la persistance de risques identifiés dans le cadre d'actions de contrôle qui peuvent revêtir deux formes : celles de **contrôles orientés** sur des **produits ou animaux** présentant un **risque particulier de non-conformité** ou de **contrôles renforcés** lorsque le **soupçon de non-conformité est particulièrement étayé** sur des observations résultant de contrôles antérieurs.

Selon la DGAL, l'ensemble des PS et PC répond à **plusieurs objectifs**, qu'il convient d'avoir présents à l'esprit **pour évaluer l'efficacité des actions de contrôle** :

- « le suivi des **niveaux de contamination** dans les productions nationales et importées et **l'identification de tendances voire d'émergences**, grâce à la reconduite annuelle ou pluriannuelle de certains plans ;

- la vérification de la qualité sanitaire des denrées produites et mises sur le marché, qu'elles soient d'origine nationale ou importées, **pour les contaminants bénéficiant de seuils maximaux réglementaires** ;

- le maintien d'une **pression de contrôle chez les opérateurs, en augmentant la présence des services de contrôle sur le terrain** ;

- la vérification des bonnes pratiques agricoles (respect des temps d'attentes et des autorisations de mise sur le marché) et détection de pratiques frauduleuses (utilisation de substances interdites telles que les promoteurs de croissance ou de pesticides interdits), concernant l'utilisation des intrants, tels que les médicaments vétérinaires et les produits phytosanitaires ;

- la valorisation des productions agricoles et agro-alimentaires nationales auprès des partenaires commerciaux, en fournissant la preuve du haut niveau de qualité sanitaire des produits, gage de l'efficacité du dispositif général de sécurité sanitaire mis en place en France ;

- enfin le maintien d'un réseau de laboratoires compétents et fonctionnels, indispensable en cas de crise ».

La diversité des objectifs mentionnés traduit le **visage au moins double de ces actions de contrôle** qui visent à réunir des informations permettant de suivre le risque sanitaire (perspective d'analyse de risque) en même temps qu'il s'agit de **conduire des actions correctrices (perspective de gestion opérationnelle des risques)** lorsqu'une non-conformité est détectée.

La liste des plans programmés en 2015 donne une première indication des différents dangers pris en compte par ces dispositifs.

Liste des plans programmes en 2015

Surveillance de la contamination chimique et physique de la production primaire et des denrées animales

Plans de contrôle des résidus chimiques (promoteurs de croissance, substances interdites, médicaments vétérinaires, pesticides, PCB, dioxines, ETM) dans les animaux de boucherie, volailles, lapins, gibiers, poissons d'élevage, lait, œufs, miel ;

Plan de surveillance de la contamination des denrées animales issues d'animaux terrestres par certains retardateurs de flamme bromés (RFB) ;

Plan de surveillance des pesticides dans le beurre (plan coordonné européen) ;

Plan de surveillance de la contamination des denrées alimentaires animales par les radionucléides ;

Plan expérimental sur la contamination au Bisphénol A des denrées alimentaires d'origine animale non conditionnées en conserve.

Surveillance de la contamination biologique de la production primaire et des denrées animales

Plan de surveillance de la contamination des coquillages par les phycotoxines au stade de la distribution ;

Plan de surveillance de la contamination des produits de la pêche par l'histamine au stade de la distribution ;

Plan de surveillance de la contamination des huîtres creuses par *Escherichia coli* et Norovirus au stade de la distribution ;

Plan de surveillance de la contamination des viandes hachées de boeuf réfrigérées par *Escherichia coli* productrices de shigatoxines (STEC) au stade de la distribution ;

Plan de surveillance de la contamination des viandes fraîches de porc par *Salmonella spp.* au stade de la distribution.

Surveillance des aliments pour animaux

Plan de surveillance des substances ou des produits indésirables dans les matières premières et les aliments composés destinés à l'alimentation animale.

Surveillance de la production primaire végétale

Plan de contrôle des résidus de produits phytopharmaceutiques dans les productions primaires végétales ;

Plan de surveillance de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans le domaine des productions végétales.

Surveillance des produits importés en postes frontaliers

Plan de surveillance de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans le domaine des productions végétales ;

Plan de surveillance de la contamination des aliments pour animaux d'origine non animale présentés en point d'entrée désigné.

Surveillance de l'antibiorésistance

Plan de surveillance de la résistance aux antibiotiques de certaines bactéries sentinelles et zoonotiques chez les bovins et porcins ;

Plan de surveillance de la contamination des carcasses de porc d'élevage et des carcasses de bovin de moins d'un an par *Salmonella spp.* au stade de l'abattoir et de la résistance aux antibiotiques des souches isolées ;

Plan de surveillance de la contamination des viandes fraîches de bœuf par *Escherichia coli* productrices de β -lactamases à spectre étendu, de β -lactamases AmpC ou de carbapénémases ;

Plan de surveillance de la contamination des viandes fraîches de porc par *Escherichia coli* productrices de Plan de surveillance de la contamination des viandes fraîches de porc par *Escherichia coli* productrices de β -lactamases à spectre étendu, de β -lactamases AmpC ou de carbapénémases.

Source : DGAL. *Surveillance sanitaire des denrées animales et végétales en France : bilan 2015*

Au total, **vingt-neuf plans ont été programmés** se répartissant à peu près pour moitié entre plans de contrôle et plans de surveillance. Les indicateurs de suivi opérationnel des plans mettent l'accent sur les prélèvements opérés.

Ces données permettent de dégager plusieurs tendances qui posent problème au regard d'impératifs d'équilibre.

2. ... présentent une série d'insuffisances...

a) Les taux de réalisation demeurent perfectibles

Les taux de réalisation des plans, dont la signification mérite quelques nuances (voir *infra*) ressortent comme globalement satisfaisants, tout en réservant des marges de progression.

Ils restent en-deçà des objectifs fixés qui, eux-mêmes, ont connu une nette réduction ces dernières années.

Taux de réalisation des plans de surveillance et de contrôle

Intitulé du plan	Taux de réalisation (%)
Résidus chimiques dans les animaux de boucherie	97,6%
Résidus chimiques dans les volailles	99,4%
Résidus chimiques dans les lapins	97,4%
Résidus chimiques dans le gibier	95,7%
Résidus chimiques dans le lait	97,5%
Résidus chimiques dans les œufs	89,7%
Résidus chimiques dans les poissons d'élevage (aquaculture)	87,6%

Intitulé du plan	Taux de réalisation (%)
Résidus chimiques dans le miel	98,5%
Aliments pour animaux	95,8%
Histamine dans les produits de la pêche	99,0%
Phycotoxines dans les coquillages	97,9%
<i>Escherichia coli</i> dans les huîtres creuses	99,7%
Polluants organiques persistants dans les produits de la pêche à la distribution	95,9%
Éléments traces métalliques dans les produits de la pêche à la distribution	98,1%
<i>Escherichia coli</i> STEC dans les viandes hachées de bœuf	96,4%
<i>Salmonella spp</i> dans les viandes fraîches de porc	97,7%
Résidus de produits phytopharmaceutiques dans les productions primaires végétales ⁽¹⁾	91,1%
Résidus de produits phytopharmaceutiques dans les productions primaires végétales ⁽²⁾	90,5%
Produits d'origine animale présentés en poste d'inspection frontalier	99,1%
Aliments pour animaux d'origine non animale, présentés en point d'entrée désigné	98,6%

⁽¹⁾ plan de contrôle

⁽²⁾ plan de surveillance

Certaines recherches, en particulier, celles liées au végétal manquent manifestement de vigueur.

Recommandation : accroître le taux de réalisation des plans de surveillance et de contrôle programmés.

b) Une série de déséquilibres

(1) Des priorités contestables

La priorité est accordée à la recherche de contaminants dépendant de l'action (volontaire ou involontaire) des exploitants. Le groupe des médicaments vétérinaires, des situations d'antibiorésistance et des substances interdites concentre plus de 75 % des prélèvements sur les produits nationaux. Comparativement, **les contaminants tenant à l'état des milieux ressortent comme peu recherchés.** Les pesticides, qui sont pourtant une préoccupation montante, occupent une place encore mineure dans ce type de surveillance (5,2 % des prélèvements au total).

Les prélèvements sur les animaux l'emportent de façon écrasante. Selon les données de bilan, seuls 2,3 % des prélèvements effectués concernent sans ambiguïtés les végétaux à travers la recherche de produits phytopharmaceutiques.

La prégnance des productions animales dans les contrôles d'établissement, conformes aux responsabilités particulières de la DGAL, renforce ce constat d'un déséquilibre dans les priorités de surveillance.

1. Nombre de prélèvements par filière de production en 2015 (hors produits à l'importation)

Filière	Nombre de prélèvements	% / total des prélèvements
Boucherie	42 294	68,8 %
...dont Bovine	25 722	
Ovine/caprine	2 164	
Porcine	13 955	
Équine	453	
Volaille	8 282	13,5 %
Lapin	306	0,5 %
Gibier	283	0,5 %
Pisciculture	495	0,8 %
Lait	2 028	3,3 %
Œuf	841	1,4 %
Apiculture	211	0,3 %
Produits de la pêche (hors pisciculture)	3 597	5,8 %
Aliments pour animaux	1 729	2,8 %
Production primaire végétale	1 432	2,3 %

Source : DGAL. Surveillance sanitaire des denrées animales et végétales en France : bilan 2015

Les contrôles sont majoritairement effectués au stade de la production primaire.

Stade de la chaîne alimentaire	Nombre de prélèvements	% / total des prélèvements
Production primaire	45 371	78,5 %
Transformation	8 135	13,5 %
Distribution	4 831	8,0 %

Près de 80 % des prélèvements sont effectués à ce stade.

Encore faut-il observer que **les prélèvements recensés au titre des unités de transformation dans lesquelles les contrôles ont été abandonnés en 2015** ne recouvrent que la recherche des phénomènes d'antibiorésistance.

Ceux-ci apparaissent recherchés prioritairement à ce stade puisque selon les données publiées près de 90 % des prélèvements opérés dans cette perspective le sont dans les unités de transformation.

La répartition des contrôles entre les filières fait apparaître une nette hiérarchie.

Les prélèvements portent pour près de **42 % sur les bovins, les porcins suivant avec 22,7 % des prélèvements**, soit, pour les deux catégories, **64,7 % des prélèvements**.

Les autres filières font l'objet d'une surveillance nettement moins active, la relativement faible attention portée à la production primaire végétale se confirmant tandis que des produits fortement consommés comme les œufs ou le lait ressortent comme peu surveillés.

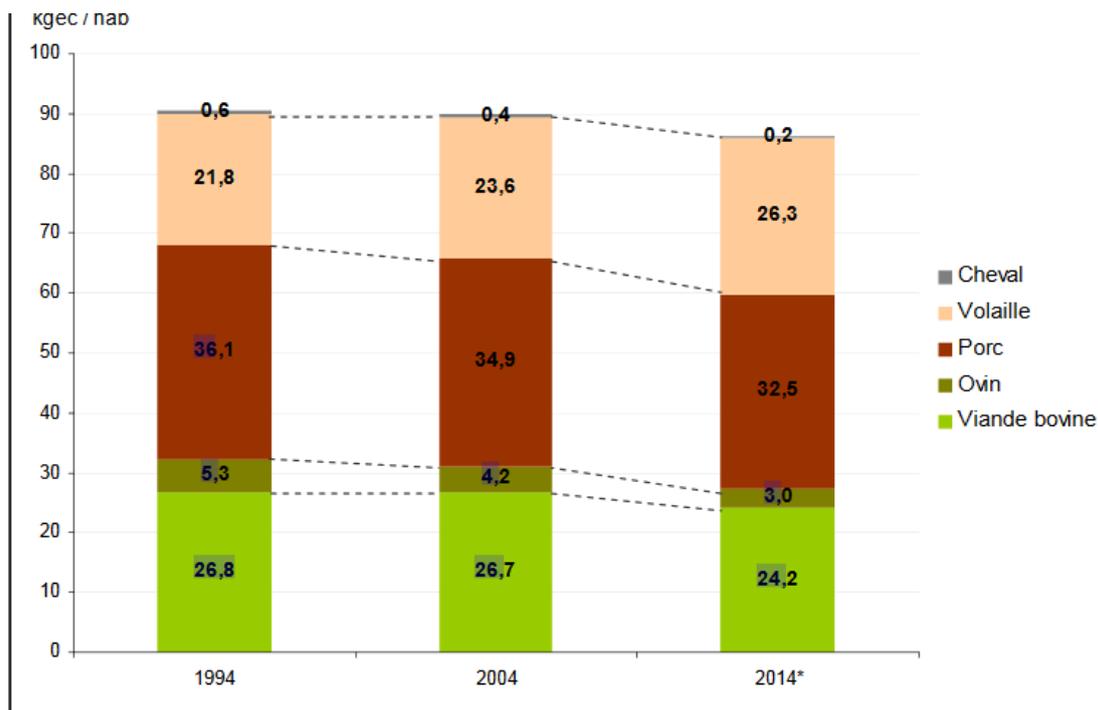
Enfin, l'absence de plans de contrôle significatifs sur la faune sauvage représente un point mort du système auquel il faut remédier compte tenu de la vectorisation d'un certain nombre de dangers sanitaires que ces animaux représentent.

Observation : les plans de surveillance et de contrôle, présentés comme des outils majeurs de la maîtrise des risques sanitaires, suivent une structuration marquée par des déséquilibres.

(2) La programmation des plans n'épouse que de façon assez lointaine les profils de consommation...

Même si la structure de la consommation n'est pas la seule variable à prendre en considération dans la structuration des contrôles, ceux-ci, appréciés par filière apparaissent en discordance très nette avec les habitudes alimentaires des français.

En s'en tenant à la consommation de viandes, la consommation est désormais dominée par la viande de porc (32,8 % du total) et les volailles (26,3 %) qui totalisaient 59,1 % de la consommation en 2014 pour 36,2 % des prélèvements effectués dans le cadre des plans de contrôle et de surveillance.



Source : FranceAgriMer

(3) ...et les non conformités

Il existe théoriquement une **interaction entre l'analyse de risques et les contrôles sanitaires**, ceux-ci devant idéalement reposer sur celle-là tout en y contribuant.

Or, **le profil des plans de contrôle et de surveillance n'épouse celui des non conformités tel qu'il ressort des résultats des contrôles que d'assez loin**, alors même que, pour le contrôle des établissements, leur programmation intègre pleinement un objectif de suite des non conformités (voir ci-dessous).

c) Des interrogations à surmonter

La programmation des plans de surveillance et de contrôle est prise entre deux logiques, que la contrainte de moyens qui conduit à les rationner peuvent rendre contradictoires.

La première est de cibler les contrôles sur les situations jugées les plus à risques, la seconde est de permettre à ces outils de fonder une analyse des risques pertinente, tout en saisissant aléatoirement des situations non satisfaisantes.

Les contrôles ciblés, réalisés dans le cadre des plans de contrôle, ont, bien entendu, leur raison d'être, qu'ils répondent à des constatations suggérant l'existence de situations ponctuelles justifiant une surveillance particulière ou qu'il s'agisse de tenir compte d'enjeux liés aux activités visées.

Néanmoins, il est important de préserver une forme de « gratuité » des contrôles, ce que les plans de surveillance sont censés apporter, pour disposer d'une vision d'ensemble de la situation sanitaire des produits alimentaires et pouvoir échapper aux biais de sélection que pourrait comporter un système de contrôle ne reposant que sur l'analyse de risques passés toujours susceptible d'inclure, au demeurant, des choix subjectifs.

Le rapport de Marion Guillou et de Christian Babusiaux, déjà mentionné, avait pu considérer que **le nombre des prélèvements effectués dans le cadre des plans de surveillance était trop faible** pour qu'on puisse considérer que les risques sanitaires étaient couverts de façon réellement aléatoire, condition pour que les contrôles réalisés soient dotés de la robustesse indispensable à un système de maîtrise des risques satisfaisant.

La diminution des volumes de contrôle et l'état réel des échantillons sur lesquels ils portent conduisent à renforcer le poids de ces appréciations. Il est, en effet, particulièrement important de respecter la significativité statistique et opérationnelle des opérations de surveillance pour disposer d'une vue fiable de la situation sanitaire.

Vos rapporteurs spéciaux, sensibles à ces constats, sont conduits à souhaiter que la significativité des échantillons dont dépend étroitement l'édifice de la maîtrise des risques sanitaires fasse l'objet d'une estimation.

À défaut, et l'efficacité pratique des contrôles et la robustesse de l'analyse des risques conduite à partir de ces outils ressortiraient sérieusement affectées.

Observation : le rôle majeur joué par l'analyse de risques dans la détermination de la politique sanitaire des aliments peut être affecté par le défaut de représentativité des données sur lesquelles elle repose dans un contexte où, en plus de certains biais de sélection, l'ampleur des observations paraît parfois insuffisante.

Recommandation : auditer la robustesse et la significativité des échantillons prélevés dans le cadre de la mise en œuvre des plans de surveillance et de contrôle au regard des critères d'une analyse de risques fiable et en tirer toutes les conséquences sur la programmation des contrôles.

Le rapport avait, en outre, pu s'inquiéter que les contrôles réalisés dans le cadre des plans de surveillance et de contrôle puissent généralement souffrir d'une surdétermination par les contraintes de la réglementation européenne et ne laissent qu'une trop faible place à l'analyse de risques reposant sur des considérations plus nationales.

De fait, nombre des actions réalisées dans ce cadre résultent de prescriptions européennes, qui préemptent les moyens disponibles, contrainte que la réduction des moyens budgétaires accordés à la DGAL (dont la compatibilité avec les exigences européennes devrait être mieux assurée) vient resserrer.

Ils estimaient que **la reconduction de ces actions, année après année, ne se justifiait pas nécessairement, qu'il faudrait prévoir des réorientations plus fréquentes** pour tenir compte mieux qu'aujourd'hui de la réalité concrète des risques et d'un objectif de couverture plus systématique des situations sanitaires.

Cette recommandation mérite considération dans le cadre d'une analyse historique des résultats des contrôles et moyennant une sollicitation de l'expertise européenne sur la contribution que l'Union européenne pourrait apporter en matière d'analyse de risques.

Recommandation : rechercher des marges d'évolution des contrôles en recherchant dans le cadre européen les voies d'une optimisation des moyens consacrés aux des plans de surveillance et de contrôle pour permettre une meilleure adéquation avec l'analyse nationale des risques et les priorités nationales qu'elle doit pouvoir, à bon droit, intégrer.

3. Le contrôle des établissements, une forte réduction, des taux de couverture en baisse n'assurant pas une fréquence suffisante des contrôles

Le nombre d'établissements enregistrés dans la base SIGAL de la DGAL et dans la base SORA de la DGCCRF est considérable (environ 530 000 au titre des établissements de vente directe et 22 400 établissements agréés).

Les **contrôles sur les établissements** ont suivi une tendance fortement baissière ces dernières années alors même que **les taux de couverture assurés par les services étaient déjà faibles**.

**Évolution du nombre d'inspections effectuées par la DGAL
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 : DGAL

Dans l'insertion consacrée aux contrôles réalisés par la DGAL dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments, la Cour des comptes avait souligné la tendance à la réduction du nombre des interventions correspondant au contrôle des établissements.

Elle avait relevé que **le nombre de contrôles des établissements (agréés ou non), avait diminué de 17 % entre 2009 et 2012** tandis que, parmi les établissements agréés, 7 % n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle entre 2009 et 2012.

Elle avait également relevé que, si **le taux de contrôle était important dans les abattoirs** (situation ne lien avec les obligations européennes de permanence du contrôle en abattoir dont la mise en œuvre demeure perfectible), **il était en revanche nettement plus faible pour les établissements de remise directe pour lesquels il ne dépasserait pas 7 %.**

En complément, la Cour des comptes avait jugé que **la fréquence minimale d'inspection** définie au niveau national, qui ne couvre que certains établissements jugés plus risqués, n'était pas toujours respectée¹ :

« ...laissée à l'appréciation des directions départementales (DDPP ou DDCSPP) pour les autres établissements,...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'inspection tel qu'il résulterait de

¹ Depuis 2011, la politique de contrôle dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments est basée sur une analyse du risque et organisée autour de 3 axes d'action : « Axe de prévention », « Axe d'amélioration » et « Axe de répression ». Au sein de chaque axe, les actions (ou sous-axes) sont déclinées selon les activités des opérateurs dans le domaine considéré. Pour l'axe de prévention, les fréquences d'inspection sont fixées au niveau national en fonction de critères liés à la nature de l'activité, à la classe de risque, et/ou à l'évaluation de l'atelier, ainsi qu'aux obligations réglementaires. Pour les axes d'amélioration et de répression, le volume d'inspection à réaliser est fixé localement en fonction des demandes des autres parties prenantes (préfets, procureurs) et de l'analyse de risque locale.

l'application stricte de la méthode pourtant définie par la DGAL, y compris pour les établissements les plus à risque ».

Les données relatives à la fréquence effective des contrôles se sont encore détériorées depuis, en particulier pour la restauration collective et les commerces¹, de sorte que les objectifs, parfois fixés en ce domaine, ne sont pas atteints. Le tableau ci-dessus indique une réduction du nombre des inspections de l'ordre de 10 000 entre 2011 et 2013.

Par ailleurs, les contraintes sur les moyens semblent conduire à des choix de priorité qui aboutissent à des situations de non-contrôle.

On a évoqué les déficits relevés sur ce point s'agissant des abattoirs de volailles.

Dans ces conditions, certains établissements ne sont contrôlés que de loin en loin, voire ne sont jamais contrôlés.

Certains pays, la Suisse par exemple, fixent une fréquence minimale aux contrôles exercés sur les établissements.

Recommandation : fixer une fréquence plancher aux contrôles, tout en la raccourcissant pour les établissements présentant des risques plus élevés.

Par ailleurs, les conditions de sélection des établissements contrôlés invitent à quelques interrogations.

Les établissements font l'objet d'une cotation censée orienter les contrôles.

La qualité des données sur la base desquelles cette cotation est mise en œuvre est un point crucial. Du fait des fréquences de recueil desdites données, il n'est pas certain que leur robustesse soit telle que la cotation soit toujours adéquate. Cette difficulté avait fait l'objet d'une recommandation formulée dans le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux consistant à mieux intégrer l'étude de prototypage de l'Anses réalisée en 2013.

En outre, même si les prolongements donnés aux contrôles sont encore insatisfaisants, **force est de relever que les contrôles se trouvent pris dans une forme d'inertie du fait de leur préemption par l'objectif d'assurer des contrôles de vérification** dans les établissements ayant fait l'objet d'une mesure administrative lors d'un précédent contrôle, objectif qu'il faut encourager mais qui n'en exerce pas moins par une forme de rigidification des contrôles, les mêmes établissements polarisant davantage les forces déployées en ce sens.

¹ Établissements pour lesquels la DGAL estime pourtant que les effectifs de contrôle restent trop élevés comparativement aux abattoirs.

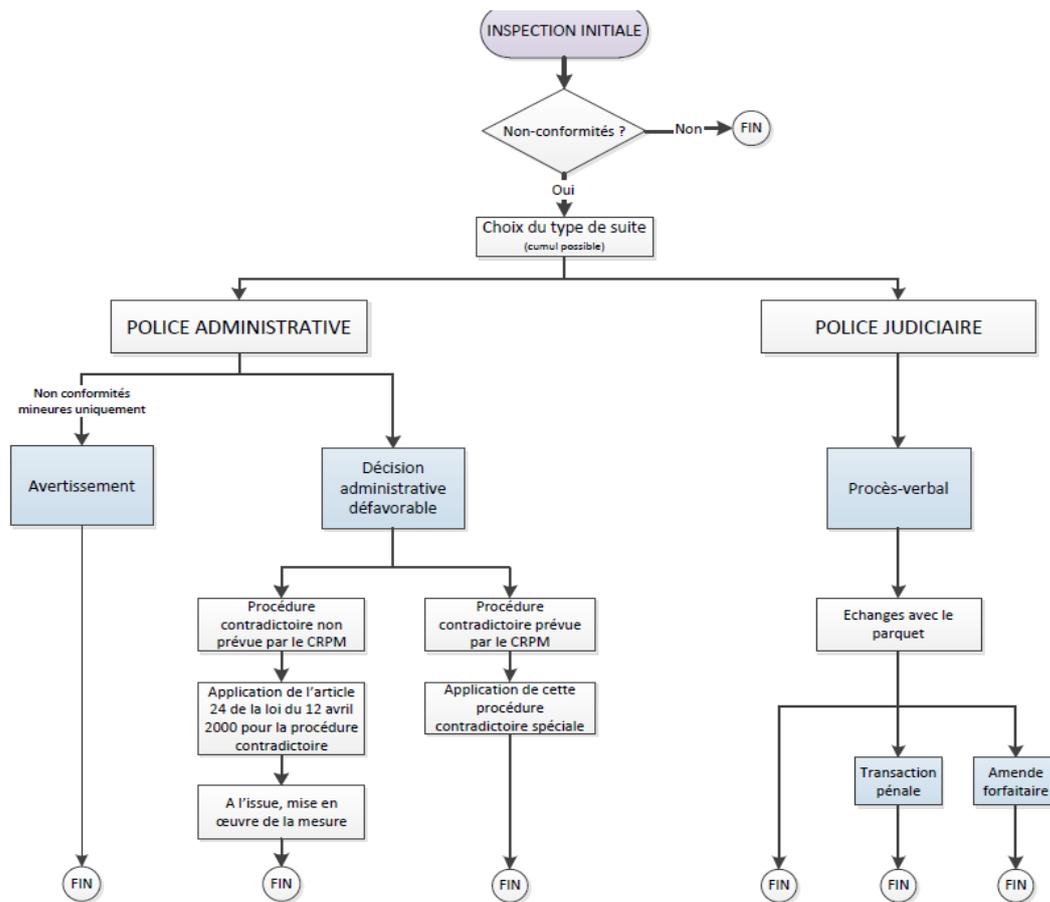
4. Des suites encore insuffisantes

Les prolongements réservés aux contrôles sont évidemment un élément important de l'efficacité du dispositif.

Différents dans leur nature, ils semblent devoir être améliorées pour assurer un meilleur suivi des non-conformités et des sanctions plus rigoureuses et plus justes.

On n'envisage ici que les suites, plus ou moins coercitives, réservées aux contrôles ponctuels. Elles n'épuisent pas le sujet des prolongements que devrait comprendre la politique de sécurité sanitaire des aliments afin d'assurer, au-delà de ses interventions « événementielles », les conditions plus structurelles d'une infrastructure de production, de transformation et de distribution présentant, dans toutes ses composantes, les propriétés d'une qualité sanitaire « zéro défaut ». Tout en étant évoquée dans le présent rapport, cette dimension de la préoccupation sanitaire, qui n'est pas complètement absente de l'action publique mise en œuvre, et représente certainement pour les agriculteurs une ambition et un défi de tous les jours, devrait être davantage structurée, autour de mesures et d'orientations publiques facilitantes. La complexité des problématiques à envisager interdit de faire davantage que les évoquer à partir de quelques thématiques abordées plus loin dans le présent rapport (voir, en particulier, les développements sur le plan Ecophyto et sur l'enrichissement de la politique de sécurité sanitaire en recherche scientifique, agronomique et logistique).

En dehors, des opérations de suivi des non conformités, qui supposant la réitération des contrôles, forment l'essentiel des indications fournies à l'autorité budgétaire pour apprécier les performances des services, les suites réservées aux contrôles sont de deux types : une notation exprimant l'évaluation globale portée sur l'établissement et des suites qui peuvent être soit administratives (du rappel de la réglementation au retrait d'agrément), soit judiciaires (en cas d'infractions).



Source : DGAL ; instruction technique sur les suites des contrôles

Aperçu sur les suites prévues par le code rural et de la pêche maritime

Les suites administratives

L'avertissement

L'avertissement constitue une mise en garde à but pédagogique. Il ne fait pas grief et ne fixe aucun délai. Il n'implique aucune obligation de procéder à une nouvelle inspection de l'établissement considéré.

Il s'agit d'un courrier d'information, qui doit se limiter à la description des constats effectués et au rappel de la réglementation applicable. Si rien ne fait obstacle à ce que le courrier précise les modalités à mettre en œuvre pour se mettre en conformité, il ne doit donner aucune directive à l'inspecté.

Les décisions administratives

Les décisions administratives tendent à faire cesser une situation et permettent de veiller à leur mise en œuvre.

Qu'il s'agisse de mettre en demeure de se mettre en conformité ou d'ordonner des mesures correctives, ces décisions administratives modifient la situation administrative de l'administré (elles « font grief »), et doivent de ce fait être motivées et précédées d'une procédure contradictoire, sauf en cas d'urgence.

Il en va de même des décisions prises dans les cas où les mesures prescrites n'ont pas été mises en œuvre.

Dans le code rural et de la pêche maritime, ces dispositions sont formalisées, selon les cas, sous la forme d'une mise en demeure de se mettre en conformité, d'une injonction de procéder à des mesures correctives, ou, si ces mesures ne sont pas mises en œuvre, d'une suspension ou retrait d'agrément ou d'autorisation.

Les suites judiciaires

Une action de police judiciaire est une action accomplie en vue de rassembler les preuves de la commission d'une infraction, d'en rechercher les auteurs et de les présenter à l'autorité judiciaire. Elle démarre donc quand un agent chargé de missions de police judiciaire recherche une infraction ou la constate fortuitement, et s'achève, pour ce qui concerne cet agent, par la transmission du procès-verbal et des pièces attenantes, saisies à cet effet, au procureur de la République. La procédure judiciaire se déroule sous l'autorité du procureur de la République.

Les relations avec les parquets, c'est-à-dire le procureur chargé des questions vétérinaires et phytosanitaires, territorialement compétents sont essentielles. Elles permettent notamment de participer à l'élaboration de la politique pénale concernant les infractions en matière sanitaire animale, végétale et alimentaire.

En préambule, il convient de souhaiter que l'information sur les mesures de gestion consécutives à la mise en œuvre des plans de surveillance et de contrôle puisse être développée dans la mesure où, en dehors des situations de crises aiguës, elle demeure confidentielle.

Recommandation : développer l'information sur les mesures de gestion mises en œuvre dans le prolongement des plans de surveillance et de contrôle. Confier un audit sur ce point au CGAAER.

a) Améliorer le suivi des établissements non conformes

Quant aux contrôles des établissements, on a mentionné que, dans le cadre du programme 206, les objectifs de performance du programme suivent un indicateur de re-contrôle pour ceux ayant fait l'objet d'une mise en demeure.

Suivi des non-conformités constatées hors des inspections

(en %)

	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Taux de re-contrôle suite à mise en demeure	80	85	90	90	95	95
Taux de suivi renforcé des établissements agréés ayant fait l'objet d'une inspection défavorable	88	89	95	95	95	100

Source : rapport annuel de performances 2015

Le taux de re-contrôle à la suite d'une mise en demeure suit une progression régulière (de 52 % en 2012 à 85 % en 2015).

Ce résultat, plutôt favorable, doit être encouragé.

Cependant, il faut veiller à ce que sa significativité soit pleinement robuste, la DGAL mentionnant que les difficultés informatiques rencontrées ainsi que les retards pris dans le cadre de la refonte du système d'information de l'alimentation (programme RESYTAL) pourraient affecter la qualité des saisies par les inspecteurs et les résultats affichés par l'indicateur.

Par ailleurs, il ne faudrait pas que l'objectif de redressement de cet indicateur exerce des effets pervers sur la programmation et la réalisation des contrôles. Il a été indiqué plus haut qu'il pouvait exercer un effet d'éviction en polarisant les contrôles sur des établissements déjà inspectés au détriment de l'exhaustivité des contrôles.

Ce dernier critère est d'ailleurs un préalable à la portée de l'indicateur. Il ne fait l'objet d'aucune mention au titre des performances du programme, ce qu'il faut regretter.

Recommandation : compléter les indicateurs de performance du programme 206 par l'élaboration d'un indice fin d'exhaustivité des contrôles.

En outre, le risque d'une gestion des mises en demeure aux fins d'une amélioration des performances ne peut être écarté en l'état des informations publiées dans les documents budgétaires. Celles-ci devraient *a minima* comporter une indication sur l'évolution des différentes suites données aux contrôles.

Quant au taux de suivi renforcé des établissements agréés ayant fait l'objet d'une inspection défavorable, il connaît également une amélioration. Il faut s'en réjouir tout en formulant les mêmes réserves.

Les informations transmises sur le suivi des contrôles devraient être mises à niveau. Vos rapporteurs spéciaux relèvent que la DGAL indique avoir introduit en 2016 deux indicateurs supplémentaires, étudiés en dialogue de gestion avec les services déconcentrés. Ceux-ci portent sur le taux de suites adaptées données aux inspections non conformes, d'une part, dans les établissements agréés, et, d'autre part, dans les établissements d'abattage.

Recommandation : publier des indicateurs robustes sur les suites pratiques des contrôles.

b) Pour des prolongements plus rigoureux des suites

La réitération des contrôles n'épuise évidemment pas le champ des suites réservées aux constats de défaut de conformité aux règles de sécurité sanitaire des aliments.

Les suites administratives ou pénales sont perfectibles.

(1) Globalement des indicateurs peu satisfaisants

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que **les taux de suite peuvent varier selon les points de vigilance des inspections et présenter des valeurs étonnamment faibles.**

Ainsi, le « profil France » de 2015, de suivi des recommandations de l'OAV européen, mentionne un **très faible niveau des suites consécutives à des inspections révélant des non conformités dans les établissements d'abattage, la cible de 100 % devant être mise en regard d'une réalisation limitée à 26 % des cas.**

Le rapport de la Cour des comptes, cité par le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux, mentionnait encore le bas niveau des suites administratives et pénales réservées aux constats de non-conformité :

« ... 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) ».

Présentation résumée des indications sur les suites réservées aux contrôles de la DGAL

Le rapport de la Cour des comptes fournit quelques indications sur les suites réservées aux contrôles de la DGAL.

Pour les **végétaux** 1,2 % des contrôles ont donné lieu à procès-verbaux (PV) en 2011, 5,5 % à mise en demeure et 11 % à d'autres suites (destructions, suspension d'agrément...).

Pour les contrôles chez les **distributeurs de produits phytosanitaires**, 2,3 % de PV, 20,6 % de mise en demeure et 18,3 % d'autres suites.

Pour les **établissements de production/transformation de denrées d'origine animale**, seuls 41 % des contrôles ayant constaté une non-conformité moyenne ou majeure ont donné lieu à une suite (53 % pour les établissements de remise directe ; 27 % dans les abattoirs ; 30 % pour les autres établissements agréés). Seuls 16 % des non-conformités moyennes ou majeures ont donné lieu à une suite plus contraignante qu'un avertissement.

Source : Cour des comptes

La DGAL a pu indiquer à ce propos, s'agissant de la situation particulière des abattoirs, que « les différents audits réalisés en abattoir par l'Unité d'audit sanitaire (UAS), l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) et les référents nationaux abattoirs (RNA), ainsi que les retours d'expérience des échanges de pratique et les questions formulées lors des formations, ont permis de mettre en évidence, de façon récurrente, la persistance de difficultés importantes des services à apporter des suites systématiques et proportionnées aux non conformités constatées lors des inspections en abattoir »¹.

(2) Des évaluations des établissements suffisamment rigoureuses ?

Les établissements sont classés en quatre catégories de risque, le niveau de la classe de risque déterminant la fréquence d'inspection.

Lorsque les inspections dans les établissements donnent lieu à un rapport d'inspection validé, une note est attribuée à l'établissement (A = conforme, B = non-conformité mineure, C = non-conformité moyenne, D = non-conformité majeure).

Le niveau sanitaire des abattoirs est apprécié² 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 ».

¹ Source : Instruction technique du 27 janvier 2016.

² Des modifications récentes sont intervenues dans les modalités de notation des abattoirs, la dernière catégorie, IV, étant appelée à disparaître.

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. Il est de 38 % dans les autres établissements de restauration collective et atteint 46 % pour la remise directe.

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

La Cour des comptes s'inquiétait d'une détermination des seuils de notation correspondant moins à la situation de risque présentée par les différents établissements qu'à des gestions opportunistes de la contrainte d'effectifs subie dans les différentes circonscriptions administratives.

En ce sens, elle avait relevé que *« 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 »*.

Dans ces conditions, la significativité des données réunies pouvait être mise en doute d'autant que des constats portant sur l'hétérogénéité des pratiques de notation faisaient valoir que les grilles d'analyse remises aux inspecteurs pouvaient n'être que partiellement renseignées, sans indication des motifs d'incomplétude des inspections. Des différences de notation peu compréhensibles étaient signalées par la Cour des comptes ainsi que des défaillances majeures.

Pour les premières, le rapport mentionnait une analyse réalisée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon en 2012. Elle avait montré que, d'un département à l'autre, la proportion d'inspections ayant conduit à relever des non-conformités variait considérablement, la proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités majeures, étant en moyenne de 12 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avait 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 avait atteint 53 % pour cette région, s'élevait à près de 80 % dans les Alpes-Maritimes et seulement 30 % dans les Bouches-du-Rhône.

Illustrant ces constats par l'exemple de l'établissement Spanghero, la Cour des comptes indiquait que le rapport d'inspection de septembre 2008, qui portait sur l'entrepôt frigorifique, qui avait fait état de non-conformités mineures des locaux, du matériel, du fonctionnement **mais aussi de non-**

conformités majeures (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) n'avait été suivi que d'un simple avertissement, l'entrepôt frigorifique n'ayant fait l'objet d'aucune nouvelle inspection au cours de la période étudiée.

De la même manière, **vos rapporteurs spéciaux** observent que **les services d'inspection ont attribué un classement sanitaire de niveau II, de 2011 à 2015, aux abattoirs suivants Abattoir municipal d'Alès (Alès, Gard) et Abattoir intercommunal du pays viganais (Le Vigan, Gard).**

La DGAL a fait amende honorable sur ce point en reconnaissant que *« l'évaluation des établissements est ... inéquitable et non représentative de leur niveau de maîtrise. De plus, les suites données aux inspections ne sont pas encore assez fréquentes, peu contraignantes et décorrélées de cette évaluation, et le suivi des suites n'est pas systématique »*.

- (3) La nécessité d'actions correctrices, reconnue par la DGAL, doit connaître des prolongements effectifs

Un plan d'action sur les suites a été arrêté par la DGAL.

Une instruction technique du 21 juillet 2015 décrit le nouveau dispositif. Elle rappelle que l'évaluation globale vise à statuer sur le niveau de maîtrise sanitaire de l'établissement inspecté, basé sur l'occurrence et la gravité du risque qu'il présente compte tenu des non conformités constatées d'une part, et sur la confiance de l'inspecteur dans l'aptitude de l'opérateur à maintenir ou à améliorer ce niveau de maîtrise sanitaire d'autre part. La signification des quatre niveaux d'évaluation globale A, B, C et D a été clarifiée en ce sens.

Par ailleurs, une seconde instruction technique est consacrée aux suites judiciaires et administratives dans le secteur SSA. Elle énonce les lignes directrices concernant le lien entre l'évaluation globale et requiert qu'à chaque niveau de maîtrise des risques corresponde une suite administrative.

Ainsi, s'agissant des suites administratives, la cotation suivante devrait être appliquée.

Évaluation globale	Suites administratives ³
A : Niveau de maîtrise des risques satisfaisant	Simple transmission du rapport d'inspection
B : Niveau de maîtrise des risques acceptable	Avertissement
C : Niveau de maîtrise des risques insuffisant	Art. L233-1 CRPM Phase 1 : Mise en demeure Phase 2 : Consignation de sommes/exécution d'office Fermeture/arrêt d'activité
	Art. L233-2 CRPM Suspension/retrait d'agrément
D : Perte de maîtrise des risques (urgence)	Art. L233-1 CRPM Fermeture/arrêt d'activité
	Art. L233-2 CRPM Suspension/retrait d'agrément

Source : DGAL

Quant aux suites pénales, une doctrine d'emploi des différentes procédures est formulée, qui encadre les transactions pénales et rappelle les cas d'engagement des procédures auprès du Parquet.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que ces orientations poursuivent un objectif particulièrement souhaitable d'harmonisation des suites.

Recommandation : réunir les conditions d'une harmonisation des suites coercitives données aux contrôles.

Pour autant, ils observent qu'une certaine latitude est laissée aux services territoriaux pour prendre en compte « des situations locales particulières », réserve certes prudente, mais dont la portée ne doit pas dénaturer l'objectif d'harmonisation affichée, nécessaire au respect de l'égalité devant la loi et à la confiance des acteurs.

Par ailleurs, certaines interrogations sur la politique répressive doivent être formulées.

Sur le plan judiciaire les agents du ministère disposent d'une gamme de possibilités incluant la transmission au Procureur de la république, la transaction pénale (avec l'accord du Procureur) ou le prononcé d'amende.

L'échelle des sanctions mériterait une analyse fine sur deux points au moins.

En premier lieu, la composante contraventionnelle semble pouvoir être développée afin de faciliter l'expression de la fonction de contrôle, qui peut être dissuadée par d'éventuels manques de proportionnalité entre les infractions commises et des procédures impliquant une certaine lourdeur, de la peine notamment.

En second lieu, le classement des infractions entre celles qui relèvent de la procédure de transaction et celles qui en sont exclues réserve quelques motifs d'étonnement.

Il est par exemple curieux que les deux infractions suivantes soient passibles de transactions : transport de denrées animales ou d'origine animale dans un véhicule mal aménagé ou entretenu pouvant constituer un risque de contamination, d'altération ou de souillure ; production, transformation, distribution de denrées animales ou d'origine animale dans des conditions créant un risque d'insalubrité.

Enfin, il faut, bien entendu, tenir compte de l'exercice par les Parquets de leur pouvoir d'appréciation sur l'opportunité des poursuites, dont seule une évaluation globale pourrait révéler le sens concret.

À cet égard, une préoccupation d'harmonisation de la politique pénale doit être mieux prise en compte.

Recommandation : veiller à l'application de l'instruction technique du directeur général de l'alimentation destinée à garantir l'application systématique de suites dans le cadre des contrôles mettant en évidence des non conformités.

Recommandation : définir une politique pénale harmonisée dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

B. LES CONTRÔLES MIS EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF

En réponse à la question écrite n° 05416 d'Évelyne Didier du 21 mars 2013, le ministère de l'économie et des finances avait pu indiquer « *les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont été, ces dernières années, affectés par des réductions d'emplois sensibles et par des transferts liés, essentiellement, aux réorganisations administratives. Cette situation explique le recul de l'activité de la DGCCRF en 2012, mesurée par le nombre d'établissements contrôlés ou le nombre d'actions de contrôle. Toutefois, cette baisse est plus marquée que celle imputable à la seule diminution de ses effectifs* ».

De fait, l'action de contrôle de la DGCCRF a suivi une tendance analogue à celle mentionnée pour la DGAL.

Dans ce cadre, même si la programmation des contrôles par la DGCCRF paraît reposer davantage que pour ceux de la DGAL sur un ciblage des risques, le taux de réalisation des contrôles demeure très variable au point que la construction des priorités de contrôle à partir d'une analyse de risques nourrie par une connaissance fine des situations semble davantage un idéal qu'une réalité.

1. Une série de dispositifs

Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, la DGCRF déploie deux grands dispositifs :

- les **contrôles de la première mise sur le marché (CPMM)** qui sont des contrôles approfondis en entreprise, en amont de la chaîne de distribution (au niveau des fabricants ou des importateurs) ;

- les **enquêtes déployées dans le cadre du programme national d'enquête (PNE)** consistant le plus souvent, en dehors des enquêtes mises en œuvre par le SNE en la réalisation de prélèvements pour analyse (plans de contrôle et de surveillance).

Il existe une certaine porosité entre les deux catégories de contrôle, les prélèvements prévus dans le cadre des plans de contrôle et de surveillance pouvant être réalisés à l'occasion d'un contrôle CPMM.

S'ajoutent à ces deux dispositifs :

- un **programme d'enquête régional**, décidé annuellement par les services régionaux en fonction de leur connaissance du tissu économique local ;

- des **contrôles d'initiative locale**, sur plainte des consommateurs ou après signalement de risques notamment par les opérateurs ;

- des **contrôles demandés ponctuellement** par l'administration centrale, **en particulier en cas de notification sur le réseau d'alerte rapide (RASFF)** impactant des produits fabriqués ou distribués en France.

a) Les contrôles de première mise sur le marché

Le contrôle de la première mise sur le marché (CPMM) constitue ainsi un volet essentiel de la politique de contrôle de la DGCCRF.

Au travers du CPMM, qui est une modalité organisée de planification des contrôles et d'intervention, il s'agit de détecter et analyser les risques, notamment les *risques émergents*, et d'optimiser leur prise en compte dans le cadre de la surveillance de marché.

Le CPMM dépasse l'objectif sanitaire. Il porte sur l'ensemble des réglementations applicables aux produits dont le contrôle incombe à la DGCCRF : qualité, sécurité, concurrence, loyauté et protection du consommateur.

Visant l'amont des filières, le CPMM s'exerce avant la diffusion des produits dans le circuit de distribution.

La programmation prend en compte l'analyse de risque aux fins d'assurer un ciblage cohérent des contrôles. Elle est effectuée pour chaque établissement (producteur, transformateur, importateur, introducteur), dans le but de déterminer la périodicité des contrôles.

Le niveau de risque est revu à la hausse ou à la baisse à l'issue des contrôles réalisés selon la méthodologie CPMM.

La procédure combine une appréciation générale sur le niveau de risque des produits concernés et une évaluation individuelle du niveau de risque de chaque établissement.

- *1^{ère} étape : cotation secteur/produit.* L'administration centrale a établi deux grilles des types d'établissements suivant le niveau de risque global du secteur d'activité (pour l'agroalimentaire) ou de leur type de produits (pour le non alimentaire). Lorsque l'entreprise intervient dans plusieurs secteurs ou met sur le marché des produits de niveau de risque différent, le niveau de risque le plus élevé est retenu, dès lors que l'activité concernée remplit le critère d'importance économique.

- *2^e étape : cotation entreprise.* Les services de contrôle procèdent à une analyse des risques pour chaque établissement soumis au CPMM grâce à la grille d'évaluation correspondante, afin de déterminer si le niveau de risque théorique lié au secteur/produit doit être affecté d'un bonus ou d'un malus de points en fonction des facteurs propres à l'entreprise (spécificités des produits de l'entreprise, autocontrôles, « historique » de l'entreprise vis-à-vis des services, etc.).

- *3^e étape : synthèse.* Le risque affecté à une entreprise ou à un établissement procède de la combinaison des deux éléments susmentionnés dans une *grille de synthèse des cotations nationale et locale* des facteurs de risques.

Chaque établissement soumis au CPMM est classé dans une des trois catégories : risque faible, risque moyen ou risque élevé, classement qui conditionne une périodicité obligatoire des CPMM.

Niveau de risque de l'établissement	Périodicité du CPMM
Risque élevé	Tous les ans
Risque moyen	Tous les 2 à 3 ans
Risque faible	Tous les 3 à 5 ans

Une **possibilité de modulation du risque** d'un établissement est néanmoins ouverte pour une proportion qualifiée de limitée par la DGCCRF.

Compte tenu du volume des contrôles effectués, **cette modulation semble pourtant largement utilisée si bien que la grille de fréquence des contrôles mentionnée ci-dessus est moins la norme que l'exception.**

Recommandation : respecter les fréquences de contrôle fixées par la DGCCRF.

b) Les enquêtes

Parallèlement au CPMM, la DGCCRF **déploie un dispositif d'enquêtes nationales, complétées par une programmation régionale.** L'analyse de risque mise en œuvre dans la programmation de ces enquêtes de la DGCCRF intervient à deux niveaux :

- dans le **choix des enquêtes constituant le programme national d'enquêtes (PNE)** : le processus d'élaboration du PNE débute par une phase de réflexion sur les enjeux et problématiques à traiter pour l'année N + 1. Cette réflexion s'appuie sur des éléments tels que l'exploitation du baromètre des plaintes, le résultat des enquêtes précédentes, les contacts avec les professionnels et leurs représentants, les perspectives législatives et réglementaires, les nouvelles connaissances scientifiques et en particulier les avis des instances d'évaluation des risques telles que l'Anses ou l'Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA), les travaux des organismes tels que le Conseil national de la consommation (CNC) etc.

Une consultation des partenaires institutionnels (DGDDI, DGAL, CNC,...) sur une première note d'orientation est organisée à ce stade. Elle est décrite comme permettant d'intégrer « *le cas échéant* » des thématiques jugées importantes à traiter.

- dans les **modalités d'organisation de l'enquête**, au travers notamment du ciblage : chaque enquête donne lieu à la rédaction d'une fiche de prescription normalisée qui comporte des rubriques documentées sur la motivation de l'enquête, les pratiques présumées à rechercher, l'économie du secteur. Les instructions sont également précises sur le ciblage et le choix des opérateurs à contrôler, le niveau de couverture à atteindre et les modalités méthodologiques de vérification à entreprendre.

S'agissant de la sécurité sanitaire des aliments, **les contrôles seraient orientés sur les produits et stades de la chaîne alimentaire à risque**, notamment à travers l'exploitation des avis de l'Anses ou de l'EFSA, **des enseignements tirés des études de l'alimentation totale (EAT) et des études individuelles des consommations alimentaires (études INCA)**, qui permettent de cibler les aliments principaux contributeurs à l'exposition du consommateur à tel ou tel contaminant.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la présentation des critères de ses contrôles par la DGCCRF tout en relevant que ceux-ci semblent procéder d'une logique plus prosaïque de gestion d'objectifs quantitatifs déclinés par catégorie d'établissements en fonction des disponibilités des effectifs sur le terrain.

La relative nouveauté des études transversales mentionnées comme structurant l'action de contrôle de la DGCCRF dans le cadre d'une considération primordiale pour les enseignements de l'analyse de risque invite à quelque perplexité, renforcée par le constat que lesdites études ne reçoivent que peu de prolongements pratiques, en termes réglementaires.

Recommandation : mettre réellement en œuvre les principes de programmation des enquêtes de la DGCCRF fondés sur l'analyse de risques.

2. Un bilan à améliorer

Les taux de couverture des établissements par les contrôles de la DGCCRF sont globalement faibles.

Recommandation : placer à un haut niveau la vigilance de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur les problématiques de sécurité sanitaire des aliments.

Le tableau ci-dessous, où le taux de couverture correspond au rapport entre le nombre d'établissements visités pour chacune des cinq catégories d'établissements identifiés et le nombre des établissements de chaque catégorie, invite à s'interroger sur l'adéquation entre les contrôles et les risques.

Les résultats ci-dessous ont été calculés en fonction des types de contrôles réalisés selon qu'il s'agit de contrôles portant sur l'hygiène des établissements ou des contrôles sur les produits alimentaires.

**Taux de couverture des différents établissements
(contrôles de la DGCCRF)**

Taux de couverture des établissements	Contrôles hygiène PA [1]	Contrôles PA[2]	Contrôles tous produits[3]
1 - Restauration commerciale	3,46 %	4,15 %	5,58 %
2 - Remise directe : métiers de bouche	6,54 %	7,73 %	7,84 %
3 - GMS et commerces d'alimentation générale	11,73 %	15,68 %	22,95 %
4 - Marchés et non sédentaires	3,16 %	5,25 %	8,78 %
5 - Autres établissements de remise directe	0,43 %	0,90 %	2,11 %
Taux de couverture total	3,04%	4,09%	5,99%

(1) Contrôles en matière d'hygiène sur des produits alimentaires

(2) Tout type de contrôles sur des produits alimentaires

(3) Tout type de contrôles sur tout type de produits et services

C'est en matière d'hygiène que le taux de couverture global des établissements de remise directe est le plus élevé (autour de 3 %).

Ce taux de couverture varie selon le type d'établissements puisqu'il s'échelonne de 0,43 % pour les autres établissements de remise directe à 11,73 % pour les grandes et moyennes surfaces (GMS) et commerces d'alimentation générale. Le contrôle des marchés et de la restauration commerciale (celle-ci regroupant le plus grand nombre d'établissements ; voir *infra*) est proche du niveau moyen tandis que les « autres établissements de remise directe » extériorisent un point bas des contrôles.

Les **autres contrôles** menés dans le domaine alimentaire, qui portent sur les produits, conduisent à **élever le taux de couverture global de 1,05 point**.

Ce sont les autres établissements de remise directe et les marchés non sédentaires qui voient leur taux de couverture augmenter le plus fortement ; pour la restauration commerciale et les métiers de bouche ces contrôles complémentaires engendrent une moindre augmentation de leur taux de couverture.

Quelques détails ont été transmis à vos rapporteurs spéciaux sur les contrôles exercés dans la restauration commerciale et les GMS.

**Taux de couverture des établissements
(restauration commerciale et GMS seuls)**

Taux de couverture des établissements	Nb d'établissements implantés SIRENE*	Contrôles hygiène PA	Contrôles PA	Contrôles tous produits
Restauration commerciale	323 556	3,46%	4,15%	5,58%
Restauration traditionnelle	(35,81 %) 115 868	5,53%	6,43%	6,60%
Cafétérias	(0,27 %) 890	5,39%	6,52%	6,97%
Restauration de type rapide	(22,32 %) 72 229	3,91%	4,86%	4,99%
GMS et commerces d'alimentation générale	62 055	11,73%	15,68%	22,95%
Supérettes	(8,99 %) 5 581	14,01%	17,25%	18,53%
Supermarchés	(17,59 %) 10 921	32,62%	44,07%	53,58%
Hypermarchés	(2,86 %) 1 774	53,61%	72,32%	83,65%

* Le chiffre indiqué en italique correspond au pourcentage que représente le type d'établissement dans la catégorie

On rappelle que le nombre des établissements concernés est considérable : plus de 300 000 pour la restauration commerciale et plus de 65 000 pour les GMS.

Les taux de couverture sont très hétérogènes.

Les hypermarchés ressortent comme fortement contrôlés. Un hypermarché sur deux est contrôlé en « hygiène » chaque année.

Le taux de contrôle baisse toutefois à raison de la surface des magasins. Pour les supermarchés, les contrôles d'hygiène concernent une unité sur trois chaque année, ce taux baissant à un contrôle annuel sur dix pour les supérettes si bien que celles-ci sont, au mieux, contrôlées tous les dix ans. Étant donné la faible durabilité de certains de ces commerces, un assez grand nombre d'entre eux échappent dans le cours de leur existence à tout contrôle.

Les taux de couverture estimés des établissements de remise directe, contrôlés dans le domaine de l'hygiène, sont présentés dans le tableau suivant.

**Taux de couverture des établissements
(en % du nombre des établissements)**

	DGCCRF	DGAL
1 - Restauration commerciale	3,5	3,6
2 - Remise directe : métiers de bouche	6,5	6,3
3 - GMS et commerces d'alimentation générale	11,7	6,6
4 - Marchés et non sédentaires	3,2	2,0
5 - Autres établissements de remise directe	0,4	0,2
Taux de couverture total	3,0	2,5

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux avait pu relever que le nombre des contrôles avait suivi une forte baisse.

« 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....les contrôles dits de première mise sur le marché....sont tombés d'une moyenne de 2 800 établissements visités par an à 1 350.....Sur 5 ans, l'activité de contrôle a diminué de 18,6 % ».

Si les indications fournies à vos rapporteurs spéciaux invitent à relever légèrement les estimations d'activités de contrôle de la direction dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments, le constat d'ensemble reste pertinent.

Les suites réservées aux contrôles auraient également connu un certain redressement. Toutefois, les données transmises à vos rapporteurs spéciaux conduisent à formuler certaines réserves d'interprétation sur les concepts qui les ordonnent. Ils revêtent une signification limitée en raison de l'absence d'indications sur les conséquences effectives des avertissements prononcés à l'occasion des contrôles.

Il est curieux que les constats de non-conformité se situent à un niveau où ils apparaissent tout à fait décorrélés des mesures mises en œuvre.

Une information régulière sur les performances des contrôles de la DGCCRF dans le domaine sanitaire de l'alimentation fournie dans le cadre des performances du programme budgétaire correspondant au financement de la direction permettrait sans doute d'améliorer la transparence et la robustesse des informations transmises aux parlementaires et au public sur ce point.

Bilan 2015 sur des contrôles de sécurité sanitaire des aliments

Nombre d'établissements visités	40 274
Nombre de visites	53 233
Nombre d'actions	137 464
Nombre d'avertissements	20 918
Nombre de constats de non-conformité	101
Nombre d'arrêtés code consommation livre II	222
Nombre d'injonctions code consommation livre II	6 023
Nombre d'injonctions code consommation L. 141-1	180

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Recommandation : améliorer l'information sur le niveau du plan de charge de la DGCCRF dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation et sur les prolongements réservés à ses interventions. Le cas échéant, mettre en œuvre une politique plus systématique de suites.

Enfin, il convient d'ajouter que **les services de contrôle sont confrontés à des évolutions relevant du développement de l'économie numérique** qu'ils peinent à suivre.

Ainsi en va-t-il s'agissant de l'essor des formules de restauration entre particuliers favorisé par les utilisations d'internet, qui, apparemment, ne donnent lieu à aucun contrôle de leur part.

Recommandation : combler les trous du contrôle résultant notamment des nouvelles formes de commercialisation des aliments par voie numérique.

C. REGARD SUR LE SUIVI DES VÉGÉTAUX, UN CONTRÔLE QUI RESTE TRÈS INSUFFISAMMENT ASSURÉ

En production primaire végétale, les inspections en lien avec la sécurité sanitaire des aliments concernent les domaines techniques relatifs aux intrants et au paquet hygiène végétal.

1. Une mobilisation à parfaire devant l'ampleur des non conformités

Comme il était souligné dans le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux, mais aussi dans l'insertion au rapport public de la Cour

des comptes déjà citée, l'une des **principales faiblesses actuelles du système de maîtrise du risque sanitaire réside dans les contrôles au stade de la production des végétaux réalisés par la DGAL.**

Seuls 68 agents relevant des services régionaux de l'alimentation (les SRAL) sont chargés de ce type de contrôles.

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 après constat d'un non-respect des règles de conditionnalité.

En 2012, 675 prélèvements seulement avaient été réalisés, contre 717 en 2011 et 2010, soit un taux de prélèvement de 0,2 %. Depuis, une nette progression semble être intervenue.

Cependant, la pression de contrôle reste faible de même que le taux de réalisation de la programmation des contrôles.

Près de 6 300 contrôles ont été réalisés en 2015, mais pour une programmation de 7 300 inspections.

Cette sous-réalisation est expliquée par le retard dans la livraison aux structures des comptes rendus de contrôles « conditionnalité », édités via l'ASP, qui a conduit la DGAL à prioriser la réalisation de ces contrôles spécifiques susceptibles de donner lieu à des apurements, en fin d'année, au détriment des autres contrôles de ce domaine.

Pourtant, comme l'indiquent les rapports précités, et comme le confirme le présent rapport (voir notamment ci-dessus les résultats des plans de contrôle et de surveillance), l'intérêt d'assurer un renforcement de ces contrôles est illustré par des résultats convergents qui relèvent un nombre élevé de non conformités.

Par ailleurs, il serait cohérent avec des axes désormais installés de la politique agricole de conduire une politique active en ce domaine ainsi qu'avec les priorités affichées par le ministère de l'agriculture, notamment dans le cadre du plan Ecophyto.

Les contrôles de la DGAL concernant les produits phytosanitaires font apparaître des taux de non-conformité élevés, non seulement de non-conformités, dites mineures, mais aussi de non conformités considérées comme majeures.

En 2012, le **taux global de non-conformité** était de 48 % pour les « contrôles conditionnalité », de 42 % pour les « contrôles hors conditionnalité », et de 38 % chez les distributeurs de produits phytosanitaires.

Les **proportions de non-conformités majeures** vont de 21 % (10,8 % des contrôles) dans le premier cas à 35% dans le deuxième (14,7 %) et 46 % pour le troisième (17,48 %).

En second lieu, les contrôles d'aval et à l'importation assurés par la DGCCRF constataient 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 pour les produits français que pour ceux provenant des autres pays européens, et plutôt légèrement supérieurs à ceux provenant de pays hors Union européenne.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent l'existence d'un lien entre le positionnement territorial des agents chargés du contrôle des végétaux (dans les SRAL) et leur faible intensité et se demandent ce qui justifie que les forces dédiées à ces contrôles par la DGAL semblent si réduites.

La question se pose inévitablement de l'adéquation entre cette situation et l'échelle objective des risques.

L'existence d'une relation « sociologique » entre des personnels du ministère très marqués par leur origine vétérinaire et la priorité écrasante accordée aux contrôles des denrées animales est une éventualité qu'il convient de mentionner.

En toute hypothèse, vos rapporteurs spéciaux recommandent une réévaluation des conditions de partage entre les surveillances du végétal et de l'animal qui doit épouser la réalité des risques.

<p>Recommandation : réévaluer le partage des surveillances sanitaires entre les produits végétaux et les denrées animales en fonction de la réalité des risques.</p>

Il est possible aussi que les risques du végétal bénéficient moins que ceux des denrées animales de « l'effet-lampadaire » qui, par la visibilité très forte des fragilités du vivant animal et des intoxications qui lui sont liées, joue au profit d'une hiérarchie des contrôles exercés en routine par les services.

Pourtant, il convient de prendre pleinement en considération les importantes questions sanitaires, toujours ré-émergentes, posées par les produits phytopharmaceutiques qui ne doivent pas être appréciées au seul titre des prélèvements animaux comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

C'est d'autant plus justifié que ces préoccupations, qui s'inscrivent encore trop souvent dans le cadre d'une connaissance scientifique partielle, ont trouvé un prolongement dans différentes actions publiques présentées comme prioritaires.

2. La voie de la prévention peine à atteindre ses objectifs

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, vos rapporteurs spéciaux avaient consacré quelques développements au plan Ecophyto qui constitue l'un des prolongements donnés aux contrôles réalisés dans le cadre de la surveillance du risque sanitaire présenté par les végétaux.

Il est justifié d'en rappeler les termes dans la mesure où les actions préventives constituent sans doute une piste à privilégier afin d'améliorer la maîtrise du risque par des mesures structurelles, dont les objectifs du plan offrent une illustration.

Le **projet annuel de performances du programme** mentionne parmi les indicateurs de succès des actions conduites dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments un suivi des doses de pesticides utilisés dans les productions agricoles.

Le **plan Ecophyto** a fait l'objet d'une vaste campagne de communication qui s'est un peu atténuée au cours du temps à mesure que les résultats ambitieux ont été reportés dans le temps.

En réalité, pour la grande majorité de ses moyens, ce plan fait l'objet d'un financement extérieur au périmètre de la politique sanitaire des aliments tel qu'il est retracé dans le programme 206 du ministère de l'agriculture.

En effet, le financement du plan Ecophyto est assuré par la mobilisation de **trois sources de crédits** : les crédits État, les crédits dits « redevance » et les « autres crédits », le financement du ministère de l'agriculture étant très minoritaire.

Les crédits État correspondent aux crédits inscrits sur les programmes ministériels des administrations parties prenantes du plan.

Les crédits portés par le **programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » au titre du plan Ecophyto s'élevaient à **320 000 euros en 2016 portés pour 2017 à 370 000 euros** dont :

- 350 000 euros pour la promotion des méthodes alternatives ;
- 20 000 euros pour la mise en œuvre des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP).

Ces crédits sont **complétés par les crédits des ministères respectivement chargés de l'écologie et des outre-mer**, également impliqués dans le plan qui, au total, représentent des volumes d'engagements nettement supérieurs à ceux portés par le programme 206.

Ils correspondent à une fraction des crédits dégagés par la **redevance pour pollutions diffuses (RPD)**, collectée sur les ventes de produits phytosanitaires par les Agences de l'eau. Elle donne lieu à l'élaboration d'un programme annuel signé par le ministre chargé de

l'agriculture avant le 31 décembre de chaque année qui propose une répartition des aides soumise à l'avis du Comité consultatif de gouvernance du plan Ecophyto puis au vote du Conseil d'administration de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), organisme payeur.

Le prélèvement annuel sur le produit de la redevance destiné au financement du plan avait été plafonné à **41 millions d'euros par an au cours de la période 2012-2015**.

L'enveloppe attribuée à la mise en œuvre du plan est sortie significativement augmentée à la suite de l'adoption du décret du 6 octobre 2014, qui a élargi l'assiette de la RPD à l'ensemble des substances actives classées cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2 (CMR2).

L'enveloppe financière du plan est passée ainsi de 41 à 71 millions d'euros annuels.

L'enveloppe complémentaire de 30 millions d'euros par an est consacrée en priorité à **l'accompagnement financier des agriculteurs pour permettre une réduction importante de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et des risques et impacts qui leur sont liés.**

La répartition prévisionnelle de l'enveloppe nationale de 41 millions d'euros a été la suivante en 2016.

Financements programmés au titre du plan Ecophyto

(en millions d'euros)

Axe du plan	Répartition des crédits
Faire évoluer les pratiques	26,975
Recherche	3,8
Évaluer et maîtriser les risques et les impacts	2,65
Actions en zone non agricole	1,5
Politiques publiques, territoires et filières (notamment DOM)	1,475
Gouvernance du plan et communication	4,6

On constate ainsi que **les trois quarts de ces crédits sont dédiés à l'évolution des pratiques**, qui mobilise principalement, outre EcophytoPIC, le portail de la protection intégrée des cultures, dont l'objectif est la promotion et l'accompagnement du monde agricole (agriculteurs, conseillers

et formateurs), le **réseau DEPHY**, qui est un réseau de démonstration, d'expérimentation et de production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires. À ce titre, 2 000 fermes seraient engagées à ce jour ainsi que 40 sites expérimentaux, avec un objectif d'atteindre 3 000 exploitations à la fin de 2016.

D'autres financements sont mobilisés. Ils regroupent les engagements des parties prenantes du plan, en particulier, ceux issus du cofinancement ou de l'autofinancement des partenaires dans la mesure où les conditions de subventionnement par les crédits issus de la redevance supposent une participation financière des bénéficiaires de l'aide (20 % minimum).

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la portée effective des actions financées.

À ce stade, vos rapporteurs relèvent les difficultés rencontrées pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires, alors même que cet objectif s'impose au vu des inquiétudes que suscite l'utilisation de ces produits sur la santé des consommateurs mais aussi des agriculteurs.

Recommandation : donner toute son efficacité au financement des objectifs de sobriété en produits phytopharmaceutiques dessinés par le plan Ecophyto.

D. REGARD SUR LE CONTRÔLE DES PRODUITS IMPORTÉS

Le rapport sur la politique de sécurité sanitaire des aliments de juin 2014 avait jugé que le contrôle des importations était trop peu encadré alors que les statistiques douanières témoignent de l'ampleur des volumes importés (28 millions de tonnes dont 78 % de l'Union européenne).

Si la place de ces produits dans la consommation alimentaire ne peut être estimée précisément, elle gagne en importance.

1. Une réglementation des échanges internationaux complexe qui repose sur une solidarité sanitaire entre pays européens

La complexité des principes et règles applicables aux échanges internationaux de produits alimentaires doit être d'emblée relevée et n'entre pas dans la perspective du présent rapport d'exposer la totalité des règles applicables aux différents produits,

Très encadré par la législation européenne, **le commerce international des produits alimentaires est soumis à différents régimes** qui dessinent une grande **division entre les produits dits « introduits »**

lorsqu'ils viennent de l'Union européenne (UE) et les produits dits « importés » quand ils sont issus de pays extérieurs à l'Union européenne mais aussi entre les produits selon leur nature (animale ou non).

Les traits saillants des dispositifs de contrôles des échanges internationaux consistent dans la solidarité entre pays européens sur laquelle ils reposent mais aussi sur la recherche d'un équilibre entre liberté du commerce et maîtrise des risques sanitaires.

En application de la liberté des échanges qui s'applique dans le cadre du marché unique européen, le principe est que le commerce intra européen des produits alimentaires est libre, les marchandises circulant sans contrôle au sein de l'UE, sous réserve toutefois de disposer, pour certains d'entre eux de documents permettant d'en assurer la traçabilité.

Cependant, cette règle douanière n'exclut pas que des contrôles sanitaires puissent intervenir dans le but de vérifier la conformité des produits à la législation sanitaire même pour les produits provenant des pays de l'UE.

C'est le cas lorsque des mesures d'urgence touchant certains produits sont décidées par la Commission européenne ou lorsqu'un pays fait jouer sa clause de sauvegarde s'agissant de certains produits.

Par ailleurs si le principe de libre circulation confère une importance décisive à la qualité des systèmes nationaux de maîtrise des risques sanitaires dans les différents pays européens, il existe des garde-fous.

Des obligations spéciales sont prévues en matière d'exportations intra européennes.

Par exemple, s'agissant des denrées animales, le pays de l'Union européenne d'expédition doit veiller à ce que les exportateurs respectent les exigences vétérinaires à tous les stades de la production, du stockage, de la commercialisation et du transport des produits. Le pays de l'UE d'origine sanctionne toute infraction, en particulier lorsqu'il est constaté que les documents ne correspondent pas à l'état réel des produits ou que les produits ne sont pas conformes aux règles sanitaires.

Enfin, une défaillance constatée dans un pays partenaire reste susceptible d'être rattrapée par le système de contrôle du pays d'introduction dans le cadre général de ses actions de contrôle mais aussi dans le cadre de contrôles particuliers, dits « contrôles de destination » peuvent être effectués dans les établissements destinataires des produits importés ou introduits, y compris pour des produits en provenance de la communauté.

Il n'en reste pas moins que la sécurité sanitaire des aliments importés repose étroitement sur la qualité des systèmes de maîtrise du risque sanitaire mis en œuvre en Europe ainsi que sur la qualité des contrôles à l'importation réalisés par nos partenaires aux frontières de l'UE.

Compte tenu des éléments de parangonnage évoqués plus haut, des progrès s'imposent, tandis que l'UE devrait diligenter une inspection systématique des procédures mises en œuvre dans les grands points d'entrée en Europe des marchandises alimentaires et en assurer une publication régulièrement actualisée.

Observation : si la législation européenne, avec le principe de libre circulation des marchandises dans le marché unique, confère un rôle crucial à la qualité des contrôles mis en œuvre par nos partenaires tant sur les produits importés de pays tiers que sur les produits d'origine intérieure, des contrôles internes offrent un garde-fou.

Quant aux denrées importées de l'extérieur du territoire européen, les réglementations diffèrent selon la nature des produits¹.

Les **contrôles vétérinaires** applicables aux échanges de **denrées animales entre pays de l'Union européenne** sont encadrés par une **directive (89/662/CEE)** présentée comme ayant pour **objectif final de faire en sorte que ces contrôles aient lieu dans le pays d'expédition plutôt qu'aux frontières internes de l'UE ou dans le pays de destination.**

Par ailleurs, une stratégie préventive est privilégiée. Tout ce qui n'est pas autorisé est interdit.

Dans ce cadre, le contrôle sanitaire est obligatoire et général dans le cas de l'importation de produits animaux ou d'origine animale.

Ce principe rigoureux voit son efficacité dépendre de la qualité des listes établies dans le cadre de l'analyse des informations recueillies par les services européens².

Par contraste, en matière d'importation de produits non animaux, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé.

Pourtant, les autorités communautaires fixent une liste de couples produits/pays, qui sont soumis à contrôle renforcé, liste qui est actualisée trimestriellement.

Dans ce cadre, la plupart des produits végétaux (70 % des volumes importés selon la DGAL) pouvaient être introduits sans contrôle dans le cadre d'une stratégie dite réactive.

La France semble avoir plaidé avec succès pour un alignement de la réglementation des importations de produits végétaux permettant, comme

¹ Une évolution importante est en cours sur ce point, la législation végétale se rapprochant de la législation applicable aux produits animaux.

² Sur ce point, le sentiment que l'analyse de risques sanitaires doit composer avec des considérations commerciales générales est évidemment au cœur des préoccupations de l'opinion publique.

pour les denrées animales, d'élaborer des listes d'exportateurs autorisés à raison des garanties présentées par eux.

Recommandation : réaliser un audit permanent des principaux points d'entrée des produits importés en provenance de pays tiers et en assurer une publication actualisée en continu.

2. Les contrôles des produits d'origine étrangère, des résultats difficiles à interpréter, des moyens difficiles à calibrer

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.

Le contrôle sanitaire préalable au dédouanement se déroule dans des **points d'inspection frontaliers (PIF) pour les produits d'origine animale et les animaux vivants** (au nombre de 28) et dans des **points d'entrée désignés¹** (il existe 19 PED) **pour certains produits d'origine non animale** - les aliments pour animaux d'origine non animale - soumis à contrôle. Par ailleurs, 34 **points d'entrée communautaires (PEC)** sont désignés pour **les importations de végétaux et de produits végétaux**. Ces points sont désignés par les autorités sanitaires compétentes et agréés par la Commission.

Enfin, il faut rappeler l'éventualité de **contrôles à destination** peuvent être pratiqués.

a) La fragmentation des administrations chargées du contrôle

Comme c'est la règle dans le domaine de la politique de sécurité sanitaire des aliments, **la responsabilité administrative des contrôles est fragmentée.**

(1) La douane intervient pour l'essentiel en seconde main dans le cadre de contrôles documentaires

Le rapport mentionné faisait ressortir l'importance des moyens engagés par **la direction générale des douanes et des droits indirects** et mentionnait des statistiques semblant accréditer les performances du contrôle.

Il n'en concluait pas moins qu'au vu de la nature des contrôles réalisés, généralement des produits alimentaires transportés par des voyageurs et détectés à leur arrivée sur le territoire, **les contrôles sur les**

¹ Ou des points d'importation désignés (PID).

importations proprement dites réalisés par les services douaniers étaient très faibles, poursuivant en affirmant qu'ainsi « le contrôle en matière de sécurité sanitaire des aliments repose donc en fait pour l'essentiel sur les contrôles menés par la DGAL et la DGCCRF ».

De fait, les contrôles effectués par les services douaniers, qui interviennent après l'intervention des contrôles sanitaires proprement dits, sont essentiellement des contrôles documentaires et ne s'accompagnent apparemment que rarement de contrôles physiques de la cohérence entre les documents présentés et les marchandises. Les contrôles réalisés par les services de la DGDDI sont encore moins des contrôles par échantillon suivis d'analyses sanitaires.

Le taux de contrôles physiques de la DGDDI serait assez largement inférieur à 5 %.

Les contrôles sanitaires sont donc principalement réalisés par la DGAL et la DGCCRF selon une division qui voit la DGCCRF exercer sa compétence sur les denrées végétales, considérées sous l'angle de la protection de la santé du consommateur, la DGAL contrôlant tout le reste, y compris les denrées végétales, mais vues sous l'angle de la santé des matières premières.

(2) La DGCCRF, des résultats mais sur une assiette très réduite

La DGCCRF indique déployer un dispositif spécifique s'agissant du contrôle à l'importation des denrées alimentaires identifiées comme denrées à risques suite à une analyse partagée au plan de l'Union européenne. Les denrées en question feraient l'objet d'un contrôle systématique en amont du contrôle douanier. En cas de non-conformité, les denrées sont détruites ou réexpédiées vers le pays d'origine. Le contrôle consiste en une analyse documentaire sur chaque lot de marchandises importé et un contrôle d'identité et physique consistant en prélèvement pour analyse, selon une fréquence déterminée par les textes applicables, variant de 5 à 100 % des lots. En 2015, 14 297 lots ont été notifiés aux PED/PID français tandis que 1 728 lots ont fait l'objet d'un contrôle physique.

Sur l'ensemble des lots contrôlés, 94 ont été déclarés non conformes : 3 à la suite du contrôle documentaire, 1 à la suite du contrôle d'identité et 90 à la suite du contrôle physique (54 en raison de leur teneur en résidus de pesticides, 31 en raison de leur teneur en aflatoxines, 3 en raison de leur teneur en sulfites et 2 en raison de la présence de salmonelles).

Le taux de non-conformité global à la suite du contrôle physique est de 5 %. Néanmoins, pour certaines denrées, un taux de non-conformité supérieur à 10 % a été mis en évidence.

Ces données conduisent la DGCCRF à évoquer un « *contrôle intensif à l'importation* » dans ses opérations de communication.

Il convient de rappeler que les assiettes de contrôle auxquelles la DGCCRF se réfère pour communiquer sur ses résultats sont particulièrement étroites puisqu'elles ne recouvrent que les « contrôles renforcés » et les mesures d'urgence¹. Le passage à une politique de contrôle plus systématique des importations de végétaux devrait se traduire par des besoins renouvelés de capacités de contrôle. Il faut rappeler que la DGCCRF ne mobilise qu'une dizaine d'agents pour assurer ses contrôles à l'importation².

(3) Les contrôles de la DGAL, des résultats difficiles à interpréter

S'agissant des **contrôles réalisés par la DGAL** sur les produits d'origine étrangère, on peut les appréhender à partir de deux catégories différentes : les contrôles réalisés dans la cadre des points d'entrée ; les « contrôles à destination ».

Les premiers sont conduits par le service national d'inspection vétérinaire et phytosanitaires aux frontières (SIVEP) ; les seconds par les services intérieurs. Ces derniers contrôlent des produits importés aussi bien que des produits introduits à partir d'autres pays européens.

Les chiffres mentionnés par le rapport de juin 2014 conduisaient à faire ressortir une **répartition peu équilibrée entre les contrôles aux postes d'inspection frontaliers** (les PIF), qui concernent principalement les denrées animales et les produits en provenance de pays tiers (extérieurs à l'Union européenne) qui avaient concerné 47 568 lots (dont 42 368 constitués de denrées d'origine animale) et les **contrôles à destination**, qui portent surtout sur des **produits introduits** à partir de l'UE, dont le nombre était passé de 1 311 (pour 3 422 établissements enregistrés) en 2011 à 1 031 en 2012 et 941 en 2013.

Par ailleurs, il faut prendre en compte une tendance à la réduction du nombre des contrôles, dont l'origine mériterait d'être précisée³, que semblent attester les données publiées par le ministère de l'agriculture.

En 2015, 3 300 animaux vivants ont été contrôlés ainsi que 38 000 lots de produits d'origine animale (pour un **total de 41 300 lots contrôlés qui prolongent une tendance baissière du nombre des contrôles**) tandis que, s'agissant des aliments pour animaux d'origine non animale, 2 300 contrôles ont été conduits auxquels il convient d'ajouter 37 500 contrôles portant sur des produits végétaux.

Dans ce contexte, **un certain nombre d'interrogations s'imposent.**

¹ Les contrôles renforcés concernent des denrées connus pour présenter des risques particuliers tandis que les mesures d'urgence n'étaient en 2015 qu'au nombre de cinq.

² Dans des conditions parfois particulièrement insatisfaisantes puisque le rapport de juin 2014 sur la sécurité sanitaire des aliments avait pu faire ressortir les possibilités de fraude liées à l'ouverture insuffisante du laboratoire d'analyse de Seine-Saint-Denis en fin de semaine.

³ Il est difficile d'apprécier les effets de l'évolution du volume des importations sur ces résultats.

En premier lieu, **peut ressortir l'impression que le ciblage des contrôles serait perfectible.**

En effet, les résultats des contrôles ne font pas ressortir un taux de non-conformité supérieur lors des contrôles aux PIF par rapport aux contrôles à destination. Au contraire, le taux de produits refusés ressort comme faible (324 lots sur les 47 568 lots contrôlés soit un niveau de l'ordre de 0,7 % et, pour 2015, 342 refus d'entrée pour 41 300 lots contrôlés). Une forme de stabilité des refus d'entrée sur le territoire se dégage en dépit d'une baisse sensible des contrôles.

De leur côté, les contrôles à destination, qui mobilisent beaucoup moins de moyens, mettent en évidence des taux relativement importants de non-conformités.

Le rapport mentionné remarque que cette situation s'impose **alors même que les contrôles en question sont aléatoires** et il rappelle les données présentées dans le rapport public annuel de 2014 de la Cour des comptes en ce qui concerne les non-conformités relevées par la DGAL dans le cadre de ses contrôles sur les produits importés de l'Union européenne : 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 (soit un **taux de non-conformité atteignant 9,7 %**).

Cependant, il serait précipité de conclure de ces données à une radicale inadéquation des orientations données aux contrôles aux frontières, d'autant que ceux-ci résultent pour beaucoup d'obligations communautaires. En effet, il n'y a pas nécessairement d'équivalence entre les motifs des refus d'entrée sur le territoire et les non-conformités constatées dans le cadre des contrôles à destination, celles-ci pouvant tenir à des règles formelles (mais, pour autant, importantes) comme les obligations documentaires.

Par ailleurs, en second lieu, il faut prendre en considération **la structure des contrôles à destination et s'interroger sur son adéquation avec les résultats de ces contrôles.**

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 %), ces trois pays totalisant de l'ordre de 50 % des non-conformités détectées. La cohérence entre les anomalies

constatées sur les produits selon leur origine et la programmation des contrôles à destination n'apparaît pas fondamentalement remise en cause mais, outre qu'il est toujours possible de rapprocher les opérations des enseignements de l'analyse de risques, les constats effectués sur la concentration des non conformités sur certaines provenances devraient inviter à entreprendre les actions complémentaires nécessaires pour normaliser certaines situations.

Enfin, il est **intrigant d'observer l'existence d'un écart entre les anomalies observées aux points d'inspection aux frontières et celles que révèlent les contrôles sur les produits importés de l'Union européenne** d'autant plus que le **sens de cet écart est plutôt contre-intuitif**.

Sur ce point, la rigueur des règles appliquées aux importations en provenance de pays tiers (en particulier, pour les denrées animales) beaucoup plus forte que pour les produits introduits à partir des pays européens eux-mêmes, peut constituer une explication.¹

Néanmoins, il est justifié de rechercher si le taux relativement élevé des non conformités constatées sur les produits d'origine européenne n'est pas en relation avec des produits importés de l'extérieur de l'UE mais mis en circulation comme produits européens après leur entrée sur le territoire de l'UE.

b) Les aliments pour animaux : un contrôle à améliorer

Les audits effectués par les services de contrôle européens sur le système de contrôle français révèlent parfois des lacunes dans l'exercice du contrôle.

Dans le domaine des aliments pour animaux, un audit de la direction générale santé de l'Union européenne, clôturé le 2 février 2016, s'est conclu par une appréciation faisant ressortir que, « *dans l'ensemble, que les dispositions prises pour l'enregistrement et l'inscription sur une liste des représentants d'établissements de pays tiers qui exportent des additifs, des prémélanges et des aliments composés pour animaux vers l'UE satisfont généralement aux prescriptions en la matière* ».

Toutefois, des éléments moins satisfaisants ont pu être relevés.

Avant de les indiquer, il convient de préciser que les produits en cause font l'objet d'une réglementation européenne transitoire (un transitoire durable puisque les dispositions censées valoir en régime permanent ont été prévues par une directive 98/51/CE, en particulier, l'établissement d'une liste européenne de pays tiers et d'établissement de pays tiers autorisés) qui instaure une **obligation d'enregistrement d'un représentant des entités exportant vers l'UE capables de présenter des garanties de conformité avec la législation de l'UE**.

¹ La nature des produits serait également en cause.

Par ailleurs, les échanges concernés méritent quelques précisions sur leur ampleur et les pays de provenance.

En 2014, selon les informations obtenues par les autorités compétentes au moyen du système expert de contrôle des échanges (TRACES), 208 746 tonnes d'aliments pour animaux d'origine non animale (principalement des additifs et des prémélanges) sont arrivées en France, répartis en 1 300 lots. Parmi ces lots, 41 % provenaient de Chine, 10 % des États-Unis d'Amérique, 9 % d'Inde et 8 % du Canada.

Pour 2015, les chiffres indiquaient que 217 267 tonnes avaient été réparties en 1 244 lots, dont 42 % provenaient de Chine, 9,4 % d'Inde, 8 % du Canada et 7,7 % des États-Unis d'Amérique.

Les volumes singulièrement élevés des aliments pour animaux d'origine non animale en provenance de la Chine mais aussi d'Inde méritent d'être signalés dans la mesure où ils extériorisent une forte concentration des pays de provenance des importations de ce type de produits mais aussi peut-être quelques difficultés pour accéder aux unités d'origine.

Dans ce contexte, les observations du rapport d'audit relatives à l'absence de contrôle, à l'occasion de la demande d'enregistrement présentée par les représentants, des garanties que les établissements des pays tiers concernés respectent des exigences en matière d'aliments pour animaux au moins équivalentes à celles de l'Union européenne ainsi qu'au défaut de détermination par les autorités sanitaires françaises du type de garanties qui pourrait être jugé acceptable, sont évidemment préoccupantes.

Ce point est d'autant plus regrettable que le rapport d'audit indique que *« l'équipe de mission a constaté que chez les représentants inspectés, la déclaration sur l'établissement de fabrication était toujours disponible, mais (qu') aucun élément ne démontrait qu'ils tenaient un registre des produits mis en circulation dans l'UE par lesdits établissements »*.

On peut juger également préoccupant (même s'il faut se féliciter de la mise à jour entreprise) le constat qu'à l'occasion d'une révision des listes établis pour recenser les représentants et les établissements exportateurs représentés par eux la radiation de 124 représentants sur 362 puisse avoir été prononcée.

VII. REGARD SUR LA VEILLE SANITAIRE

La connaissance scientifique et pratique des dangers et risques sanitaires est une nécessité de premier ordre pour une politique de prévention et de remédiation efficace dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

Cet impératif a été présent en leitmotiv tout au long du présent rapport mais il constitue, en soi, un élément spécifique du dispositif de la politique de sécurité sanitaire des aliments et justifie à ce titre quelques développements particuliers, au risque de l'insistance.

La veille sanitaire est en quelque sorte aux deux bouts de la chaîne du système de maîtrise des risques sanitaires, en amont, en tant que filet de sécurité préventif, en fin de chaîne, en tant que moyen d'observations épidémiologiques nécessaires au pilotage ponctuel et systématique de la sécurité sanitaire des aliments.

Vos rapporteurs spéciaux partagent le sentiment manifesté lors de l'audit de la politique de sécurité sanitaire des aliments et du comité interministériel consécutif que des progrès doivent être accomplis pour muscler l'exercice de la veille sanitaire.

À la suite du rapport de Guillou et de Christian Babusiaux, élaboré dans le cadre des travaux du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui avait jugé cette dimension de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments insuffisamment prise en compte et appelant donc des progrès, un plan d'action des ministères en charge de la politique de sécurité sanitaire des aliments a été adopté.

Les orientations arrêtées sur ce point témoignent de l'existence de faiblesses que le rapport mentionné avait pu souligner.

Un objectif global de renforcement et de structuration de la veille et de la surveillance sanitaire du territoire a été affirmé ; il reste à l'atteindre complètement.

A. LES CONSTATS CRITIQUES PORTÉS SUR LE DISPOSITIF DE VEILLE SANITAIRE ET LE PLAN D'ACTION POUR LA VEILLE SANITAIRE

Le rapport de Marion Guillou et de Christian Babusiaux avait pu formuler des observations très critiques sur l'absence d'un système de veille sanitaire dont vos rapporteurs spéciaux ont retenu les éléments suivants.

**Principaux éléments du diagnostic du rapport de Marion Guillou
et de Christian Babusiaux sur la veille sanitaire
en matière de sécurité sanitaire des aliments**

1. Compte tenu de la persistance et du renforcement des risques il faut construire une véritable veille sanitaire

Au niveau national, la création de l'Institut national de veille sanitaire (InVS)¹ et de l'AFSSA (devenue Anses en 2010) en 1998 a permis de combler une lacune. Toutefois, s'agissant de l'InVS, en matière de sécurité alimentaire, il 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.

Au niveau régional, les cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), au nombre de dix-sept, consolident cette action.

Cependant, les moyens sont faibles : douze ETP à l'InVS qui traite essentiellement les alertes ; six agents en moyenne, pour les CIRE.

Par ailleurs, dans le cadre de l'obligation de déclaration (DO) de neuf maladies d'origine alimentaire et des toxi-infections alimentaires collectives (les TIAC), aux CNR (Centres nationaux de référence), un certain suivi existe mais il est sans exhaustivité et la liste des infections à DO ne correspond pas totalement à la réalité des pathologies importantes actuelles.

Dans ce contexte, le défaut d'une veille européenne (seul un système d'alerte fonctionne vraiment à cet échelon) est à déplorer.

Au niveau national, le contenu de la veille sanitaire doit être amélioré en comblant les trous, en optimisant l'analyse des informations disponibles et en améliorant les relations entre InVS² et Anses et entre celles-ci et les administrations. Au plan régional, nulle veille n'est réellement assurée.

2. Un système d'évaluation des risques médiocrement efficace hors alerte

- L'Anses

L'Anses est censée jouer un rôle majeur en amont du risque à travers des analyses des produits alimentaires visant à en inventorier le potentiel pathogène. À cette fin, elle assure une mission de R&D (notamment par des Conventions de recherche et développement), réalise des études dites « alimentation totale » (EAT) afin d'identifier et de hiérarchiser les risques d'exposition des consommateurs et accueille en son sein l'Observatoire de l'alimentation dont la section sanitaire (prévue par le loi de modernisation de l'agriculture de 2010) poursuit un projet ambitieux d'identification des propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments de toute nature.

¹ Désormais intégré dans France santé publique.

Cependant, outre que ses moyens consacrés à l'alimentation (235 agents) sont principalement employés dans ses laboratoires (et non dans les directions - DPR et DER - d'analyse des risques qui ne concentrent que 65 agents), l'agence soumise à des objectifs et tutelles multiples est tentée de concentrer ses forces sur d'autres aspects du programme national de recherche Environnement-Santé-Travail (PNREST) que ceux consacrés à l'alimentation. La très faible place de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) dans les lettres de mission reçues des tutelles illustre une faible priorité de la SSA dans les fonctions de l'Anses.

- Les directions générales

Chacune des directions générales compétentes fait une analyse des risques à partir de données collectées et réunies dans ses bases de données.

Pourtant, ni les données rassemblées, ni les traitements dont elles sont l'objet ne garantissent l'identification des causes de non-conformités ou que des prolongements pratiques puissent s'en suivre. Les quantités impliquées sont mal connues. Le contrôle des produits importés est lacunaire. La composante frauduleuse n'est pas renseignée.

Un défaut d'exploitation globale se déduit de l'étanchéité des bureaux en charge des risques et de la séparation d'avec les agences.

Un domaine particulièrement lacunaire d'analyse des risques concerne les végétaux pour lesquels, par ailleurs, seuls sont vraiment suivis les résidus de pesticides.

3. La gestion des risques, une mission préemptée par les objectifs européens et dont la programmation devrait être optimisée

Les plans de charge des services sont surdéterminés par les obligations européennes, échelon où manque une analyse de risques suffisamment élaborée, si bien que des progrès devraient être recherchés dans la programmation des contrôles afin de mieux prendre en compte les risques sanitaires.

L'échelon européen fixe des objectifs qui absorbent la quasi-totalité des marges de manœuvre et orientent les contrôles vers des recherches spécifiques (les risques microbiologiques) au détriment d'autres facteurs de risque (les risques toxicologiques).

Les objectifs poursuivis sont trop imprécis. En particulier, les objectifs de santé publique sont vaguement énoncés. Le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA) destiné à la Commission européenne juxtapose des actions plutôt qu'il ne traduit une stratégie vraiment éclairée et cohérente.

Le lien entre les actions et les conclusions sur les risques sanitaires devrait être resserré.

Des recommandations de l'Anses semblent sans prolongements sur les contrôles (ex : la recherche de dioxine et PCB).

Les agences régionales de santé (ARS) paraissent peu impliquées dans la définition des programmes.

Au niveau régional, il n'existe pas de réelle veille sanitaire susceptible d'orienter les contrôles, non plus qu'il n'y a vraiment de coordination entre les SRAL et le Pôle C des DIRECCTE.

Les DREAL sont hors circuit alors que la surveillance des installations classées suppose une connaissance des risques sanitaires alimentaires associés à elles.

À la suite de ces constats et recommandations, le comité interministériel de l'action publique de fin 2014 a adopté un plan d'action pour renforcer la veille sanitaire autour des mesures ci-dessous, regroupées sous trois têtes de chapitre principales:

• **Renforcer et structurer la capacité de veille et de surveillance sanitaire du territoire.**

Il s'agit, à partir de la reconnaissance du rôle central des agences sanitaires (InVS et Anses) d'améliorer la surveillance sanitaire des denrées alimentaires et de remédier aux lacunes des connaissances et de la prévention portant sur la situation sanitaire des produits importés.

Ce point fait l'objet de deux recommandations :

« inviter l'UE à améliorer son analyse des risques sanitaires à l'importation (mutualisation des données sur les contrôles, estimation régulière des risques) » ;

« restaurer une continuité du contrôle dans les points d'entrée aux frontières ».

• **Promouvoir un système de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré, tant au niveau européen qu'au niveau national.**

Plusieurs recommandations sont associées à cet objectif.

« Déterminer les questions prioritaires pouvant bénéficier d'une évaluation plus intégrée des risques alimentaires portant sur les contaminants microbiologiques et chimiques des denrées alimentaires d'origine animale et d'origine végétale » ;

« Améliorer la cohérence de la politique de sécurité sanitaire des aliments en déclinant le résultat de l'analyse des risques intégrée sur un plan budgétaire et organisationnel, en établissant des objectifs quantitatifs et des indicateurs pertinents :

– dans un document de politique transversale ;

– dans le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA) » ;

« Rendre plus lisible pour les parties prenantes la politique de SSA en généralisant l'introduction, au sein des lettres de mission des différents acteurs du système de sécurité sanitaire, des priorités et des objectifs en matière de politique de sécurité sanitaire des aliments en cohérence avec le document de politique transversale ».

• **Sécuriser et optimiser le fonctionnement collectif concernant la gestion des risques en SSA.**

Sur ce point également plusieurs recommandations étaient énoncées dans le plan.

« Élaborer une instruction du Gouvernement à destination des préfets de région et de département fixant les modalités de mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Elle prévoira notamment :

- de mieux associer les Agences, les laboratoires officiels et services régionaux (service de l'alimentation des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS, LER de l'IFREMER), ainsi que les préfets de département à la définition des priorités régionales d'action déterminées par le préfet de région en déclinaison des priorités nationales et de l'analyse de risques locale ;

- d'améliorer la programmation et le suivi de l'activité et des résultats opérationnels par les préfets de département ;

- de favoriser la coordination entre les autorités administratives et judiciaires » ;

« Optimiser les protocoles d'échange et de partage des données entre les directions générales et avec les agences » ;

« Rendre publics les résultats des contrôles des établissements réalisés dans le cadre du PNCOPA » ;

« Généraliser la publication agrégée des bilans annuels des résultats des contrôles réalisés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en application du PNCOPA (notamment les résultats des plans de surveillance) » ;

« Mettre en place la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation et en assurer le financement ».

B. UN OBJECTIF QUI RESTE À ATTEINDRE DANS UN CONTEXTE OÙ LA RECHERCHE AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DOIT ÊTRE CONSACRÉE COMME UNE THÉMATIQUE À PART ENTIÈRE

Vos rapporteurs spéciaux peuvent se rallier à nombre des recommandations énoncées dans le plan exposé ci-dessus, qui leur paraît, malgré tout quelque peu minimaliste au vu des analyses de la situation.

Leur inspiration tourne autour d'une triple ambition, cognitive, autour de l'évaluation des situations sanitaires, évaluative, par la rationalisation des processus d'analyse de risques et opérationnelle, en développant les échanges entre services en charge de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Pourtant, dans ce cadre, il convient de noter que le plan adopte implicitement certaines solutions conservatrices qui ne sont peut-être pas à la hauteur des enjeux.

Ainsi, en matière d'organisation du système de maîtrise du risque sanitaire puisqu'il raisonne à structures administratives inchangées. Si, dans ce cadre, les recommandations formulées ressortent comme pertinentes, en particulier en ce qui concerne la fluidité de la circulation des informations et la structuration de la politique sanitaire de l'alimentation dans un document de politique transversale, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il faut aller plus loin en intégrant davantage les ressources de la politique de

sécurité sanitaire des aliments, à des fins d'efficacité, mais aussi de gouvernance.

En outre, la question des conditions de fond d'une meilleure conduite des contrôles en lien avec la modernisation des relations avec les entreprises du secteur n'est pas abordée alors même que cette thématique pourrait être l'occasion d'un renouvellement en profondeur du contexte des contrôles susceptible d'en améliorer l'efficacité.

Par ailleurs, **force est d'observer que, dans l'ensemble, les recommandations restent à mettre en œuvre alors même que la question des moyens, passée sous silence dans le plan, demeure ouverte**, en dépit des renforcements ponctuellement décidés au cours des dernières années.

Recommandation : donner ses prolongements au plan interministériel de renforcement de la veille sanitaire a publié en décembre 2014 qui doit être approfondi dans le sens d'une meilleure efficacité du dispositif.

Vos rapporteurs spéciaux veulent tout particulièrement, à ce stade du rapport, mettre en évidence les prolongements qu'il convient d'apporter, dans l'esprit du plan, aux recommandations visant à enrichir la politique de sécurité sanitaire, et la veille sanitaire, en instruments d'analyses et de propositions scientifiques portant sur des thématiques non événementielles.

Ils relèvent que leur recommandation tendant à ce que soient développées les activités de recherche dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, comme les approches davantage centrées sur la dimension médicale du problème, y a trouvé une forme de consécration.

Dans le cadre du CIMAP, il a été rappelé que l'accent devait être mis sur le renouvellement de l'évaluation du fardeau (la prévalence) en santé publique des infections d'origine alimentaire et sur la détermination des facteurs et aliments à risque pour l'hépatite E.

Cette orientation ressortait comme d'autant plus justifiée que la première estimation sur ce point et, de fait, la dernière, remontait au début des années 2000.

Selon les informations de vos rapporteurs spéciaux, qui ont pu accéder à certains de ses résultats provisoires (voir *supra*), cet exercice est en passe de finalisation.

Il est souhaitable que des actualisations régulières en soient faites, d'autant que les dernières données disponibles ont une ancienneté certaine.

De même, s'agissant plus particulièrement des conséquences pour la santé de l'exposition à des contaminants chimiques, les études Esteban et

Inca menées en liaison étroite entre l'Anses et l'InVS doivent en effet permettre d'estimer l'imprégnation de la population française aux contaminants de l'environnement et d'estimer la part liée à l'alimentation. Il faudra prolonger cet effort en développant les études étiologiques fines que les soupçons que recèlent ces phénomènes justifient.

Recommandation : renforcer tout particulièrement les moyens et d'analyse de la prévalence des pathologies de santé publique liées à l'alimentation.

La question demeure cependant de l'adéquation entre les infrastructures de recherche disponibles et les objectifs d'une amélioration radicale de leurs performances.

Si la contribution de l'Anses n'est bien sûr pas négligeable, elle s'inscrit dans un contexte peu favorable, du fait de ses choix budgétaires mais aussi de la dispersion des moyens de recherche publique entre plusieurs entités qui, tout comme l'Anses, assurent des missions plurielles et potentiellement contradictoires.

La question de la création d'une agence sanitaire de l'alimentation unique mérite d'être posée.

Par ailleurs, il est souhaitable que les thématiques sanitaires de l'alimentation, acte quotidien des français, trouvent pleinement leur place dans la structuration de notre stratégie de recherche.

À cet égard, la récente « stratégie nationale de recherche » n'offre pas de motifs de satisfaction. Si elle n'ignore pas complètement l'objectif d'améliorer la connaissance en matière de sécurité sanitaire des aliments, elle ne l'aborde que selon une optique très partielle, alors que la France est une puissance agricole et alimentaire de premier plan.

Le rapport de propositions pour la stratégie nationale de la recherche dont sont extraits les développements ci-dessous en témoigne.

Orientation 18 / Alimentation saine et durable

Le socle de connaissances fondamentales que nous possédons actuellement sur l'alimentation humaine devra être revisité à la lumière de l'étude du microbiote humain participant à la digestion. Les nouvelles connaissances sur la manière dont ces microbes décomposent les aliments en molécules assimilables par le corps permettront de changer notre regard sur les liens entre régimes alimentaires et santé des populations.

Il conviendra pour cela de poursuivre les recherches visant à mieux connaître ces populations de microbes.

Le développement de nouvelles technologies permettra de compléter ces recherches : la métagénomique pour explorer la diversité et les fonctions des flores digestives humaines, et la métabolomique pour mettre au point des bio-marqueurs d'état et de prédiction du statut nutritionnel de l'être humain.

La révision et la ré-évaluation des chaînes de transformation, stockage, approvisionnement des aliments sous l'angle de leur consommation énergétique fait également partie des objectifs de recherche. Les procédés de transformation et de stockage consommateurs d'énergie (chaîne du froid, minoterie...) devront être améliorés et des procédés complémentaires recherchés (dessiccation, fermentation...).

Il est certes particulièrement souhaitable de comprendre en profondeur le fonctionnement du microbiote et ses relations avec certaines qualités sanitaires de l'alimentation mais cet objectif émergent doit être pleinement articulé avec d'autres préoccupations émergentes tenant notamment aux effets d'accumulation et aux perturbateurs endocriniens et ne pas se voir compromis par une dilution dont semblent témoigner certaines orientations affichées, très éloignées du cœur du sujet de sécurité sanitaire des aliments avec la mention de la composante énergétique des productions agroalimentaires.

Recommandation : consacrer la sécurité sanitaire des aliments comme une priorité à part entière de la stratégie nationale de recherche.

VIII. LES VISITES VÉTÉRINAIRES SANITAIRES EN ÉLEVAGE : UNE ILLUSTRATION DES DIFFICULTÉS LIÉES À UN MAILLAGE INSUFFISANT DE LA VEILLE SANITAIRE

Les visites vétérinaires sanitaires sont un élément fort du dispositif de veille sanitaire sur les cheptels d'autant que le système français de surveillance vétérinaire dépend pour ses équilibres de la conjugaison des actions des vétérinaires publics et des vétérinaires privés, ainsi qu'on a eu l'occasion de le relever.

Dotées de 13 millions d'euros de crédits de paiement dans la loi de finances pour 2017, elles forment également une sorte de poste d'observation et de détection avancé du système de sécurité sanitaire des aliments dans un dispositif qui obéit à la conception d'une maîtrise des risques tout au long de la chaîne de production alimentaire.

En effet, elles sont censées contribuer à la santé du cheptel et à une meilleure prise en compte des risques sanitaires et de leur maîtrise tant par les éleveurs que par l'administration.

Les visites vétérinaires sanitaires obéissent à des régimes différenciés selon les animaux concernés.

Les déterminants de ces régimes sont sanitaires mais semblent également obéir à des considérations économiques et sociales en prenant en compte un objectif de maintien d'un maillage territorial satisfaisant par les vétérinaires, ces différents aspects étant en lien étroit les uns avec les autres.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la lutte contre les « déserts vétérinaires » doit être une préoccupation à part entière de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Ils insistent en ce sens pour que l'épisode contentieux avec les vétérinaires mandatés, qui a constitué un très mauvais signal, puisse être rapidement soldé.

Recommandation : recenser les situations de déficit local de l'offre vétérinaire et mettre en œuvre une **politique de lutte contre les « déserts vétérinaires »**.

Les conclusions du récent rapport du CGAAER¹ sur les visites sanitaires en élevage, auquel sont empruntés nombre des développements qui suivent, fondent très largement cette recommandation.

A. LES DIFFÉRENTES VISITES VÉTÉRINAIRES, DES RÉGIMES DIFFÉRENCIÉS ET INSTABLES

1. La visite sanitaire bovine

La **visite sanitaire bovine (VSB)** a fait l'objet de nombreuses modifications depuis 2005, ce qui n'a pas contribué à sa valorisation ni auprès des éleveurs ni auprès des vétérinaires.

Évolutions

L'**arrêté interministériel du 24 janvier 2005** (abrogé) relatif à la surveillance sanitaire des élevages bovins instaure une **visite annuelle obligatoire** visant à la prévention et à la maîtrise des maladies réputées contagieuses de l'espèce bovine. Cette visite doit contribuer à identifier les cheptels susceptibles de présenter un risque sanitaire (surtout brucellose et tuberculose). Elle est **réalisée par le vétérinaire sanitaire de l'exploitation** et est conduite sur la base d'un questionnaire établi par instruction ministérielle. **Les conclusions de la grille de visite sont transmises par le vétérinaire à la direction départementale des services vétérinaires** avec un signalement particulier lors de conclusions « non satisfaisantes ».

L'objectif de la VSB est alors assimilable à une **prophylaxie des maladies réglementées**.

¹ *Les visites sanitaires en élevage. Mai 2016. CGAAER. Rapport n° 15055.*

L'arrêté interministériel du 28 décembre 2007, abrogeant le précédent, crée un réseau de surveillance et de prévention des risques sanitaires dans la filière bovine dénommé « réseau national des visites sanitaires bovines ».

Il regroupe les éleveurs, les vétérinaires « sanitaires » et leurs représentants (groupement de défense sanitaire (GDS) et groupements techniques vétérinaires (GTV)). Son objet est élargi :

- collecter et traiter des données et des informations d'ordre épidémiologique dans le domaine de la santé publique vétérinaire et contribuer à la programmation par les « DDSV » de leurs contrôles officiels ;

- renforcer le dialogue entre les éleveurs et les vétérinaires sanitaires sur les moyens d'améliorer le niveau de maîtrise des risques sanitaires de l'exploitation.

Sa fréquence est réduite : la visite sanitaire a alors lieu tous les deux ans.

L'objectif de ce format de visite sanitaire était principalement orienté vers la **collecte et l'exploitation de données épidémiologiques par le réseau**. Toutefois ce réseau n'a pas été opérationnel en ce qui concerne l'exploitation sur le terrain des synthèses réalisées.

La note d'information de la DGAL (2009-8321 du 1^{er} décembre 2009) relative au bilan de la campagne 2008-2009 comporte une analyse précise des conclusions item par item, et préconise un suivi dans le temps par le vétérinaire sanitaire des non conformités relevées dans les élevages.

Suite à la publication en juillet 2011 du rapport CGAAER n° 10101, la visite sanitaire bovine redevient annuelle à partir de 2013 et, de généraliste, elle devient thématique.

Il convient de noter que **la conservation du compte-rendu de visite sanitaire dans le registre d'élevage constituait un point de contrôle au titre de la conditionnalité. Ce point de contrôle a été supprimé en 2015 au motif que l'obligation de visite sanitaire ne relevait pas de dispositions européennes.**

Par ailleurs, une **convention** de subvention relative à l'appui technique de la Société nationale des groupements techniques vétérinaires (SNGTV) **dans les domaines de l'épidémiosurveillance, de l'exercice du vétérinaire sanitaire, du paquet hygiène, de la gouvernance sanitaire et de la pharmacie vétérinaire** est signée le 8 décembre 2014 entre la DGAL et la SNGTV.

La DGAL missionne la SNGTV pour apporter son concours à la conception, à la mise en œuvre et à l'exploitation de la visite sanitaire bovine. En 2015, une nouvelle convention de maîtrise d'ouvrage signée le 27 octobre 2015 entre la DGAL et la SNGTV élargit le dispositif à toutes les visites sanitaires, témoignages de la propension à déléguer la détermination technique de la politique de sécurité sanitaire des aliments déjà relevée dans le présent rapport.

2. La visite sanitaire avicole

L'origine de la visite sanitaire avicole (VSA) est directement liée à la nouvelle organisation de l'inspection sanitaire en abattoir basée, comme le prévoit le paquet hygiène, sur l'analyse des risques.

Sa conception retient que l'exploitant de l'abattoir et les services vétérinaires d'inspection (SVI), reçoivent des informations pertinentes en

provenance des élevages afin qu'ils adaptent leur action en fonction de leurs responsabilités respectives. La visite sanitaire, réalisée à la demande de l'autorité compétente fournit, une fois par an, des informations aux SVI sur le niveau sanitaire global de l'élevage. L'information sur la chaîne alimentaire fournit quant à elle des informations sur chaque lot abattu.

Ces deux types de données permettent aux services vétérinaires de l'abattoir d'adapter leur inspection à la réalité du risque sanitaire présenté par les animaux abattus.

Ce principe de transparence sur la chaîne alimentaire est préconisé dans les avis de l'EFSA relatifs à l'inspection des viandes de volailles publiés en juillet 2012.

Son objectif est aussi de sensibiliser l'éleveur à la santé publique vétérinaire et d'améliorer la maîtrise des risques sanitaires dans son exploitation.

Les modalités structurelles et d'organisation de l'abattage des volailles ont évolué vers l'arrivée de lots importants d'animaux en flux continus et des cadences de chaîne très rapides rendant l'inspection *ante mortem* difficile dans un contexte où doit s'imposer une meilleure prise en compte des règles de bien traitance des animaux dans les halls d'attente.

La mise en œuvre d'une inspection sanitaire rénovée, dont la visite sanitaire est un maillon prioritaire, a été rendue nécessaire.

L'arrêté interministériel du 26 juin 2013 a en conséquence mis en place la VSA, tous les deux ans, dans les élevages de volailles. La grille de visite a été élaborée en respectant le principe de l'analyse des risques : sur la base des dangers, internes ou externes, susceptibles d'affecter un élevage de volailles, elle précise quels sont les équipements et les actions en matière de conduite d'élevage qui sont de nature à le préserver ou qui sont au contraire des points de faiblesse. Cet arrêté réglementait le principe de la visite sanitaire avicole dans la continuité des évolutions de l'inspection en abattoir de volailles, en particulier aux yeux des pays importateurs.

L'arrêté du 26 juin 2013 a été abrogé par l'arrêté du 24 septembre 2015 (voir ci-dessous).

3. La visite sanitaire porcine

L'origine de la visite sanitaire porcine (VSP) remonte à 2006 et est elle aussi liée à la nouvelle organisation de l'inspection en abattoir basée sur l'analyse des risques en élevage.

D'une part, cette visite sanitaire permet de répondre à la réglementation européenne relative au dépistage des infections parasitaires de trichine qui prévoit un allègement des prélèvements sous réserve que les élevages de porcs satisfassent aux conditions particulières applicables aux

exploitations indemnes de *Trichinella* et aux régions présentant un risque négligeable de présence de *Trichinella*, principe d'action repris par le code des animaux terrestres de l'organisation mondiale de la santé animale (OIE).

D'autre part, la visite sanitaire permet de contribuer à la mise en place d'une inspection visuelle sans incision et au ciblage des élevages potentiellement à risque qui nécessitent une inspection renforcée des porcs abattus.

Comme pour la filière volaille, ce principe de transparence sur toute la chaîne alimentaire est préconisé dans des avis de l'EFSA relatifs à l'inspection des viandes de porcs publiés en octobre 2011.

L'arrêté interministériel du 16 janvier 2015 a mis en place la visite sanitaire dans les élevages de « porcs domestiques ». Son objectif est de sensibiliser l'éleveur à la santé publique vétérinaire et d'améliorer la maîtrise des risques sanitaires dans son exploitation.

Cet arrêté correspond donc à la mise en œuvre au niveau national de dispositions européennes. Cette visite s'intègre dans une démarche globale visant à mieux garantir la qualité sanitaire des productions porcines sur toute la chaîne de production : rédaction d'un guide des bonnes pratiques d'hygiène (GBPH) en élevage de porcs, mise en place de l'information sur la chaîne alimentaire, rédaction d'un GBPH sur l'abattage des porcs, qualification d'élevages porcins officiellement indemnes de trichine, mise en place de l'inspection visuelle des porcs en abattoir.

L'arrêté du 16 janvier 2015 a été abrogé par l'arrêté du 24 septembre 2015.

4. Le nouveau cadre réglementaire des visites vétérinaires sanitaires

Le nouveau cadre réglementaire des visites à l'élevage résulte de l'arrêté ministériel du 24 septembre 2015.

Il simplifie et harmonise le cadre réglementaire des visites sanitaires pour toutes les espèces. Cet arrêté cadre pose simplement le principe et l'obligation des visites sanitaires.

Les objectifs sont de :

- **sensibiliser l'éleveur à la santé publique vétérinaire** ainsi qu'aux moyens d'améliorer le niveau de maîtrise des risques sanitaires de l'exploitation ;

- **collecter des données et informations relatives à la santé publique vétérinaire.**

Les données et informations collectées qui couvrent tous les aspects de l'élevage, peuvent concerner tout ou partie des thématiques suivantes :

- le fonctionnement des élevages, des locaux et des équipements ;
- la protection des animaux ;
- la gestion des risques sanitaires pour la santé animale et publique ;
- la biosécurité ;
- la maîtrise de l'environnement des animaux ;
- ainsi que la tenue à jour des registres et documents sanitaires.

Une orientation des visites sur **une approche globale de l'élevage** semble être désormais donnée, alors que la **visite sanitaire bovine restait plutôt orientée sur la santé animale.**

S'agissant des visites sanitaires bovines, l'adoption chaque année d'une thématique particulière semble privilégiée (avortements, fièvre aphteuse, antibiorésistance).

5. D'autres visites sont en projet

Les visites en élevages apicole, caprin et ovin sont en préparation. Les premières réunions de travail avec les professionnels des élevages concernés, les représentants des organisations sanitaires, les représentants des vétérinaires et l'administration se sont déroulées en septembre 2015.

Pour **les visites ovines et caprines**, il s'agirait d'instituer :

- une visite bisannuelle ;
- pour les élevages de plus de 50 brebis ou 25 chèvres.

Ces deux filières regroupent des élevages très différents : certains sont très encadrés avec des interventions de **vétérinaires spécialisés** alors que d'autres ne font quasiment jamais appel au vétérinaire.

Pour la visite sanitaire apicole, la thématique retenue serait une contribution des visites sanitaires à la mise en place de l'Observatoire des mortalités et des affaiblissements des abeilles (OMAA).

Leurs causes multifactorielles ne sont pas encore clairement identifiées et quantifiées : maladies, contaminations chimiques endogènes à la ruche (maîtrise des traitements, qualités des cires...) ou exogènes (contaminants environnementaux...), disponibilités alimentaires, maîtrise de l'élevage.

Les vétérinaires qui réaliseront cette visite sont désignés par l'organisme vétérinaire à vocation technique (OVVT) qui tiendra compte de leur compétence reconnue en apidologie et en pathologie apicole. Ils interviendraient à la demande de l'apiculteur si ce dernier possède plus de

50 ruches ; la visite sanitaire apicole permettra aux vétérinaires de former et d'informer les apiculteurs à reconnaître des événements sanitaires affectant leurs colonies. Le vétérinaire apporterait son aide aux apiculteurs demandeurs pour compléter l'OMAA.

B. LES RÉSULTATS DES VISITES SANITAIRES

1. Les visites sanitaires bovines

Dans le passé, les taux de réalisation des visites vétérinaires sanitaires ont été fréquemment insuffisants.

Taux de réalisation des visites vétérinaires sanitaires

Année	Taux de réalisation
2005-2006	95 %
2006-2007	94 %
2007-2008	92 %
2008-2009	75 %

Ils se sont toutefois progressivement améliorés depuis, sans pour autant que ces progrès témoignent d'une couverture plus satisfaisante des enjeux sanitaires.

Année	Visites programmées	Refus de visite	Visites réalisables	Visite réalisées	Délai dépassé	Taux de réalisation
2012	113 471	367	108 966	86 887	22 079	79,74 %
2013	111 078	378	106 357	86 664	19 693	81,48 %
2014	161 549	517	158 510	146 252	12 258	92,27 %
2015	188 749	661	180 998	163 322	17 666	90,00 %

Après deux premières campagnes (2005/06 et 2006/07) à peu près satisfaisantes, les campagnes suivantes ont montré une forte diminution du taux de réalisation (92 % pour la campagne 2007/2008 ; 75 % pour la campagne 2008/2009).

Celle-ci semble avoir fait suite à des facteurs externes, comme la vaccination contre la fièvre catarrhale, ou à une démotivation des vétérinaires.

À partir de 2012, les taux de réalisation augmentent régulièrement pour s'établir en 2014 à 92,27 %.

Ces taux de réalisation sont considérés comme proches d'une réalisation complète par le CGAAER qui, à partir de cette **appréciation discutable, juge qu'il n'y a pas de sous réalisation de la visite sanitaire bovine, appréciation à laquelle on peut se rallier sous réserve de pouvoir constater la poursuite des progrès réalisés.**

En revanche, les conclusions du rapport du CGAAER relatives à la perception de la visite sanitaire ressortent comme nettement défavorables. Elles sont résumées dans l'encadré ci-après.

La perception des visites vétérinaires sanitaires bovines par les acteurs

Pour les éleveurs, la perception est globalement défavorable : « peu utile, répétitive, chronophage, simple formalité administrative... »

Le questionnaire est jugé peu adapté aux spécificités des élevages et aux pathologies rencontrées... La confusion existe entre la visite sanitaire bovine et le bilan sanitaire d'élevage (BSE), sachant que les deux sont souvent réalisées en même temps. L'absence de valorisation a eu un effet très négatif sur la dynamique... ».

Pour les instances représentatives des éleveurs, la vision est surtout négative pour la fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail (FNGDS en 2010) et la fédération nationale bovine (FNB), pour lesquelles la VSB visait à soutenir le maillage des vétérinaires ruraux ; souvent superficielle, elle a seulement montré que 99 % des élevages étaient en situation sanitaire satisfaisante (estimation jugée surestimée par la FNGDS), mais rien n'a été fait pour le 1 % restant.

La VSB n'est pas un outil d'épidémiosurveillance, alors que c'est une priorité. Il faudrait mieux exploiter les données issues des abattoirs, des équarrissages, du terrain (beaucoup de données sont déjà connues) pour une surveillance globale. La VSB pourrait avoir un intérêt dans les élevages marginaux ou non professionnels. Il faudrait au moins l'élargir aux questions relevant du « paquet hygiène ».

La fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) avait formulé un avis plus positif, la visite à visée sanitaire préventive et collective étant jugée complémentaire du bilan sanitaire d'élevage (BSE). Le couplage VSB/BSE est souhaitable, permet de délivrer un conseil spécialisé et a des vertus de sensibilisation ; il serait nécessaire d'alléger la VSB dans les élevages satisfaisants et de la renforcer dans les élevages à problèmes. Les aspects de bien-être animal devraient être abordés.

Pour les vétérinaires sanitaires, la vision est positive, mais avec de nombreuses observations et des souhaits d'évolution des objectifs et du questionnaire. Indispensable pour les élevages où les vétérinaires vont rarement, une simplification devrait être apportée pour ceux dans lesquels ils interviennent chaque semaine. Le couplage VSB/BSE est très fréquent car la VSB sert d'appel à un bilan plus concret et devient utile pour l'éleveur.

Pour les instances vétérinaires (SNGTV, ordre des vétérinaires, syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral (SNVEL), fédération des syndicats vétérinaires de France (FSVF)), la VSB doit rester dans le cadre du mandat sanitaire et correspondre à un besoin de veille sanitaire. Cette rencontre permet de faire un point hors des urgences et de faire passer des messages de biosécurité. L'outil doit être fortement remanié pour maintenir un réseau de surveillance ; un module locorégional est souhaité ainsi qu'une préparation par l'éleveur. La complexité de l'accès aux bases de données nécessite une refonte de ce système. La FSVF a une vision négative car les informations sont sous utilisées par les pouvoirs publics, les élevages non satisfaisants ne sont pas suivis et il n'existe pas d'information vers les vétérinaires.

Pour les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, le double objectif de soutenir le maillage vétérinaire et de détecter les élevages à problèmes reste d'actualité. Il est essentiel que la VSB reste en lien avec le mandat sanitaire. Cependant l'absence de retours d'information est déplorée et une formation des vétérinaires est jugée nécessaire.

Source : rapport n° 15055 du GAAER sur les visites sanitaires en élevage

2. Les autres visites

Les autres visites sont souvent trop récentes pour faire l'objet d'un bilan complet mais leurs taux de réalisation apparaissent très insuffisants alors que leur fréquence est inférieure.

Les visites sanitaires avicoles, biennales, ont concerné, en 2013/2014, 9 142 élevages de plus de 250 volailles sur la thématique générale de l'analyse de risque. 75 % des visites ont effectivement été faites. Les visites sanitaires non réalisées sont mentionnées « hors délai ».

Année	Visites programmées	Visites non réalisables	Refus	Visites réalisables	Visites réalisées	Taux de réalisation
2013-2014	9 142	690	92	8 452	6 318	74,75 %

Le taux de réalisation est faible mais la jeunesse de la visite sanitaire avicole et son appropriation par les vétérinaires, le plus souvent de groupement, peuvent expliquer ce taux.

Selon le CGAAER, cette performance s'expliquerait également par le fait que les élevages de volailles sont moins suivis par les DD(CS)PP que les élevages de bovins et que la désignation des vétérinaires sanitaires par les éleveurs de volailles est encore très récente.

La mission a en outre relevé, dans les départements visités, que très peu de grilles remplies par le vétérinaire avaient été envoyées par l'éleveur aux abattoirs de destination de ses volailles, alors même que ce dispositif est jugé devoir contribuer à la rénovation des contrôles en

abattoirs de volailles dont le niveau n'est pas conforme à des préoccupations sanitaires tangibles.

Les **visites sanitaires porcines** ont débuté en 2015 et il est jugé difficile d'en tirer des conclusions.

3. Le problème du choix du vétérinaire

Les visites sanitaires faisant l'objet d'un financement public aurait pu être décidé d'en réserver la conduite à des vétérinaires désignés par l'administration. Telle n'a pas été la solution choisie.

La visite sanitaire bovine concerne un grand nombre d'exploitations (180 000 élevages en 2014), d'où un grand nombre de visites à programmer par campagne. Elle est **conduite par le vétérinaire sanitaire qui est le plus souvent également le vétérinaire traitant de l'exploitation**. Il exerce généralement en clientèle rurale ou mixte à prédominance rurale.

La relation est bilatérale, basée sur la confiance entre l'éleveur et le vétérinaire, l'éleveur fait le choix d'un vétérinaire donné pour un type de prestation donnée. La concurrence entre vétérinaires dépend du maillage territorial.

Pour les veaux de boucherie (2 800 élevages en 2012), sous-ensemble des visites bovines, parfois exclu des visites sanitaires avec une organisation en filière intégrée, la visite sanitaire doit trouver sa place, dans une relation éleveur/vétérinaire peu construite, car le suivi d'élevage est du ressort du technicien de groupement. **L'éleveur désigne le plus souvent comme vétérinaire sanitaire le vétérinaire de l'intégrateur**, avec des prestations codifiées par ce dernier ; le vétérinaire peut disposer des données d'élevage. La notion de confiance entre éleveur/vétérinaire sanitaire est moins importante. **Le succès de la visite sanitaire repose sur la capacité du vétérinaire à transmettre le message porté par la visite et donc à intéresser l'éleveur à cette priorité.**

Pour l'élevage porcin (20 000 élevages en 2014), ensemble relativement homogène en termes de suivi sanitaire, les exploitations sont généralement encadrées par des groupements ou des coopératives qui disposent soit en interne, soit en prestataire de service de vétérinaires spécialisés chargés du suivi sanitaire des cheptels et de l'établissement du bilan sanitaire d'élevage. **Ce vétérinaire est le plus souvent un vétérinaire sanitaire enregistré dans plusieurs départements**. L'éleveur reçoit également beaucoup d'informations d'ordre sanitaire des différents intervenants (groupements ou coopératives). Le vétérinaire sanitaire, généralement spécialisé en production porcine, doit être en capacité de bien individualiser et de rendre prioritaire auprès de l'éleveur le message général de la visite sanitaire.

Pour l'élevage avicole (20 000 élevages de plus de 250 volailles), la situation est plus complexe : l'élevage avicole concerne de nombreuses espèces présentant des sensibilités aux maladies différentes d'où une difficulté supplémentaire qui se rajoute à la grande variabilité de la taille des exploitations, de la basse-cour à l'élevage industriel, et à l'existence d'élevages traditionnels (canards gras). Une partie de la production nationale correspondant aux gros élevages appartient à des filières intégrées (producteurs d'aliments ou abattoirs par exemple).

Dans ce cas, l'encadrement sanitaire est totalement pris en charge par l'intégrateur comme pour les veaux. Le vétérinaire sanitaire qui est le vétérinaire de l'intégrateur doit porter auprès de l'éleveur le message spécifique lié à la visite sanitaire et en montrer l'intérêt. Pour l'autre partie de la production, en général des petits élevages, les relations vétérinaire/éleveur sont moins formalisées. La visite sanitaire permet d'identifier ces élevages et d'initier une relation qui peut être importante en cas d'épizootie voire de mieux informer les éleveurs pour l'anticiper ; le vétérinaire sanitaire et l'éleveur doivent construire un partenariat.

Pour les petits ruminants (45 000 élevages d'ovins et 11 000 élevages de caprins en 2014), la diversité des productions est importante : les élevages d'ovins allaitants ou laitiers, intégrés ou pas, les élevages de chèvres sont autant de cas spécifiques. Les élevages de petits ruminants intégrés dans des filières de production -laitière par exemple - peuvent être très structurés et sont suivis de près (production de Roquefort).

Le vétérinaire sanitaire doit individualiser le message de la visite sanitaire par rapport aux autres informations disponibles ; il doit apporter une réelle plus-value.

Par contre **pour beaucoup d'élevages - plus conventionnels - le contact avec le vétérinaire est rare, voire inexistant** et la visite sanitaire est l'occasion de l'amener dans ces élevages. La transhumance avec l'absence de vétérinaire sanitaire, resté au lieu du siège de l'exploitation est une composante spécifique pour certains élevages de bovins et d'ovins.

Dans **les exploitations mixtes (bovin et porcin et/ou volaille),** le vétérinaire traitant n'est pas nécessairement le vétérinaire sanitaire. Ainsi un vétérinaire rencontré par la mission, dont un client possédait à la fois un élevage de bovins et un élevage de porcs a précisé qu'il avait refusé d'être le vétérinaire sanitaire pour les porcs ne s'estimant pas compétent pour cette espèce.

Pour les abeilles, la France compte 41 560 apiculteurs dont environ 3 600 apiculteurs de plus de 50 ruches dits apiculteurs de production qui seraient concernés par la visite sanitaire. On se dirigerait vers une visite sanitaire par un vétérinaire mandaté, les apiculteurs n'ayant pas l'obligation de désigner un vétérinaire sanitaire mais ils sont très attentifs aux

compétences en apidologie et pathologie des abeilles des vétérinaires impliqués dans la visite sanitaire.

Les **ordonnances de 2012** qui ont modifié le code rural et de la pêche maritime (CRPM) pour intégrer les conclusions des « États généraux du sanitaire » et les textes pris en application ont modifié la **dénomination et les missions des vétérinaires sanitaires et mandatés** : désormais la visite sanitaire est réalisée par le vétérinaire sanitaire habilité et non par le vétérinaire mandaté.

La mission a pu constater des difficultés de compréhension des éleveurs et des organisations professionnelles agricoles (OPA) quant au statut des vétérinaires « traitant, sanitaire/habilité, mandaté » intervenant au titre de la visite sanitaire et/ou du BSE.

Cette complexité est accrue dans les élevages mixtes (bovins/porcins, volailles/bovins...) dans lesquels plusieurs vétérinaires traitants et plusieurs vétérinaires sanitaires peuvent intervenir ou encore lorsque le vétérinaire sanitaire n'est pas le vétérinaire traitant :

- en **élevage bovin allaitant ou laitier**, la visite sanitaire est généralement effectuée par le **vétérinaire traitant qui est également le vétérinaire sanitaire**, l'élevage pouvant néanmoins avoir plusieurs vétérinaires traitants ;

- pour les **élevages en intégration ou en groupements**, le **vétérinaire sanitaire qui effectue la visite sanitaire est souvent le vétérinaire spécialisé de l'intégrateur ou du groupement qui assure également le suivi de l'élevage**. En cas d'urgence, un autre vétérinaire traitant, en général le vétérinaire local est susceptible d'intervenir dans cet élevage. Il a été signalé à la mission que c'est l'éleveur qui disposait du choix du vétérinaire de la visite sanitaire, même si une certaine pression de la part des intégrateurs a été mentionnée ;

- **dans les élevages mixtes** (bovins et élevage intégré avicole ou porcin), les visites sanitaires sont la plupart du temps effectuées par deux vétérinaires distincts, celui qui s'occupe des bovins et celui qui s'occupe des espèces en intégration, tous deux vétérinaires sanitaires ;

- dans d'autres élevages mixtes l'éleveur a choisi son vétérinaire traitant bovin comme vétérinaire sanitaire pour la visite sanitaire de toutes les espèces de l'élevage ce qui peut poser un problème de compétence pour les espèces industrielles ;

- les **vétérinaires travaillant pour des groupements ou pour des intégrateurs, arrivent du fait de l'organisation de leur cabinet, à couvrir un grand rayon d'action**. Il a été signalé à la mission qu'un groupement de porcs présent sur 11 départements couvre l'intégralité des élevages avec des vétérinaires répartis sur les quatre sites appartenant au même cabinet vétérinaire présents dans quatre départements.

En conclusion de ces auditions des vétérinaires, la mission du CGAAER estime que :

- « ces situations mettent à mal la notion de maillage territorial de proximité et posent des problèmes de concurrence ;

- quand plusieurs vétérinaires interviennent sur un élevage, les vétérinaires traitants locaux signalent leur lassitude de devoir participer à la gestion de « crise », lorsqu'une épizootie concernait des espèces pour lesquelles ils n'intervenaient pas au titre de la visite sanitaire ou du suivi d'élevage alors que les vétérinaires de groupement, éloignés, « restaient tranquillement chez eux... ».

4. Le maillage territorial des services sanitaires (vétérinaires et services d'analyse) est troué

Dans son rapport consacré à la comparaison internationale des moyens de la politique sanitaire des aliments, le CGAAER a pu formuler des observations nuancées sur le niveau général de disponibilité de moyens vétérinaires en France.

Le rapport a notamment fait ressortir la modicité relative des vétérinaires publics en France indiquant que **le faible nombre de vétérinaires publics rapporté au cheptel français** « *laisse (toutefois) craindre que cette ressource publique ne soit pas suffisante pour la gestion des crises sanitaires.* »

Dans le même temps, il a pu mettre en exergue **le potentiel offert par les vétérinaires privés en termes de contribution à la surveillance sanitaire** concluant, d'une part, que si « *le nombre de vétérinaires publics est moins important en France que dans d'autres pays, globalement le nombre d'acteurs vétérinaires et paravétérinaires disponibles pour la surveillance sanitaire des élevages est en France plutôt satisfaisant* » et, d'autre part, que « *la comparaison des ratios UGB/vétérinaires plaide en faveur du modèle de gouvernance sanitaire retenu par la France avec un partenariat public – privé .* »

Chiffres des effectifs vétérinaires et para vétérinaires par pays

Pays (année des effectifs indiqués)	Total UGB	A: Personnel vétérinaire et para vétérinaire	B: Vétérinaires d'État ayant une activité en santé publique	C: Vétérinaires d'État ayant une activité en santé animale	Ratio Élevages / A	RATIO UGB / A	Ratio UGB/ C	Ratio UGB-BV/ Véto État
Allemagne (2013)	23 446 123	29 064	1 234	1 234	17	807	19 000	15 529
Danemark (2012)	6 089 766	2 180	290	180	14	2793	33 832	106 462
Italie (2014)	11 235 708	25 718	2 144	2 152	11	437	5 221	8 905
France (2013)	28 753 286	37549	2 002 (*)	548	9	766	52 469	34 969
Pays Bas (2014)	9 632 584	5 813	337	149	6	1657	64 648	128 612
Pologne (2013)	12 426 883	8 666	590	662	95	1434	18 772	28 947
Royaume Uni (2013)	17 357 936	31 995	83	440	4	543	39 450	43 553
Brésil (2013)	333 017 675	140 860	1 627	3 961		2364	84 074	
États-Unis d'Amérique		222 952	1 393	1 874		0		
Japon (2014)	12 291 493	38 293	5 035	3 658	3	321	3 360	3 239

Source : Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

Ces constats globaux plutôt rassurants paraissent devoir être fortement nuancés par la prise en compte des réalités fines de terrain.

C'est du moins la conclusion que vos rapporteurs spéciaux tirent du rapport du CGAAER sur les visites sanitaires en élevage.

Celles-ci développent, s'agissant de la présence vétérinaire dans les zones rurales, des problématiques analogues à celles valant pour la présence médicale, au point que **l'évocation de « déserts vétérinaires » n'apparaît pas exagérée à vos rapporteurs spéciaux.**

Depuis la diminution des prophylaxies et l'apparition d'un épisode de fièvre aphteuse en 2001, les questions posées par la répartition des vétérinaires ruraux sur le territoire et par leur efficacité comme acteur incontournable du sanitaire sont récurrentes.

Le rapport Risses (2001) avait proposé la création des visites sanitaires bovines réalisées par des vétérinaires titulaires du mandat sanitaire.

La désertification des zones rurales et la réduction du maillage territorial qui touchent de nombreuses professions atteignent également la population de vétérinaires ruraux. Elle diminue régulièrement, en lien avec la difficulté du métier, la relativisation de la notion de service public et le regroupement en cabinet de groupe, laissant **des territoires « orphelins ».**

La situation des élevages a aussi beaucoup changé : augmentation de la taille des troupeaux, complexification des problématiques d'élevage et de production, développement des groupements de producteurs, des élevages en intégration ou assimilés, amélioration de la compétence des éleveurs.

Un point important est désormais le partage de l'information, la structuration de l'organisation entre les différents acteurs du sanitaire au niveau local avec un niveau de proximité variable selon les espèces et leur densité, les productions, les zones géographiques.

La désaffection des vétérinaires pour l'activité rurale s'amplifie ; elle a des causes sociologiquement explicables par le nouveau profil des étudiants : souvent très attentifs à la bien traitance animale et à la mouvance végétarienne, à l'attractivité des territoires comme lieu de vie, en lien sans doute, avec leur origine urbaine.

À cela s'ajoute le fait que l'activité rurale est perçue comme plus contraignante et moins rémunératrice. Exercer une activité difficile qui engage sa responsabilité professionnelle pour une rémunération moindre conduit inéluctablement à une baisse de l'activité rurale.

La part de l'activité rurale dans le chiffre d'affaires global de la profession vétérinaire s'est réduite dans des proportions considérables, témoignant d'une profonde désaffection pour une activité traditionnelle, en passe d'être marginalisée.

Elle a dû passer de 90 % au début des années soixante à moins de 20 % actuellement. Les grandes prophylaxies sont terminées ; la gestion administrative des prophylaxies ciblées a été pour la plupart déléguée aux OVS, mis en place à l'issue des états généraux du sanitaire ; parallèlement, les OVVT sont encore des coquilles vides.

En ce qui concerne les prophylaxies, leur part dans le revenu du vétérinaire rural varie selon les cabinets entre 1 % et 5 % du chiffre d'affaires. Cela signifie que les prophylaxies traditionnelles représentent une fraction limitée tant du revenu des vétérinaires que des charges des éleveurs, alors même que la qualification sanitaire des élevages est le prérequis à toute activité économique.

On peut considérer que, de 1960 à 1990, le revenu de l'activité vétérinaire rurale se répartissait en un tiers d'actes médicaux, un tiers de vente de médicaments et un tiers de prophylaxies collectives alors que le revenu du cabinet rural se répartit actuellement avec une relative parité entre actes médicaux et vente de médicaments vétérinaires.

On peut noter néanmoins une part grandissante dans quelques cabinets du volet conseil en élevage (jusqu'à 30 %).

Du côté des éleveurs, **le poste désigné « produits et honoraires vétérinaires » représente 3 % à 4 % des charges en élevage allaitant limousin par exemple**

L'administration vétérinaire a vu parallèlement son format se réduire.

Du point de vue des vétérinaires, le maillage territorial dépend essentiellement du nombre de clients qui s'adressent à eux. La contribution de la visite sanitaire au maintien du maillage territorial pour des vétérinaires exerçant en zone rurale ou en clientèle mixte à prédominance rurale n'est pas établie en raison du niveau des recettes liées à cette activité.

Cependant, pour certains vétérinaires exerçant en clientèle mixte à prédominance canine, la visite sanitaire constitue certainement un instrument du maintien de leur activité rurale, faute de quoi ils pourraient se consacrer exclusivement à la clientèle canine.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les impacts de la dégradation du maillage territorial par les vétérinaires sanitaires sont jugés « déjà perceptibles » par la mission du CGAAER : par exemple, la mission a été informée que, dans le cadre de l'épizootie d'influenza aviaire en cours dans le sud-ouest, les DD(CS)PP concernées n'avaient pas les moyens humains pour réaliser les prélèvements adéquats et ne pouvaient pas mobiliser des vétérinaires mandatés qui n'existaient pas.

Observation : alors que le CGAAER établit un soupçon de lien entre la crise de l'influenza aviaire et l'existence de « déserts vétérinaires », des déficits de moyens vétérinaires semblent peser sur la veille sanitaire dans plusieurs territoires ruraux.

Le conseil supérieur de l'ordre (CSO) plaide pour une meilleure intégration dans le maillage territorial des vétérinaires canins installés en zone périurbaine, et qui, sans participer à la visite sanitaire car ils n'assurent pas le suivi des élevages, constituent une ressource importante de compétence en temps de crise et un relais majeur de transmission des informations vers les détenteurs d'animaux.

Le lien entre les DD(CS)PP et ces vétérinaires devrait être renforcé car le message sanitaire doit aussi être diffusé dans les petits élevages (moins de 250 volailles par exemple pour lesquels le risque de diffusion et d'entretien de maladies est important, moins de 20 petits ruminants, moins de 50 ruches, moutons tondeuses ...).

Le CGAAER conclut sur ce point en estimant que si **la visite sanitaire n'est pas un instrument du maintien du maillage territorial** qui dépend étroitement du nombre d'éleveurs et de la santé financière de leurs exploitations, **son rôle est important dans le maintien du lien entre les vétérinaires, les éleveurs et l'administration locale**, lien mis à mal par la RGPP et la nouvelle gouvernance sanitaire, la diminution des prophylaxies et leur délégation aux OVS, la modification de la sociologie vétérinaire (regroupement de cabinets et individualisme plus fort des jeunes générations). Pour que ce lien perdure, il doit être animé et la visite sanitaire

est un des moyens. En outre, ce lien fort favorisera la réactivité du réseau de vétérinaires sanitaires en cas de crise.

C. LES RECOMMANDATIONS DU CGAAER

Un certain nombre de recommandations sont formulées pour améliorer la performance du système des visites.

La rémunération des visites sanitaires n'est pas de nature à compenser un maillage territorial défaillant.

Pour atteindre ses objectifs de surveillance, la visite sanitaire bute sur son périmètre et sur l'organisation des réseaux vétérinaires.

Les visites sanitaires ont un impact certain sur le maintien du lien entre les vétérinaires, les éleveurs et l'administration, lien qui participe à l'intérêt que portent les vétérinaires à la chose publique et qu'il convient de renforcer. Plus que la participation directe au maintien du maillage territorial, les visites sanitaires doivent contribuer au maintien et à l'efficacité du triptyque vétérinaires-éleveurs-administration.

C'est sur cette base que les vétérinaires pourront continuer à exercer le rôle de « bras armé de l'administration ».

Dans cette optique, la mission conduite par le CGAAER articule ses recommandations autour de trois axes relatifs, d'une part, à la redéfinition des objectifs de la visite sanitaire, d'autre part, à la mise en place d'indicateurs de suivi et, enfin, à la mise en œuvre pratique des visites sanitaires et au contrôle de son exécution.

En ce qui concerne la redéfinition des objectifs, la visite sanitaire doit trouver sa place comme l'outil privilégié pour maintenir et renforcer la relation vétérinaires-éleveurs-administration et comme l'outil de mise en œuvre des règlements européens, en particulier le paquet hygiène et la future loi santé animale.

Dans cette optique il conviendra notamment de favoriser la synergie entre les réseaux d'élevage et le réseau des vétérinaires sanitaires et de confier des missions sanitaires aux OVVT dans le cadre prévu par la LAAF.

S'agissant des indicateurs de suivi, la cohérence du dispositif est étroitement liée à la maîtrise des données en amont et en aval ; ces données doivent correspondre à une utilisation prédéfinie et discutée entre l'administration et le gestionnaire des données.

Pour ce qui est de l'exécution des visites sanitaires, l'opérationnalité du suivi informatique doit être recherchée ; en particulier, il conviendra de favoriser l'interopérabilité des différentes bases de données en lien avec l'élevage via des EDI standardisés, de générer des flux d'échange d'informations en temps réel et de réfléchir à la valorisation des données ainsi collectées.

De la même façon un bilan des visites sanitaires devrait être systématiquement conduit dans un souci de valorisation des bilans et constats. Cette recommandation vise tout particulièrement les synergies entre les visites sanitaires, obligatoires, et le bilan sanitaire d'élevage, volontaire, dont l'objet est d'établir un protocole de soins pour les animaux du cheptel.

On rappelle à cet égard que le bilan sanitaire d'élevage constitue une procédure par laquelle les prophylaxies sanitaires peuvent être conduites sans prescription d'examen clinique.

Le couplage visite sanitaire et bilan sanitaire d'élevage (BSE) ou prophylaxie est fréquent pour des raisons diverses, dont certaines, économiques, aboutissent à faire financer des interventions vétérinaires volontaires par des crédits publics.

L'ensemble des interlocuteurs (vétérinaires et organisations professionnelles agricoles) se prononce pour le couplage BSE-visite sanitaire, même si l'intérêt de ce couplage varie en fonction du thème de la visite et du type d'élevage concerné. En élevage industriel, la rémunération du BSE est généralement incluse dans le forfait payé au vétérinaire ; en élevage traditionnel, il a été rapporté par des vétérinaires que la visite sanitaire annuelle permettait souvent la prise en charge du BSE. Le couplage avec la prophylaxie a également été évoqué.

Ce couplage avec le BSE soulève quelques questions :

- **de nombreux vétérinaires ne facturent pas le BSE par crainte de la concurrence.** Il est alors couplé avec la visite sanitaire prise en charge par l'État. *A contrario*, les organisations professionnelles vétérinaires considèrent que le vétérinaire doit faire payer son service afin d'initier une relation d'un nouveau type avec les éleveurs. Il est important de noter que certains vétérinaires (Bretagne) font payer le BSE et s'engagent avec un certain succès dans la facturation du conseil aux éleveurs ;

- la prise en compte de l'intérêt du BSE est très développée dans les élevages intégrés ou dans les groupements dans lesquels il correspond à une composante à part entière de la conduite d'élevage. Toutefois certains vétérinaires ont signalé à la mission que les éléments du BSE et de la visite sanitaire pouvaient être redondants, ce qui n'est pas en faveur d'une bonne compréhension par l'éleveur de la finalité des deux exercices. Par exemple, en filière avicole, les items relatifs à la biosécurité sont d'avantage développés dans la visite sanitaire, d'autres sont redondants entre BSE et visite sanitaire.

Certaines DD(CS)PP sont également favorables au couplage BSE-visite sanitaire dès lors que les informations recueillies concernent la santé publique et remonteraient à la DD(CS)PP, ce que préconise également une note de service de 2007.

Pour la mission du CGAAER, même s'il convient de distinguer ce qui relève d'une démarche obligatoire et générale de ce qui relève d'une démarche volontaire et individuelle, il n'est pas nécessaire de remettre en cause le couplage BSE/visite sanitaire.

S'il reste contestable de laisser subsister d'éventuels mélanges des genres s'agissant du financement des interventions, l'intérêt de voir les effets de diffusion des visites sanitaires pénétrer les exploitations doit être pris en compte.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux souhaitent ajouter une recommandation à cet ensemble en appelant l'attention sur la nécessité de solder le contentieux ouverts avec les vétérinaires au sujet des cotisations sociales dont l'État aurait dû assurer la charge.

Cette affaire a constitué un très mauvais signal en direction des vétérinaires non intégrés dans les cadres de l'administration. Leur contribution à la qualité sanitaire de l'alimentation (et des cheptels) appelle la réunion de conditions de gestion plus respectueuse pour des activités d'intérêt public.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 23 février 2017, sous la présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, vice-présidente, la commission a entendu une communication de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Un contrôle budgétaire exhaustif sur les crédits publics consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments relève presque de la mission impossible, mais il n'en est pas moins nécessaire.

Nous nous sommes rangés derrière la conception très large de la sécurité sanitaire des aliments qui prévaut en France mais aussi en Europe, celle d'une politique qui va du champ à l'assiette.

Cette conception n'est pas arbitraire dans la mesure où les problèmes sanitaires sont susceptibles de se rencontrer à tous les stades de la chaîne alimentaire. En effet, un problème portant sur une matière première peut dégénérer en un problème de sécurité pour le consommateur. Cependant, cette conception implique un élargissement de la perspective : l'objectif de préservation des matières premières englobe mais aussi dépasse celui d'assurer une alimentation sûre.

Cet avertissement liminaire n'empêche pas un diagnostic sur les actions conduites pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, à partir de données qui parfois ne font que tangenter la question ; partant, nous recommandons une meilleure spécification de notre appareil de maîtrise du risque sanitaire des aliments et une organisation davantage centrée sur l'assiette.

La mission, disons-nous, est presque impossible du fait de la complexité du problème, qui présente au moins deux visages. Il faut d'abord compter avec la technicité des questions à traiter, en particulier la difficulté de dégager un référentiel à même de proposer un point de vue sur chacun des très nombreux points à envisager. C'est l'un des obstacles majeurs auxquels les responsables de la politique de sécurité sanitaire des aliments sont confrontés. Il les conduit à suivre une voie parfois décevante par rapport à des objectifs absolus et énoncés comme tels dans les instruments juridiques et de communication de cette politique : la voie moyenne de l'analyse de risques, fondée sur la reconnaissance qu'il n'existe pas de risque zéro.

Second problème, l'opacité des données budgétaires éclatées entre plusieurs ministères, ainsi que l'impossibilité de cerner l'effort privé des entreprises, et par conséquent, l'articulation entre crédits publics et dépenses privées, qui gênent toute évaluation satisfaisante de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Nous recommandons à tout le moins l'élaboration d'un document de politique transversale pour y remédier. Comme il est hélas de règle, la mesure de l'effort public total en matière de sécurité sanitaire des aliments rencontre encore l'obstacle d'un manque de recensement des moyens, importants, que lui consacrent les collectivités territoriales.

Ce constat étant fait, nous recommandons l'élaboration de documents budgétaires récapitulant l'effort de la Nation en faveur de la sécurité de l'alimentation.

Mission quasi-impossible, mais mission très nécessaire.

Les enjeux sont majeurs : le niveau de risque reste élevé et les coûts peuvent être considérables.

En matière de coûts, de la qualité sanitaire des produits agroalimentaires, appréciée de la fourche à la fourchette, dépend le niveau d'un certain nombre de charges publiques : le collectif de fin d'année qui a ouvert quelques dizaines de millions d'euros au titre de la crise de l'influenza aviaire en est l'illustration.

C'est aussi la santé économique de l'agriculture française qui est en jeu. La matérialisation d'un risque sanitaire peut tout simplement ruiner une filière, et en tout cas lui interdire d'exporter. La reconnaissance du statut officiel « indemne » est cruciale. Or sur ce point, certaines situations suscitent des inquiétudes légitimes : en témoigne la très récente actualité dans les élevages de canards du Sud-Ouest. Nous avons également recueilli quelques témoignages inquiétants relatifs à la tuberculose bovine.

Au-delà de la santé économique, il faut avant tout tenir compte de la santé humaine. Notre appareil de mesure en la matière est très incomplet, malgré des progrès récents, et les enseignements qui se dégagent demeurent inquiétants. D'après des données d'épidémiologie, plus de 200 décès sont enregistrés chaque année du fait d'affections liées à l'alimentation. Même si certains de ces décès peuvent être imputables aux pratiques des particuliers, les plus de 900 000 infections bactériennes par an et 500 000 atteintes virales montrent l'ampleur des enjeux de santé publique.

Ces données sont à relier à la dégradation apparente de l'état sanitaire de certaines productions primaires. C'est un symptôme inquiétant pour la qualité du système de sécurité sanitaire français, qui suscite des interrogations sur les liens de ce dernier avec les services en charge de cette politique.

Les coûts de la crise de l'influenza aviaire se chiffrent probablement en centaines de millions d'euros. Or, malgré l'identification précoce de plusieurs souches virales, le fait que le virus en soit à sa troisième mutation suggère soit une certaine négligence dans le traitement du problème, soit une incapacité de nos infrastructures sanitaires à réagir en temps utile. Cette dernière hypothèse n'est pas à exclure, d'après les auditions que nous avons conduites et le récent rapport consacré aux visites sanitaires par le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des affaires rurales, qui relève un déficit de présence vétérinaire et de capacités locales d'analyse.

Il conviendra de suivre de très près les ressorts de cette crise, qui méritent d'être élucidés. Une partie du problème semble venir de pratiques contestables dans certains pays européens qui auraient pu faillir à leur devoir de signalement.

Incidentement, si l'évaluation que nous avons entreprise sur le cas français est inspirée d'une exigence forte de zéro défaut, les données comparatives montrent que la France occupe souvent une position avantageuse par rapport à ses voisins européens. Notre tradition agricole y est sans doute pour beaucoup ; un grand pays voisin réputé pour sa rigueur peut paraître appliquer des standards assez éloignés des nôtres si l'on en juge certaines données épidémiologiques. Nous recommandons des comparaisons plus systématiques et mieux diffusées, pour offrir aux Européens et au reste du monde une image fiable de la situation sanitaire des différents pays qui comptent dans le domaine agricole.

Quelques mots sur l'architecture du système. D'abord, la sécurité sanitaire de l'alimentation est très encadrée par la législation européenne qui détermine largement les modes d'action des États membres ; mais l'Europe n'est pas allée au bout de cette logique, et l'intégration européenne manque de force. Ce constat est préoccupant au vu de la liberté des échanges, mais aussi au regard de la cohérence des pratiques suivies en Europe.

Ensuite, la sécurité sanitaire repose sur une responsabilité principale des entreprises, mais aussi sur des contrôles des autorités publiques qui doivent respecter certains standards définis par la législation européenne. L'implication première des entreprises les oblige à respecter des normes nombreuses et parfois très techniques, généralement bien acceptées – à condition qu'elles participent à la définition et à la déclinaison de ces normes, et que celles-ci soient appliquées de façon homogène. Nous énonçons des recommandations en ce sens.

Notons aussi que la sécurité sanitaire est un investissement dépendant des capacités économiques des entreprises, malgré l'existence d'organisations collectives – groupements de défense sanitaire et fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles – qui interviennent principalement au stade de la production primaire. C'est pourquoi les entreprises du secteur sont susceptibles de satisfaire de manière inégale à

leurs obligations d'autocontrôle. Plus généralement, préoccupations sanitaires et conditions économiques peuvent entrer en contradiction. Nous l'avons constaté lors de notre déplacement dans des abattoirs, où les moyens de contrôle mis en œuvre sont divers et où la pression des cadences peut entraîner un certain relâchement dans la vigilance des opérateurs.

Ce constat justifie à soi seul l'existence d'un appareil public de supervision – il y en a d'autres, comme nous le montrons dans le rapport. Sur ce point, il faut considérer que du statut précis de certaines interventions publiques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments devrait dépendre leurs conditions de financement et d'organisation. Si on les considère comme des prestations de service, il serait normal que les bénéficiaires des interventions publiques les rémunèrent et qu'elles puissent être mises en concurrence par les entreprises ; si on les considère comme des interventions régaliennes ou à portée collective, il faut en tirer d'autres conclusions. Ce point n'est pas réellement tranché, le système oscillant entre les deux logiques, tout en reposant sur la reconnaissance d'une implication opérationnelle de la supervision publique.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Le système de sécurité sanitaire nous semble présenter plusieurs points de vulnérabilité, dont certains seulement sont dus à l'étiollement des moyens observé ces dernières années. La réduction des moyens peut être illustrée par la baisse des crédits du programme 206 de la mission budgétaire agriculture, alimentation et affaires rurales précisément consacré à la sécurité sanitaire des aliments. De 2010 à 2015, les dépenses ont reculé de 75 millions d'euros, soit une baisse de 13 %. Si les dépenses de personnel ont été à peu près stabilisées, c'est en raison de la progression du coût par emploi, le nombre des emplois ayant diminué de 9,3 % de 2009 à 2016.

Les dépenses liées au contrôle des maladies animales, qui incluent les zoonoses, c'est-à-dire les maladies transmissibles à l'homme, financent des opérations aussi nécessaires que les visites sanitaires, les prélèvements et leur analyse et les contrôles sur l'alimentation animale et les médicaments vétérinaires ; elles ont subi une amputation de plus d'un quart.

Ces réductions élargissent les mailles du filet et obèrent un peu plus la situation déjà préoccupante du réseau de laboratoires publics, en particulier les laboratoires départementaux dont la survie est souvent en cause, et qui devront faire l'objet de restructurations.

La diminution des crédits s'accompagne d'une diminution des activités de contrôle, les taux de couverture déjà faibles se réduisant, et d'une raréfaction des prélèvements et des analyses, avec les conséquences que l'on imagine sur la réactivité de la veille sanitaire mais aussi sur sa complétude.

Ce qui a été dit des moyens de la direction générale de l'alimentation, la DGAL, se vérifie aussi pour ceux de la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et du ministère de la santé.

Sur un plan plus qualitatif, l'organisation en mille-feuilles des services concourant à la maîtrise sanitaire de l'alimentation crée plusieurs points de friction propices à des pertes d'efficience. Elle peut nuire à l'optimisation des moyens en réduisant leur mutualisation, au détriment de la coordination et de la cohérence des contrôles et des mesures de gestion. Là encore, la problématique de la vision d'ensemble ressurgit. Quant à la tendance à déléguer de plus en plus les missions de veille sanitaire, qui peut se justifier, elle ne doit pas pour autant être guidée par un simple accommodement avec la contrainte budgétaire : on risquerait de reporter la charge de la supervision sur les entreprises dans la plus grande improvisation, dégradant ainsi la qualité de la supervision. Enfin, la coexistence entre les objectifs de sécurité sanitaire et d'autres missions confiées aux administrations en charge de la définition et de la mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments peut poser des problèmes de priorité, voire de conflits.

Dans ces conditions, une réforme de l'organisation administrative de cette politique devrait être envisagée. Le projet de création d'une agence regroupant les différents moyens opérationnels nécessaires va dans ce sens ; il améliorerait la lisibilité de l'action publique en ce domaine.

Une certaine discordance demeure entre la répartition territoriale des effectifs et les enjeux de contrôle, témoignant des difficultés traditionnelles d'appariement entre la répartition territoriale des risques et celle des moyens de maîtrise.

Ces problèmes se retrouvent au niveau des choix de priorité, certains risques étant très mal couverts par le système. Ainsi du déficit de surveillance des abattoirs de volailles, que les créations de 180 ETPT au cours de ces trois dernières années contribueront à combler ; mais la permanence du contrôle en abattoir, obligation européenne, devrait être mieux garantie.

Le végétal est lui aussi très peu couvert par le système de contrôle, alors qu'il s'agit d'une préoccupation émergente très forte, alimentée par la problématique des produits phytopharmaceutiques et par le niveau considérable des non-conformités détectées lors des contrôles. C'est peut-être une conséquence de la sociologie des contrôleurs du ministère de l'agriculture, essentiellement des vétérinaires.

Il faut en tout cas s'interroger sur les moyens et les instruments du contrôle. À cet égard, la pertinence des programmes de veille sanitaire – dont la vocation est double : correction des situations critiques et analyse de risques – est problématique. Les prélèvements auxquels donnent lieu ces programmes sont en diminution constante ; de plus, leur caractère quelque

peu répétitif et les modalités du choix de contaminants et du choix d'échantillons nous font douter de leur capacité à atteindre pleinement leurs objectifs. Ainsi, l'analyse de risques réalisée à partir d'échantillons non aléatoires et présentant une très faible représentativité ne semble pas présenter les garanties nécessaires à une veille sanitaire efficace. C'est pourquoi nous demandons un audit sur cette question essentielle dans la mesure où une grande partie du système de maîtrise des risques sanitaires repose sur l'analyse de ces risques.

En matière de conduite des contrôles en abattoirs, les audits révèlent des dysfonctionnements. Les techniciens vétérinaires présents sur les chaînes d'abattage paraissent parfois accepter une forme de coproduction du contrôle ; de plus, les conditions de production, avec des cadences très soutenues et des pressions de toutes sortes, ne favorisent pas l'exercice d'un contrôle qui reste essentiellement visuel.

Enfin, les nombreuses non-conformités inventoriées n'ont que peu de prolongements. La DGAL semble avoir pris conscience de ce problème, et instruction a été transmise aux services de corriger le tir. Nous en attendons les effets et recommandons que cette instruction soit appliquée dans toutes ses composantes.

Une partie importante de la sécurité sanitaire des aliments repose sur les visites vétérinaires sanitaires, dont les régimes varient selon les animaux concernés. Cet instrument qui est essentiellement à visée d'épidémiosurveillance a fait l'objet d'un audit complet qui en a démontré les limites. Il est essentiel de les surmonter et d'identifier les déserts vétérinaires qui gagnent le pays, avec des conséquences très lourdes.

Pour conclure cette liste des points de préoccupation, les études de santé publique sont singulièrement déficientes. Nous nous réjouissons que l'INVS (Institut national de veille sanitaire), intégré dans France Santé publique, ait comblé une lacune déplorable, la dernière étude de prévalence des affections alimentaires datant du début des années 2000. Il convient de systématiser cet effort et de faire progresser la connaissance des problèmes de santé liés à des dangers en apparence nouveaux mais soupçonnés depuis longtemps.

Pour sortir de l'effet-lampadaire, il est notamment indispensable de mieux déterminer les effets au long cours, et ce que l'on appelle l'effet cocktail des produits phytosanitaires ; de s'interroger sur l'impact des nanomatériaux de plus en plus utilisés dans l'industrie alimentaire ; et enfin d'évaluer la contribution possible des biotechnologies à l'amélioration des propriétés sanitaires des biens que nous consommons, et celle de circuits et de modes de production plus courts et écologiquement intensifs.

Voilà nos conclusions sur un sujet dont l'importance nous a paru justifier un décloisonnement de notre cadre d'étude.

M. Marc Laménie. – Je salue le travail des deux rapporteurs sur un sujet très compliqué, qui touche en ce moment même les éleveurs de plusieurs de nos départements. Les abattages représentent un coût financier, psychologique et moral pour les éleveurs mais aussi pour les préfets, qui sont parfois contraints de décider l’abattage d’un troupeau entier. Combien d’organismes sont chargés du suivi de cette question ?

Mme Marie-France Beauvils. – Les laboratoires départementaux d’analyses, auxquels je suis très attachée en raison de leur importance pour les collectivités territoriales, sont fragilisés par la concurrence de grosses structures privées : ces dernières remportent des appels d’offres dans des conditions qui mériteraient une attention plus poussée des agences régionales de santé. Le laboratoire de mon département, l’Indre-et-Loire, est ainsi confronté à l’un de ces laboratoires privés, pourtant récemment mis en cause pour des manquements à la rigueur.

Vous avez mentionné les effets au long cours des produits phytosanitaires et « ce que l’on appelle l’effet cocktail ». Qu’entendez-vous par là exactement ?

M. André Gattolin. – De 2010 à 2015, dites-vous, les dépenses liées aux crédits du programme 206, consacré à la sécurité sanitaire des aliments, ont baissé de 13 %. Faut-il y voir un effort de réorganisation, de rationalisation, une baisse des besoins ou plutôt – et je suis enclin à l’imaginer – un effet de la logique de Bercy, qui préfère la réparation à la prévention ?

Il serait intéressant d’établir une cartographie de la profession vétérinaire. Vous avez indiqué que le contrôle de la sécurité sanitaire et alimentaire était surtout assuré par ces derniers, or les vétérinaires libéraux préfèrent s’installer en ville, ce qui provoque un déficit dans les campagnes et donc pour le contrôle.

M. Daniel Raoul. – Je suis surpris d’entendre que les nanoparticules seraient utilisées dans l’alimentation du bétail. Il est déjà assez difficile d’en fabriquer ; je ne vois pas l’intérêt qu’elles présenteraient pour l’alimentation des animaux.

Enfin, je n’ai jamais entendu parler de l’effet cocktail.

M. Thierry Carcenac. – Votre rapport a le mérite d’apporter une vision d’ensemble sur un sujet généralement traité de manière parcellaire. Pouvez-vous préciser les restructurations nécessaires que vous évoquez pour le réseau des laboratoires publics ?

Depuis l’entrée en vigueur de la loi NOTRe, les départements ont des difficultés à assumer certaines de leurs missions. Ils sont relayés par les groupements de défense sanitaire, au niveau départemental et désormais régional ; les maisons départementales de l’élevage faisaient aussi le lien

entre les vétérinaires et les exploitations. Qu'envisagez-vous pour aller plus loin dans ce sens ?

M. Michel Canevet. - La sécurité sanitaire est particulièrement importante pour l'élu de Bretagne que je suis, au vu du rôle de l'agro-alimentaire dans notre région et dans le développement économique de notre pays.

Le déficit de présence vétérinaire que vous avez identifié touche-t-il la France seule ou l'Europe ? Les vétérinaires sont-ils assez nombreux, ou y a-t-il des besoins de formation complémentaires dans ce domaine ?

Enfin, estimez-vous que les conditions de la sécurité alimentaire sont remplies en France ? Pouvons-nous maintenir un modèle reposant sur la puissance publique, ou faudra-t-il recourir davantage au privé ?

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - Les organismes chargés de la sécurité sanitaire sont multiples : à grands traits on peut mentionner la DGAL, pour les productions animales et l'amont, la DGCCRF, pour les productions végétales et l'aval, et enfin l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Ce dernier organisme, qui a aussi à connaître de questions comme l'électrosensibilité, fait figure de référence au niveau européen. Les services de l'Inserm et du ministère de la santé sont eux aussi impliqués dans la sécurité sanitaire, mais le rôle le plus important revient aux trois premiers organismes cités qui, m'a-t-on dit, travaillent en bonne intelligence.

Les nanoparticules sont apparemment utilisées plutôt dans l'industrie agro-alimentaire que dans l'alimentation animale. Elles sont mentionnées comme un risque émergent.

M. Alain Houpert. - L'effet cocktail désigne un risque lié à l'association de différentes substances, phytosanitaires notamment.

La France, monsieur Canevet, fait figure de chevalier blanc, de leader européen dans la protection du consommateur. L'affaire de la viande de cheval l'a montré. Il y a pourtant des trous dans le filet. Par exemple, les contrôles sur les produits importés pourraient être améliorés.

Les laboratoires départementaux, qui ont en effet un rôle important à jouer en assurant la sécurité sanitaire dans la proximité et par la complétude de leur offre, sont mis en péril par certaines formes de concurrence peu loyale de certains laboratoires privés qui risquent de favoriser le moins-disant. Il convient d'alerter l'autorité de la concurrence sur ce point.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - Vous faites référence, madame Beaufils, au marché des analyses d'eau, qui est un sujet à part entière.

Il faut distinguer les laboratoires situés dans un bassin d'élevage, qui sont bien dotés et attractifs pour les vétérinaires, et les autres, moins actifs qui sont soutenus par les collectivités territoriales dans une démarche d'intérêt local. C'est pourquoi une reconfiguration du réseau est envisagée. En Bretagne, les quatre laboratoires de Brest-métropole, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes d'Armor ont été fusionnés en un grand laboratoire régional, dont les capacités techniques et le potentiel humain sont très importants. Certaines techniques d'analyse ne peuvent être mises en œuvre qu'avec des moyens significatifs ; une spécialisation des laboratoires s'opère sous ce critère.

Les conseils départementaux versent une subvention d'équilibre substantielle aux laboratoires en difficulté qu'il faut mieux prendre en compte dans l'estimation de l'effort public consacré à la sécurité alimentaire. Dans les grandes régions d'élevage, leur implication participe du soutien à l'activité économique de la région.

Il est donc vrai que le réseau des laboratoires départementaux est très inégal ; vrai également que les conditions de réponse à certains appels d'offre méritent un examen, qui dépasse le cadre de notre mission.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Il faut sans doute aller plus loin dans la sécurité sanitaire, mais sans mettre à mal la compétitivité du secteur agro-alimentaire français. La baisse des crédits du programme 206 reflète la recherche d'économies au détriment de la prévention. C'est regrettable. Dans la crise de l'influenza aviaire, le virus a semble-t-il eu le temps de connaître trois mutations.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – La question du déficit de présence vétérinaire rejoint celle des déserts médicaux. Le dispositif de surveillance repose sur les vétérinaires du service public, mais aussi sur le réseau d'alerte constitué par les vétérinaires libéraux. La raréfaction de ces derniers met à mal le système.

On constate la même disparité dans les groupements de défense sanitaire, constitués par les agriculteurs dans les années cinquante pour lutter – avec succès – contre la tuberculose bovine. En Bretagne, les quatre groupements départementaux ont été fusionnés au niveau régional. Les régions où ces groupements sont actifs sont épargnées par un grand nombre de pathologies animales. De fait, l'émergence de certaines maladies ne relève pas tout à fait du hasard : dans certains territoires, les services vétérinaires sont moins rapidement alertés.

Il est plus facile de déplacer un individu à travers l'Europe qu'un animal d'une région française à l'autre ; mais cette rigueur est comprise par les agriculteurs, qui tiennent à la sécurité sanitaire et sont conscients des enjeux économiques.

Le contrôle sanitaire dans les abattoirs privés est partiellement assuré par des organismes privés, dans le cadre du paquet Hygiène européen. Nous avons visité les abattoirs de Kermené, qui emploient 3 500 salariés. Trente fonctionnaires des services vétérinaires travaillent *in situ*. Des contrôles sont également assurés par un laboratoire interne à l'entreprise mais opérant de manière totalement indépendante nous a-t-on dit. Au regard des enjeux économiques, l'entreprise n'a aucun intérêt, nous a-t-on fait valoir, à négliger la sécurité alimentaire. Les vingt agents du laboratoire traquent notamment la listeria et les salmonelles ; leur travail est complémentaire de celui des trente fonctionnaires qui procèdent, de leur côté, à des saisies visuelles si nécessaire. Les saisies totales sont rares : 1 % environ des volumes. Ce système n'est pas parfait mais il fonctionne.

La baisse des moyens interroge, même s'ils ont été complétés pour la DGAL et les services vétérinaires.

La commission a donné acte de leur communication à MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation
- Mme Laurence Delva, sous-directrice du pilotage des ressources et des actions transversales (DGAL)
- M. Cédric Guilleray, secrétariat général

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'économie et des finances)

- M. Jean-Louis Gérard, sous-directeur des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires
- M. Claude Duchemin, chef de bureau de la qualité et de la valorisation des denrées alimentaires
- Mme Claire Servoz, adjointe au chef de bureau

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

- Mme Marion Guillou, ancienne présidente

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

- Mme Caroline Gardette, directrice générale
- Mme Charlotte Grastilleur, directrice adjointe chargée de l'alimentation
- Mme Solenne Chardigny, chef de cabinet

Cour des comptes

- Mme Stéphanie Bigas-Reboul, conseiller référendaire
- Mme Claire Aldigé, conseiller référendaire

Syndicat national des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (SNIVPS)

- M. Benoît Amassat
- Mme Sylvie Pupulin

Brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP)

- Mme Karine Guillaume, directrice

Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers, traiteurs (SYNHORCAT)

- M. Franck Trouet, directeur général
- M. Christophe Joulie, membre du conseil d'administration

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

- Mme Viviane Moquay
- Mme Françoise Liebert
- Mme Anne-Marie Vanelle
- M Bruno Andral
- M. Patrick Bonjour

Direction générale des douanes et des droits indirects

- Mme Christine Dubois
- Mme Bénédicte Morel

Agence Nationale de Santé Publique « Santé publique France »

- Mme Henriette de Valk, responsable d'unité infections vectorielles, zoonotiques et alimentaires, direction maladies infectieuses

Direction générale de la santé (ministère des affaires sociales et de la santé)

- M. Thierry Paux, sous-directeur « Veille et sécurité sanitaire »
- Mme Magali Naviner, cheffe du bureau « Alimentation et Nutrition » au sein de la sous-direction prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation

Déplacement dans les Côtes d'Armor :**Direction départementale de la protection des populations (DDPP) Côtes-d'Armor**

- M. Jean-Michel Chappron, directeur
- Mme Estelle Neau, chef de service sécurité sanitaire des aliments

Visite du site de Kerméné (abattoir de porcs et de gros bovins et découpe) et du site de Lanfains : directions des sites et du laboratoire de Kerméné, services vétérinaires**Labocéa**

- M. Éric Laporte, directeur général
- Mme Rosine Danguy-des-Déserts, directrice-adjointe

Groupement de défense sanitaire des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan (GDS Bretagne)

- M. Le Provost, directeur
- M. Thierry le Druillenec

Laboratoire de Ploufragan de l'Anses

- M. Gilles Salvat, directeur

ANNEXE 1 TEXTES EUROPÉENS DE RÉFÉRENCE

1. Réglementation européenne sur la santé animale

Surveillance des zoonoses : directive 2003/99/CE modifiant la décision 90/424/CE : renforce la surveillance des zoonoses, des agents zoonotiques et de la résistance antimicrobienne associée.

Contrôle des salmonelles et autres agents zoonotiques : règlement (CE) n° 2160/2003 : élaboration de programmes de contrôle sur les espèces sensibles (porc, volailles).

Encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) : règlement (CE) n° 999/2001 : dispositions relatives au dépistage et à la lutte vis-à-vis des encéphalopathies transmissibles.

Lutte contre la fièvre aphteuse : directive 2003/85/CE.

Fièvre catarrhale du mouton : directive 2000/75/CE : mesures de lutte et d'éradication contre la fièvre catarrhale du mouton ou *bluetongue*.

Lutte contre la peste porcine classique : directive 2001/89/CE.

Peste porcine africaine : directive 2002/60/CE.

Divers :

- autres maladies animales ;
- peste équine : directive 92/35/CEE ;
- maladie vésiculeuse du porc et autres maladies animales : directive 92/119/CEE ;
- influenza aviaire : directive 2005/94/CE ;
- mesures communautaires contre la maladie de Newcastle : directive 92/66/CEE ;
- police sanitaire applicable aux animaux et aux produits d'aquaculture : directive 2006/88/CE.

Tous ces textes comportent différentes dispositions visant à lutter contre les maladies animales.

Médicaments vétérinaires : directive 2001/82/CE ; directive 90/167/CEE.

2. Réglementation européenne sur la sécurité des aliments

Texte fondamental : règlement n° 178/2002 s'applique à tous les aliments, pour l'homme et l'animal et couvre les aspects « sécurité sanitaire » et « protection des intérêts des consommateurs » (voir sa présentation synthétique dans le corps du rapport).

RASFF : CE/178/2002 article 50 et suivants : réseau d'alerte des aliments.

Contaminants :

- directive 2001/82/CE : médicaments vétérinaires ;
- règlement CE 466/2001 et ses règlements d'exécution : les substances indésirables dans les aliments (nitrates, mycotoxines, métaux lourds, dioxines, PCB....) ;
- directive 2002/32/CE : contaminants en alimentation animale.

Résidus :

- règlement (CE) n° 470/2009 : limite maximale de résidus (LMR) : denrées d'origine animale ;
- règlement (CE) n° 1881/2006 : teneurs maximales denrées ;
- règlement (CE) n° 396/2005 : LMR pesticides ;
- directive 96/23/CE : résidus de traitements animaux.

Additifs :

- CE 1333/2008
- CE 1331/2008
- CE 1334/2008 : arômes

Alimentation animale :

- règlement (CE) n° 183/2005 : hygiène, traçabilité, obligations relatives à l'enregistrement et à l'agrément des établissements ;
- directive 90/167/CE : aliments médicamenteux ;
- étiquetage et nutrition : UE/1169/2011 du 25 octobre 2011 : information des consommateurs.

Sécurité sanitaire :

Règlement (CE) n° 852/2004, règles générales.

Paquet hygiène :

- règlement (CE) n° 853/2004 : règles spécifiques denrées animales, notamment l'obligation d'une marque de salubrité ;
- règlement (CE) n° 882/2004 : contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation relative à la sécurité des aliments (concerne aussi les fraudes et la protection des intérêts des consommateurs) et les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ;
- règlement (CE) n° 854/2004 : contrôles produits origine animale.

Sous-produits animaux : règlement (CE) n° 1069/2009 : gestion efficace des sous-produits animaux, en préservant le niveau élevé de protection actuellement en place contre les risques pour la santé publique, la santé animale et l'environnement.

Critères microbiologiques : règlement (CE) n° 2073/2005.

OGM

ANNEXE 2

PRÉSENTATION DU SYSTÈME GLOBAL DE SURVEILLANCE SANITAIRE DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX

I. Ressources consacrées à la surveillance des risques sanitaires

Dotation budgétaire (LFI 2016 / PLF 2017)

Diverses actions du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » portent des crédits consacrés à la surveillance des risques sanitaires, que ce soit les risques sanitaires pour les végétaux (organismes nuisibles), pour les animaux (maladies animales) ou pour la santé publique (zoonoses et alimentation).

L'ensemble de ces crédits, **hors dépenses de personnel**, ventilés par secteur sont les suivants.

Surveillance des risques sanitaires	LFI 2016	PLF 2017
	<i>AE, en M€</i>	<i>AE, en M€</i>
Surveillance des risques pour la santé des végétaux (<i>surveillance des organismes nuisibles et inspections des végétaux pour la délivrance du passeport phytosanitaire européen</i>)	2,2	2,4
Surveillance des risques pour la santé des végétaux (<i>délégations aux organismes à vocation sanitaire, notamment les FREDON</i>)	12,5	12,1
Contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux (<i>plans de surveillance et plans de contrôle pour rechercher les résidus de pesticides</i>)	1,5	1,5
Surveillance des maladies animales (<i>surveillance de toutes maladies et espèces confondues, hors ESST</i>)	14,6	16,4
Surveillance des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (<i>encéphalopathie spongiforme bovine, ESB, et tremblante</i>)	16,1	16,4
Visites sanitaires en élevage	15,3	14,1
Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire (<i>plans de surveillance et plans de contrôle, plan Ecoantibio</i>)	12,2	12,3
Inspection sanitaire (<i>en abattoir et dans les autres établissements, hors frais de matériel</i>)	3,6	3,6
Surveillance et lutte contre les zoonoses de la chaîne alimentaire	1,1	1,1
Surveillance de la contamination des denrées et gestion des alertes (<i>plans de surveillance et plans de contrôle, gestion des toxi-infections alimentaires collectives</i>)	2,1	2,0
Appui à la gestion des risques sanitaires (<i>dont étude des risques émergents et surveillance de risques liés aux ressources aquacoles</i>)	3,4	4,4
SIVEP - Inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières	1,2	1,2
BNEVP - Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires	0,4	0,4
TOTAL	93,0	87,6

II. Architecture de la surveillance dans le domaine végétal

La surveillance biologique du territoire (SBT) dans le domaine végétal est organisée depuis plusieurs décennies pour connaître la situation phytosanitaire du territoire, améliorer le raisonnement des méthodes de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux, **s'assurer du caractère indemne ou faiblement contaminé du territoire** vis-à-vis d'organismes réglementés et/ou émergents en France, dans l'Union européenne ou dans les pays tiers importateurs de nos produits végétaux, et enfin de détecter et suivre l'apparition éventuelle d'effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement, notamment sur la faune et sur la flore.

La mise en place en 2010 du réseau d'épidémiosurveillance est complété, pour la surveillance des organismes nuisibles réglementés ou émergents, par **des plans de surveillance spécifiques**, ainsi que par la mise en place d'un réseau dédié au suivi de l'état de santé des forêts.

- Réseaux d'épidémiosurveillance

Le réseau d'épidémiosurveillance dans le domaine végétal est constitué aujourd'hui de plus de 16 000 parcelles et mobilise environ **4 000 observateurs**. Il implique les principaux acteurs de la protection des végétaux : exploitants agricoles, instituts techniques, coopératives, négociants, chambres d'agriculture et fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON).

Le réseau publie près de **3 400 bulletins de santé du végétal (BSV)** chaque année dans le but d'informer les agriculteurs en temps réel sur la situation phytosanitaire en France et son évolution. Ils peuvent ainsi ajuster plus efficacement les traitements utilisés sur leurs cultures.

Ce réseau est **financé dans le cadre du plan Ecophyto** par la **redevance pour pollutions diffuses**.

En outre, le MAAF gère un dispositif de surveillance, de diagnostic et de conseil phytosanitaire pour la forêt, confié au département de la santé des forêts (DSF) placé au sein de la direction générale de l'alimentation. Il s'appuie sur un **réseau de plus de 200 forestiers de terrain**, les « correspondants-observateurs », qui travaillent dans différents organismes (office national des forêts, centre national de la propriété forestière ou services déconcentrés du MAAF). Ceux-ci effectuent des observations phytosanitaires dans le cadre de leurs missions usuelles, et participent à des plans de surveillance spécifiques.

- Suivi des effets non intentionnels des pratiques agricoles

Depuis mars 2012, le réseau d'épidémiosurveillance dans le domaine végétal couvre également le suivi des effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement.

Ces évolutions répondent à la volonté de vérifier la pertinence, l'efficacité et l'impact des mesures de gestion des risques phytosanitaires mises en œuvre vis-à-vis de la production végétale primaire, mais aussi vis-à-vis de l'environnement. Cela concerne à la fois le suivi de l'apparition des résistances aux produits phytopharmaceutiques (400 échantillons analysés par an), et le suivi de 4 groupes d'espèces indicateurs de biodiversité (flore de bord de champ, vers de terre, coléoptères de bord de champ et oiseaux), sur 500 parcelles fixes faisant l'objet d'un enregistrement exhaustif des pratiques et d'une caractérisation des paysages.

- Surveillance des organismes nuisibles réglementés ou émergents

A) Une surveillance générale des lieux de production et de vente des végétaux sensibles

Conformément à la réglementation européenne en vigueur, les agents des services officiels de contrôle en charge de la protection des végétaux réalisent chaque année au moins une inspection dans tous les établissements et exploitations de production soumis au dispositif de passeport phytosanitaire européen, afin de vérifier le caractère indemne des végétaux concernés vis-à-vis des organismes nuisibles aux végétaux réglementés correspondants.

Les contrôles visent par ailleurs à s'assurer de la bonne conduite interne de ces établissements, qui peut être formalisée à travers des « Plans de maîtrise phytosanitaire » élaborés par les exploitants.

Ces contrôles sont effectués par les services de l'État, hormis les semences et plants pour lesquels les contrôles ont été délégués aux organismes officiels en charge de la certification de ces matériels : FranceAgriMer pour les matériels de reproduction de la vigne, le CTIFL pour les matériels de reproduction fruitiers, le GNIS-SOC pour les semences agricoles et les autres plants.

Plus de 3 500 établissements producteurs ont été ainsi contrôlés par les services de l'État en 2014.

Dans le même cadre, plus de **2 500 établissements revendeurs non producteurs, sont soumis à des contrôles avec des fréquences variables** (une fois par an, tous les 3 ans, voire fréquence moindre) selon la nature des végétaux détenus et les exigences réglementaires correspondantes.

B) Des plans spécifiques à certains organismes nuisibles réglementés d'intérêt prioritaire

Chaque année, les services de l'État ou leurs délégataires (FREDON, ONF, CNPF) mettent en œuvre des **plans de surveillance spécifiques à certains organismes nuisibles aux végétaux, jugés prioritaires parmi les 300 organismes nuisibles réglementés**, du fait de leur impact potentiel majeur sur les capacités de production, sur l'environnement ou sur le patrimoine végétal : *Xylella fastidiosa*, nématodes à galles, nématodes à kystes

de la pomme de terre, pourriture brune et pourriture annulaire de la pomme de terre, mildiou du tournesol, nématode du pin, capricorne asiatique, cynips du châtaignier, charançon rouge du palmier, bactériose du kiwi, flavescence dorée de la vigne, PSTVd, virus de la mosaïque du pépino, etc.

La très grande majorité de ces plans de surveillance sont des plans pérennes faisant l'objet, si nécessaire, de certaines adaptations. Il en a été ainsi du plan de surveillance visant *Xylella fastidiosa* qui a été fortement renforcé en 2015. Néanmoins, de nouveaux plans, le cas échéant prévus pour une seule campagne, sont régulièrement élaborés et mis en œuvre en fonction des émergences ou du fait de phénomènes exceptionnels.

L'élaboration et la réalisation de ces plans de surveillance peuvent répondre à des obligations européennes (par exemple, pour le nématode du pin) ou correspondre à des initiatives purement nationales (par exemple, pour les nématodes à galles).

C) Des dispositifs particuliers de surveillance pour certains organismes nuisibles réglementés

Au-delà des plans de surveillance mis en œuvre par les services de l'État et leurs délégataires sur certains organismes nuisibles, des dispositifs complémentaires de surveillance répondant à d'autres types d'organisation peuvent être mis en place. Ainsi, dans le cadre de la surveillance du virus de la sharka qui touche les arbres fruitiers à noyaux, en complément de la surveillance des pépinières et de leur environnement réalisée par les services de l'État ou leurs délégataires, la surveillance des arbres (notamment en verger mais aussi chez les particuliers) est confiée aux groupements ou fédérations de groupements de défense contre les organismes nuisibles (FREDON). La programmation et le bilan de cette surveillance se font cependant sous le contrôle des services de l'État.

III. Architecture de la surveillance dans le domaine animal

La surveillance épidémiologique est la base de toute politique de prévention et de lutte contre les maladies animales. Elle vise à fournir des informations et des analyses précises et fiables sur la situation et l'évolution épidémiologique des maladies présentes. Elle permet d'exercer une vigilance vis-à-vis de l'introduction de maladies qui menacent le territoire ou de la réémergence de maladies éradiquées.

Si la situation sanitaire de notre pays en matière de santé animale était favorable en 2014, elle a fortement évolué en 2015 avec la ré-émergence du sérotype 8 de la fièvre catarrhale ovine et la détection, dans les élevages de palmipèdes du sud-ouest, du virus de l'influenza aviaire. En outre, la présence de la peste porcine africaine et de la dermatose nodulaire contagieuse des bovins dans l'est de l'Union européenne doit inciter à la plus grande vigilance.

Les enjeux liés à la santé animale ont en effet évolué au cours des vingt dernières années, en lien avec les progrès réalisés dans la lutte contre les principales maladies du bétail et de nombreuses émergences récentes entraînant des pertes économiques lourdes ou un risque zoonotique.

La reconnaissance de la France comme pays officiellement indemne d'un grand nombre de maladies contagieuses (tuberculose bovine, brucellose, fièvre aphteuse ou rage, par exemple) a permis de faire évoluer les objectifs vers la vigilance face à l'introduction de maladies désormais exotiques (fièvre aphteuse ou rage) ou nouvelles (maladies vectorielles notamment) et qui ont souvent un impact en santé publique (plus de 70 % des agents pathogènes émergents sont zoonotiques). Les évolutions multiples, que ce soit de la société ou de l'environnement, conduisent également à identifier de nouveaux risques, tels que ceux représentés par la faune sauvage ou les nouveaux animaux de compagnie.

Dans le domaine de la santé animale, la **surveillance s'organise autour de trois dispositifs** :

- la **déclaration obligatoire de certaines maladies ou symptômes** ;
- la **qualification pour accéder à des débouchés commerciaux** ;
- les **programmes de dépistage ou de surveillance**.

1. La déclaration obligatoire concerne tous les dangers sanitaires réglementés par l'État. Elle s'adresse aux propriétaires ou détenteurs d'animaux ainsi qu'à un certain nombre de personnes susceptibles d'avoir connaissance d'informations sanitaires sur le danger considéré. Ce type de dispositif constitue une **surveillance, dite événementielle** car **personne ne maîtrise le moment où une déclaration est faite. Cette surveillance permet de déclencher des mesures d'investigations diagnostiques ou épidémiologiques, à la charge de l'État, assorties de mesures conservatoires de police sanitaire**. Ce type de surveillance pour être fonctionnel doit être précoce et mobiliser les personnes concernées, notamment les éleveurs et les vétérinaires. Un certain équilibre doit être conservé de sorte que la proportionnalité entre les mesures de police sanitaire et le risque à gérer soit préservée.

2. La qualification peut concerner des dangers sanitaires réglementés par l'État ou des dangers faisant l'objet de programmes collectifs volontaires portés par les organisations professionnelles.

Elle concerne des animaux, des élevages, des zones géographiques ou des ensembles d'élevages (compartiments) qui à la vue de certaines pratiques et d'une évaluation initiale se voient attribuer un statut sanitaire. L'obtention des qualifications est assujettie à une surveillance initiale et périodique d'un ou plusieurs dangers considérés. Dans certains cas il peut également s'agir de symptômes non spécifiques comme la mortalité.

Les qualifications sont nécessaires pour obtenir des débouchés commerciaux pour les animaux ou leurs produits (lait, viande, semence...) et les frais de dépistage induits par l'acquisition et le maintien des qualifications sont à la charge des professionnels. En cas d'observations sanitaires défavorables portant sur des maladies réglementées, les élevages sont soumis à des mesures d'investigations diagnostiques ou épidémiologiques, à la charge de l'État, assorties de mesures conservatoires de police sanitaire. Ce type de surveillance permet aux gestionnaires des qualifications, État ou organisations professionnelles, de définir les modalités et la périodicité de l'activité de surveillance et a été par le passé régulièrement mis en place pour mener des plans d'assainissement contre certaines maladies (tuberculose, brucellose...).

3. Les programmes de dépistage ou de surveillance sont des activités de surveillance ponctuelles ou continues visant à détecter la présence d'une maladie dans une population sans qu'il y ait de notion de qualification. Ces programmes peuvent avoir pour objet de détecter tous les cas ou d'estimer un niveau d'infection (exemple d'enquêtes sur l'influenza aviaire faiblement pathogène). Ils visent des dangers réglementés ou non. Ces programmes sont généralement financés par l'État, parfois avec le soutien de cofinancements européens, lorsqu'ils portent sur des dangers de catégorie 1 ou sur des maladies présentant un potentiel zoonotique ou émergent (virus influenza porcine, maladie de Schmallenberg). Ces programmes permettent aux gestionnaires de définir les conditions de collecte des informations, qui peuvent reposer sur une déclaration de symptômes suspects ou sur une collecte systématique de prélèvements à analyser.

L'inspection dans certains points sensibles, en particulier les abattoirs et les postes frontaliers où une inspection permanente est mise en œuvre, relève de ce type de surveillance. En cas d'observations sanitaires défavorables portant sur des maladies réglementées, les élevages sont soumis à des mesures d'investigations diagnostiques ou épidémiologiques, à la charge de l'État, assorties de mesures conservatoires de police sanitaire.

Pour compléter ces grands types d'activités, des dispositifs de surveillance syndromique sont à l'étude pour détecter grâce à des traitements statistiques spécifiques des alertes à partir de flux de données réguliers, par exemple des pics de mortalité à partir des informations de collecte de cadavres en élevage.

D'un point de vue organisationnel, ces dispositifs, lorsqu'ils concernent des dangers réglementés, sont définis au niveau national par la Direction générale de l'alimentation, souvent en déclinaison de mesures européennes, et sont mises en œuvre par les services déconcentrés départementaux avec l'appui de partenaires (organisation professionnels, vétérinaires, laboratoires d'analyse). Lorsque ces dispositifs concernent des dangers non réglementés, la nouvelle organisation sanitaire prévoit que

l'initiative provienne des organisations professionnelles régionales, avec une harmonisation nationale (mais ce fonctionnement n'est pas encore opérationnel). Jusqu'à présent, l'initiative professionnelle était départementale ou nationale.

La conception, l'animation, la valorisation des données collectées et l'évaluation continue des dispositifs ont été améliorées avec la mise en place récente (2011) de la Plateforme nationale d'épidémiosurveillance en santé animale (Plateforme-ESA). Cette plateforme regroupe au niveau national les principaux acteurs publics et privés de la surveillance en santé animale dans une perspective de mise en commun des pratiques et des compétences aboutissant à accroître la confiance entre les différents partenaires. Ce regroupement a montré une grande efficacité lors de l'apparition soudaine du virus de la maladie de Schmallenberg et contribue sur tous les domaines qu'il aborde à améliorer les dispositifs ou à identifier des marges d'amélioration. De nouveaux partenaires ont souhaité s'associer à la Plateforme-ESA. Une mission du CGAAER a été lancée en 2015 afin de pérenniser la Plateforme ESA et de la faire évoluer. L'ordonnance d'habilitation prévue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) permettra le cas échéant de procéder aux adaptations législatives nécessaires.

ANNEXE 3

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU CGAAER SUR LES VISITES SANITAIRES EN ÉLEVAGE

1. Prioriser les élevages difficiles

La visite sanitaire devrait permettre d'identifier les élevages en déshérence qui présentent un risque particulier, sur le plan sanitaire et médiatique en particulier dans le **domaine de la bien traitance animale**. Tous les acteurs sont d'accord sur la difficulté de **gérer ces cas, souvent connus**.

La quasi-totalité des vétérinaires rencontrés par la mission ont des difficultés, même s'ils en ont connaissance, **à remonter vers la DD(CS)PP des informations relatives à des élevages en difficultés** : soit ils se sont démobilisés face à **l'absence de suites concrètes par les services de l'État**, soit ils considèrent que ces signalements relèveraient du contrôle qui n'entre pas dans l'esprit de la visite sanitaire vétérinaire, soit, le cas échéant, ils mettent en avant **un conflit d'intérêt avec leur client**, soit, bien que motivés sur ce sujet, il ne leur appartient pas d'agir seuls.

Seule une action globale peut être efficace, en regroupant tous les services, y compris la mutualité sociale agricole, les établissements bancaires et à condition que l'éleveur lui-même accepte un accompagnement.

Certaines données dont dispose l'administration, transmises au vétérinaire pour préparer sa visite sanitaire pourraient lui permettre, sur la base d'un seuil d'alerte pour des indicateurs pertinents (nombre de morts/nombre d'animaux présents, naissance/taille cheptel) de signaler ces cas à l'administration.

De la même manière, **l'administration pourrait consulter ces données pour intervenir, ce qu'elle fait rarement**.

Toutefois, les élevages en déshérence sont souvent en lien avec des infractions permettant la confiscation des animaux, et les vétérinaires sanitaires considèrent que cette action n'est pas de leur ressort.

L'identification des élevages en déshérence peut être de la responsabilité des vétérinaires, mais pas leur gestion.

Il convient de sortir cet objectif de la visite sanitaire, le vétérinaire n'ayant pas la main pour agir, avec simplement un engagement formel qu'il signale ces cas à l'administration lorsqu'il en a connaissance.

2. Participer plus pleinement à l'évolution de l'inspection sanitaire en abattoir

Les visites sanitaires avicole et porcine sont un maillon de l'évolution de l'inspection sanitaire en abattoir basée sur l'analyse des risques.

Pour la visite sanitaire avicole, la remontée des informations des éleveurs vers les services vétérinaires en abattoir ne fonctionne pas correctement. Des vétérinaires inspecteurs en abattoir ont signalé à la mission qu'ils n'étaient que très rarement destinataires de ce document ou qu'ils n'avaient pas connaissance du dispositif. Quant aux DD(CS)PP, les actions conduites sur ce sujet apparaissent variables entre départements : de l'absence d'action spécifique, à l'envoi de courriers rappelant leurs obligations aux éleveurs, **au suivi des comptes rendus de visites au niveau de la DD(CS)PP.**

Car, en l'absence d'inspection permanente en abattoir, c'est elle qui programme les inspections en abattoir suite aux informations issues de la visite sanitaire et de l'information sur la chaîne alimentaire (ICA).

La dématérialisation des comptes rendus de visite sanitaire, pourvu qu'elle soit assortie d'une information auprès des intervenants concernés devrait résoudre ces problèmes.

Les vétérinaires officiels en abattoir d'un département font état de l'intérêt d'avoir les trois éléments d'information suivants pour juger de l'opportunité d'un ciblage spécifique des inspections ante et post mortem : compte rendu de visite sanitaire, ICA et information sur les saisies en inspection post-mortem (IPM).

La centralisation ou l'accès aux comptes rendus par la DD(CS)PP apparaît nécessaire pour sa connaissance des petits élevages.

Il a également été signalé à la mission que la perception de l'objectif de la visite sanitaire comme « aide à l'inspection à l'abattoir » et « sensibilisation des éleveurs à une thématique » étaient difficilement compatibles, la première étant plutôt assimilée à du contrôle et la seconde à de l'information.

3. Surmonter le déficit d'information et de communication

La perception est globalement négative sur ce sujet, pour quasiment tous les acteurs et dans tous les départements visités.

S'agissant de l'information et du suivi de la campagne, les DD(CS)PP et les vétérinaires sanitaires ne sont pas impliqués dans l'organisation locale des visites sanitaires.

Le début de la campagne est annoncé aux vétérinaires par l'ouverture du portail par la DGAL, avec accès aux notes de services, que les acteurs estiment bien faites mais trop détaillées.

Elles sont considérées comme des notes de lancement, pour certaines transmises trop tardivement, plutôt que comme des notes de gestion.

« La DD(CS)PP lance mais ensuite n'est plus actrice ». Comme il n'y a pas non plus de redescende de la DGAL vers les DD(CS)PP, **la visite sanitaire n'est pas intégrée dans les priorités de ces dernières**, qui se considèrent quasi-uniquement comme un maillon financier sans qu'aucune interface sanitaire ne se développe avec la profession.

Certaines DD(CS)PP regrettent les premières versions de la visite sanitaire bovine qui, avec la transmission d'une synthèse par élevage visité, leur donnait l'opportunité d'être mieux informées et plus présentes sur le terrain.

Les vétérinaires ont la perception de n'être que de simples exécutants ; les DD(CS)PP ont aussi cette perception vis à vis de la DGAL.

L'un des premiers objectifs de la visite sanitaire, améliorer le lien entre le vétérinaire et la DD(CS)PP, est clairement non atteint.

Le retour d'information systématisé n'existe pas.

Tous les acteurs (vétérinaires, éleveurs et leurs représentants, DD(CS)PP et Instituts) déplorent qu'aucun retour ou analyse ne soit fait sous forme d'une synthèse nationale opérationnelle.

Outre l'information que la DD(CS)PP pourrait assurer en amont vers les vétérinaires, ce retour sur la campagne de l'année précédente permettrait également aux vétérinaires de répercuter cette synthèse aux éleveurs et de valoriser la visite auprès de ceux-ci.

Les difficultés informatiques freinent l'efficacité, la fiabilité et la valorisation du dispositif.

Tous les acteurs rencontrés par la mission ont fait état de difficultés informatiques à tous les niveaux du processus. Une liste des principales demandes des DD(CS)PP et des vétérinaires est établie :

- hormis la vérification du service fait par les DD(CS)PP en consultant les dates de visites enregistrées dans Sigal, la procédure informatique de paiement des vétérinaires *via* Chorus est considérée comme très lourde ;

- **les listes d'éleveurs, de vétérinaires, intégrées dans Sigal ne sont pas à jour.** Ni les DD(CS)PP, ni les vétérinaires sanitaires ne peuvent exporter, à partir de Sigal, la liste des élevages avec visite sanitaire faite. Cela oblige les vétérinaires sanitaires à consulter le listing des communes pour y visualiser les visites faites ou restant à faire : *« Les vétérinaires souhaitent pouvoir imprimer la liste des visites restantes en un clic. »* ;

- à partir de Sigal, la visite sanitaire peut concerner un établissement (avicole) ou un atelier (porcs) ; dans les fermes multi espèces, la visite sanitaire peut être effectuée par plusieurs vétérinaires, chacun sur un atelier.

Une difficulté similaire est identifiée par les vétérinaires car certains cabinets de groupe ont dénommé leur structure et les vétérinaires sanitaires apparaissent tantôt sous leur nom tantôt sous le nom de la structure avec des difficultés pour trier des listes reçues.

La multiplication des bases de données et des données enregistrées ainsi que la diversité des ayants droit d'accès, avec un accès aux données en général refusé, sont un obstacle unanimement dénoncé en dépit du coût généré par cette multiplicité. Un tel foisonnement ne permet pas d'identifier par exemple, à partir des bases de données disponibles, les élevages en difficulté, les signaux d'alerte ou les données de production ayant un intérêt sanitaire qui devraient être à disposition des vétérinaires (par exemple connaissance du nombre de cellules dans le lait).

Beaucoup d'informations utiles à la visite sanitaire pourraient être valorisées.

En conclusion de ces signalements, la mission considère qu'il est fondamental de **simplifier** au maximum l'organisation informatique ou de rendre les bases de données interopérables. **La lourdeur actuelle du dispositif est de nature à rebuter les vétérinaires praticiens mais aussi les agents des DD(CS)PP.**

La mission note encore que la « fracture numérique » concerne bon nombre de vétérinaires ruraux d'où la nécessité de conduire une réflexion rapide sur ce sujet.

4. Conduire une réflexion sur la périodicité de la visite sanitaire

Une des recommandations du rapport de 2010 pour la visite sanitaire bovine était de revenir à une fréquence annuelle, ayant considéré alors que la fréquence biennale instituée en 2007 après une fréquence annuelle en 2005 avait cassé la dynamique et ne permettait pas d'atteindre l'objectif de constituer un réseau d'épidémiosurveillance.

Cette recommandation a été suivie par la DGAL, mais, **compte tenu de l'évolution des visites sanitaires et de plusieurs avis d'acteurs de terrain, la mission reconsidère cette périodicité à budget constant.**

La mission justifie cette position par les éléments suivants :

- l'extension de la visite sanitaire à d'autres espèces multiplie d'autant le nombre de visites à préparer et à organiser ;

- le renouvellement des thématiques est plus compliqué si la visite est annuelle ;

- la pertinence du dispositif se mesure aussi au regard des actions entreprises à l'issue des bilans des visites et à leur évaluation. Ces actions pourraient être déployées au niveau national, régional ou départemental. Il pourrait être difficile de conduire ce travail tous les ans ;

- seule la visite sanitaire bovine, appliquée au plus grand nombre de cheptels (180 000) est annuelle. Les autres visites (moins de 100 000 cheptels au total, y compris les cheptels de petits ruminants) sont biennales ;

- lors du passage à l'annualité à budget constant, la visite bovine est rémunérée sur la base de 4 administrations de médicaments vétérinaires - AMV- (entre 8 et 16 AMV pour les autres visites), soit 55,40 euros hors taxes, qui couvrent le déplacement, la visite et l'enregistrement de 5 % des visites bovines. Certains vétérinaires ont mentionné qu'ils étaient payés comme des « employés de maison ». Une visite sanitaire bovine tous les deux ans (tous les ans sur la moitié des cheptels soit 90 000 cheptels par an) à budget constant permettrait de rémunérer les vétérinaires 8 AMV, comme pour les autres espèces, en prévoyant comme pour celles-ci, un enregistrement de données pertinentes, ce qui constitue un point très important ;

- l'annualité et donc un entretien vétérinaire/éleveur d'une demi-heure pour des thématiques comme la fièvre aphteuse est acceptable car le message transmis par le vétérinaire est très encadré. Par contre, avec une thématique comme la biosécurité qui implique un dialogue entre l'éleveur et le vétérinaire portant sur la situation de l'éleveur, une durée d'entretien supérieure serait souhaitable.

Des interlocuteurs rencontrés par la mission proposent d'alterner un schéma où il y aurait une visite annuelle mais avec une thématique sur deux ans : la première année serait consacrée à l'observation et à l'information, la seconde année au renforcement du message pour une meilleure appropriation par les éleveurs des informations transmises ou pour identifier les progrès accomplis dans les élevages où des dysfonctionnements ont été observés. Cette proposition se rapproche de la logique de l'audit : recommandation puis vérification du suivi des recommandations.

5. Le rôle de l'Anses est à clarifier

Initialement l'Anses était chargée du traitement et de l'exploitation des données recueillies lors de la visite sanitaire bovine.

Deux points principaux ont été évoqués avec l'Anses : celui de l'utilisation des données recueillies à partir de la visite sanitaire bovine, au travers de la plate-forme d'épidémiosurveillance ; celui de la thématique générale de la visite sanitaire appliquée à toutes les espèces.

Pour l'Anses, la collecte et le traitement de données à partir des élevages au profit de la DGAL est importante et doit être améliorée, avec la difficulté de standardiser ce qui relève de constats liés à la variabilité des réponses possibles à la grille utilisée pour cette visite.

Le choix aléatoire de 5 % d'élevages de bovins pour lesquels les données sont enregistrées par les vétérinaires sanitaires ne correspond pas aux critères applicables en matière d'épidémiosurveillance.

L'Anses remet également en cause la pertinence d'une visite sanitaire qui concerne tous les élevages. Elle se positionne uniquement sur l'épidémiosurveillance, alors que les objectifs de la visite sanitaire sont plus larges.

Son évolution vers l'épidémiosurveillance sans en intégrer les standards est regrettée par l'Anses.

Des indicateurs factuels sont nécessaires mais **la DGAL reste sur la notion moins ambitieuse d'outil de surveillance sanitaire passive**, qui peut être définie comme **l'ensemble de signaux d'alerte remontés par les vétérinaires**.

Depuis 2015, la synthèse des informations et données recueillies est faite par la SNGTV et l'Anses n'intervient plus en matière de visite sanitaire.

Par ailleurs, l'Anses (Ploufragan) qui s'est impliquée dans la construction des grilles relatives aux visites sanitaires avicole et porcine regrette une **évolution de ces grilles dans le sens d'une simplification par rapport au modèle initial** ce qui aboutirait à plus de subjectivité de la part des vétérinaires et donc à des réponses peu précises, difficilement exploitables y compris sur des items relatifs à la biosécurité. Du point de vue de l'Anses, ce point est d'autant plus préoccupant que les synthèses nationales des visites sanitaires devraient informer les éleveurs sur leur positionnement par rapport à la moyenne nationale et les services et les vétérinaires sur les points d'amélioration souhaitables. Si les questions sont très larges, un vétérinaire peut passer à côté de points négatifs.

L'Anses propose plusieurs pistes de réflexion :

- choisir des **thématiques ciblées, définies en fonction de l'analyse de risque effectuée sur une espèce, une catégorie d'animaux...** creusées à fond puis incrémentées au fil des visites successives ;

- axer la visite sur la connaissance et l'enregistrement fiable des élevages : géolocalisation, typologie, facteurs de risques... ;

- faire **évoluer le dispositif vers la surveillance événementielle** et faire que la visite soit initialisée par les éleveurs sur des syndromes donnés, prédéfinis. Dans ce cas les vétérinaires devraient être particulièrement bien formés sur la thématique et la réalisation de prélèvements pourrait être envisagée.

La direction de l'évaluation des risques de l'Anses met l'accent sur trois thématiques à développer dans le cadre de la visite sanitaire :

- **la surveillance en santé animale évolue vers une surveillance basée sur le risque : face à des phénomènes rares, la surveillance classique faisant intervenir des analyses n'est plus pertinente**, il faut suivre d'autres indicateurs et faire participer les éleveurs. Les messages sont à adapter au contexte de proximité, le vétérinaire de l'éleveur est donc bien placé pour

tenir ce rôle en termes de conseiller en matière de biosécurité et de bio surveillance ;

- les règlements relatifs à **la bien traitance en élevage, de plus en plus contraignants, vont bien au-delà du concept de protection animale** et de la simple analyse des performances liée au respect des besoins physiques des animaux. Les textes intègrent désormais des **besoins éthologiques**. Le vétérinaire doit être en capacité de traduire cette obligation de résultats et d'expliquer aux éleveurs les indicateurs qui pourront avoir été définis pour suivre ces résultats. Les élevages à risques pourraient être ceux où les indicateurs évolueraient négativement ;

- l'alimentation animale et la mise en œuvre de nouvelles pratiques d'élevage comme alternative à l'utilisation de médicaments et en particulier d'antibiotiques est une thématique à prendre en compte en particulier pour **le vétérinaire qui est aussi le prescripteur**.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt qu'il y aurait d'une part à faire évaluer par l'Anses les questionnaires établis avec la SNGTV en particulier ceux en matière de biosécurité afin de valider la pertinence des questions au regard des dangers suspectés et l'analyse conduite par la SNGTV et d'autre part, les synthèses réalisées par la SNGTV.

ANNEXE 4 RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

Région	Dpt	Mission UO ¹	SSA hors abattoir							
			Étab. agréés		Remise directe		Restauration collective		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Auvergne-Rhône-Alpes	01	DDPP ² 01	2,16	12	1,55	8	1,74	7	5,45	3,75
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	02	DDPP02	0,43	7	1,38	8	2,36	7	4,16	2,45
Auvergne-Rhône-Alpes	03	DDCSPP ³ 03	2,01	20	1,47	6	1,32	6	4,80	2,80
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	04	DDCSPP04	1,27	6	1,85	5	1,12	5	4,24	2,41
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	05	DDCSPP05	0,66	4	1,44	6	1,06	5	3,16	2,31
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	06	DDPP06	1,07	5	3,43	10	1,64	8	6,14	6,50
Auvergne-Rhône-Alpes	07	DDCSPP07	0,84	6	0,98	5	0,96	5	2,77	3,12
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	08	DDCSPP08	1,15	9	0,99	4	1,01	4	3,15	2,06
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	09	DDCSPP09	0,82	5	1,42	6	1,35	4	3,59	2,33
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	10	DDCSPP10	0,91	6	0,76	5	0,94	5	2,61	2,02
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	11	DDCSPP11	1,36	6	1,90	6	0,67	2	3,93	2,91
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	DDCSPP12	4,79	8	0,62	9	0,64	2	6,06	3,69
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	13	DDPP13	1,04	7	3,05	10	2,42	8	6,50	10,50
Normandie	14	DDPP14	2,78	14	1,04	9	1,04	4	4,86	5,05
Auvergne-Rhône-Alpes	15	DDCSPP15	4,16	8	0,43	7	0,23	3	4,82	3,75
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	16	DDCSPP16	0,76	8	1,38	7	1,26	6	3,40	2,64
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	17	DDPP17	4,56	18	4,99	18	2,62	17	12,17	8,58
Centre-Val de Loire	18	DDCSPP18	0,62	2	0,54	3	0,94	2	2,10	2,59

¹ UO : unité opérationnelle.

² DDPP : direction départementale de la protection des populations.

³ DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

Région	Dpt	Mission UO ¹	SSA hors abattoir							
			Étab. agréés		Remise directe		Restauration collective		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	DDCSPP19	1,31	21	1,20	6	1,14	3	3,65	2,69
Bourgogne-Franche-Comté	21	DDPP21	1,47	5	0,63	4	0,48	3	2,58	2,63
Bretagne	22	DDPP22	5,55	49	1,95	14	2,49	14	9,99	5,91
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	23	DDCSPP23	0,30	3	1,75	5	0,96	3	3,01	2,17
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	24	DDCSPP24	1,08	11	1,30	8	0,95	6	3,33	4,07
Bourgogne-Franche-Comté	25	DDCSPP25	1,73	9	0,52	4	0,67	5	2,92	3,87
Auvergne-Rhône-Alpes	26	DDPP26	2,31	16	0,65	6	0,72	4	3,68	3,46
Normandie	27	DDPP27	0,74	4	1,91	6	1,09	4	3,75	2,72
Centre-Val de Loire	28	DDCSPP28	0,50	4	0,91	2	0,88	2	2,29	2,29
Bretagne	29	DDPP29	6,00	29	0,54	4	2,89	8	9,44	8,14
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	30	DDPP30	1,45	6	1,97	9	1,55	4	4,96	3,32
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	31	DDPP31	1,85	10	1,10	8	2,96	7	5,92	6,00
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	32	DDCSPP32	1,43	13	0,91	7	1,11	6	3,45	3,30
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	33	DDPP33	3,51	13	1,86	17	3,89	13	9,26	10,00
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	34	DDPP34	4,15	13	1,94	13	1,51	8	7,59	7,76
Bretagne	35	DDCSPP35	5,97	54	2,13	13	3,89	12	11,99	7,00
Centre-Val de Loire	36	DDCSPP36	1,31	4	0,28	4	0,82	3	2,41	2,51
Centre-Val de Loire	37	DDPP37	1,41	8	1,52	7	1,58	7	4,51	3,12
Auvergne-Rhône-Alpes	38	DDPP38	3,06	10	1,08	9	1,98	9	6,12	6,70
Bourgogne-Franche-Comté	39	DDCSPP39	0,96	4	0,48	3	1,04	3	2,48	2,79
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	40	DDCSPP40	2,09	14	0,90	13	1,94	8	4,93	3,82
Centre-Val de Loire	41	DDCSPP41	0,99	9	0,78	5	1,01	5	2,78	2,54
Auvergne-Rhône-Alpes	42	DDPP42	2,22	12	1,61	14	2,22	10	6,05	5,90
Auvergne-Rhône-Alpes	43	DDCSPP43	1,93	10	1,04	11	1,14	10	4,12	3,27
Pays-de-la-Loire	44	DDPP44	5,03	19	0,35	3	2,27	5	7,65	8,00
Centre-Val de Loire	45	DDPP45	1,25	9	0,44	5	1,46	5	3,16	3,82

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

Région	Dpt	Mission UO ¹	SSA hors abattoir							
			Étab. agréés		Remise directe		Restauration collective		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	46	DDCSPP46	1,88	7	0,72	7	1,15	5	3,75	2,79
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	47	DDCSPP47	1,11	6	0,82	5	1,70	4	3,62	2,79
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	48	DDCSPP48	1,03	4	1,25	4	0,40	1	2,68	2,49
Pays-de-la-Loire	49	DDPP49	2,48	26	1,34	12	1,71	12	5,53	3,69
Normandie	50	DDPP50	3,58	19	0,87	8	2,10	8	6,56	5,79
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	51	DDCSPP51	0,25	6	1,84	6	0,84	3	2,93	2,50
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	52	DDCSPP52	0,92	5	1,26	4	1,13	4	3,30	1,95
Pays-de-la-Loire	53	DDCSPP53	2,72	25	0,42	2	2,68	9	5,82	2,83
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	54	DDPP54	0,70	3	1,10	6	2,20	4	4,00	2,76
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	55	DDCSPP55	0,84	6	0,54	7	0,91	3	2,28	2,01
Bretagne	56	DDPP56	9,23	38	2,77	18	4,18	20	16,18	7,49
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	57	DDPP57	1,68	23	0,64	7	1,53	7	3,85	4,00
Bourgogne-Franche-Comté	58	DDCSPP58	1,34	12	0,17	2	0,77	3	2,28	2,12
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	59	DDPP59	4,05	16	0,67	13	4,90	14	9,62	15,00
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	60	DDPP60	0,47	5	0,64	4	1,91	5	3,02	2,77
Normandie	61	DDCSPP61	1,04	11	2,02	7	1,23	5	4,28	2,69
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	62	DDPP62	3,67	12	2,64	13	2,65	9	8,96	11,10
Auvergne-Rhône-Alpes	63	DDPP63	2,02	14	0,29	5	0,50	5	2,82	4,56
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	64	DDPP64	4,69	20	0,70	10	1,06	8	6,45	8,80
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	65	DDCSPP65	0,95	11	0,58	4	0,71	1	2,24	2,80
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	66	DDPP66	0,73	12	1,45	7	2,03	6	4,21	2,50
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	67	DDPP67	2,84	11	0,57	5	0,55	2	3,96	6,00
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	68	DDCSPP68	1,70	9	1,69	10	0,60	3	4,00	3,17
Auvergne-Rhône-Alpes	69	DDPP69	3,07	9	2,81	7	2,66	6	8,54	10,50

Région	Dpt	Mission UO ¹	SSA hors abattoir							Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			Étab. agréés		Remise directe		Restauration collective				
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Bourgogne-Franche-Comté	70	DDCSPP70	1,13	6	0,23	4	0,17	4	1,53	2,05	
Bourgogne-Franche-Comté	71	DDPP71	1,80	16	1,08	8	1,54	7	4,42	3,73	
Pays-de-la-Loire	72	DDPP72	1,61	14	1,77	8	1,73	10	5,10	3,55	
Auvergne-Rhône-Alpes	73	DDCSPP73	1,89	8	1,26	8	1,54	8	4,68	4,09	
Auvergne-Rhône-Alpes	74	DDPP74	2,70	12	1,22	10	1,90	7	5,82	6,44	
Île-de-France	75	DDPP75	0,70	1	0,80	1	3,08	6	4,58	4,00	
Normandie	76	DDPP76	3,75	15	0,44	10	4,58	11	8,77	8,00	
Île-de-France	77	DDPP77	1,30	8	0,89	7	2,73	6	4,92	6,00	
Île-de-France	78	DDPP78	0,89	11	0,33	7	3,41	7	4,63	6,00	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	79	DDCSPP79	2,32	24	0,85	7	0,95	7	4,11	3,19	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	80	DDPP80	0,74	6	1,38	9	1,68	7	3,80	2,92	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	81	DDCSPP81	1,54	6	1,24	6	0,80	6	3,58	3,09	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	82	DDCSPP82	1,00	14	1,02	6	1,16	4	3,18	2,18	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	83	DDPP83	2,60	7	0,66	6	0,84	7	4,10	6,00	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	84	DDPP84	0,75	9	2,36	11	1,12	7	4,22	2,91	
Pays-de-la-Loire	85	DDPP85	5,35	12	1,39	10	0,87	5	7,60	6,76	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	86	DDPP86	1,29	6	0,78	5	1,44	5	3,51	2,69	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	87	DDCSPP87	1,37	11	1,23	7	1,50	7	4,10	2,67	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	88	DDCSPP88	1,12	6	0,50	5	0,74	4	2,35	2,82	
Bourgogne-Franche-Comté	89	DDCSPP89	1,23	10	0,56	3	1,02	3	2,81	2,29	
Bourgogne-Franche-Comté	90	DDCSPP90	0,24	1	0,50	4	0,35	1	1,09	1,87	
Île-de-France	91	DDPP91	1,05	4	0,19	2	2,81	6	4,05	5,50	
Île-de-France	92	DDPP92	0,58	4	0,60	3	4,81	7	6,00	6,25	
Île-de-France	93	DDPP93	2,17	7	0,05	1	3,91	10	6,13	7,50	
Île-de-France	94	DDPP94	4,18	17	0,63	2	1,27	7	6,08	7,83	
Île-de-France	95	DDPP95	0,80	5	0,79	6	2,43	6	4,02	5,50	
Guadeloupe	971	DAAF971	0,36	4	4,37	16	3,60	11	8,33	3,01	
Martinique	972	DAAF972	0,46	5	1,03	8	1,69	7	3,18	2,67	

			SSA hors abattoir							
			Étab. agréés		Remise directe		Restauration collective		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
Région	Dpt	Mission UO ¹	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Guyane	973	DAAF973	1,39	8	1,62	9	0,69	4	3,70	2,02
Réunion	974	DAAF974	3,37	12	1,34	5	1,70	8	6,41	3,85
Mayotte	976	DAAF976	1,24	3	2,28	7	1,19	4	4,71	1,80
Corse	2A	DDCSPP2A	0,91	4	0,86	6	0,25	2	2,02	2,80
Corse	2B	DDCSPP2B	1,50	9	2,94	8	1,01	3	5,46	2,85
Total général			197,26	1 105	123,96	720	164,49	618	485,71	435,19

			Abattoirs de boucherie et gros gibier							
			Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
Région	Dpt	Mission UO	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Auvergne-Rhône-Alpes	01	DDPP01	1,65	18	13,23	19	0,16	3	15,03	19,70
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	02	DDPP02	0,73	10	8,75	18	0,15	2	9,64	6,57
Auvergne-Rhône-Alpes	03	DDCSPP03	1,61	36	30,93	43	1,23	5	33,76	35,60
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	04	DDCSPP04	0,45	3	6,96	11	0,40	2	7,81	7,38
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	05	DDCSPP05	0,53	9	2,82	11	0,28	2	3,63	4,20
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	06	DDPP06	0,02	1	1,33	3			1,35	0,80
Auvergne-Rhône-Alpes	07	DDCSPP07	0,93	8	4,18	12	0,01	1	5,11	4,88
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	08	DDCSPP08	0,63	7	3,71	9	0,23	3	4,58	4,78
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	09	DDCSPP09	1,18	12	3,84	18	0,24	1	5,26	4,85
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	10	DDCSPP10	0,22	5	2,23	8	0,14	4	2,59	2,04
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	11	DDCSPP11	0,17	8	3,55	13	0,10	1	3,82	2,98
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	DDCSPP12	1,50	28	24,90	38	2,50	9	28,90	30,29
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	13	DDPP13	0,93	8	3,10	21	0,33	2	4,36	2,56
Normandie	14	DDPP14	2,85	20	15,81	27	1,55	7	20,21	22,01
Auvergne-Rhône-Alpes	15	DDCSPP15	0,69	7	8,17	15	0,48	1	9,35	10,37

Région	Dpt	Mission UO	Abattoirs de boucherie et gros gibier							Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			Établissement		Produits		Management				
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	16	DDCSPP16	1,19	21	12,69	29	0,92	6	14,79	13,75	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	17	DDPP17	0,32	6	4,46	10	0,46	5	5,25	6,75	
Centre-Val de Loire	18	DDCSPP18	0,25	1	1,16	5	0,10	1	1,51	1,20	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	DDCSPP19	1,55	30	21,78	33	0,22	3	23,54	24,23	
Bourgogne-Franche-Comté	21	DDPP21	0,99	5	10,64	19	0,66	5	12,30	12,69	
Bretagne	22	DDPP22	1,46	29	80,06	109	6,44	20	87,96	93,46	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	23	DDCSPP23							0,00	0,00	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	24	DDCSPP24	2,18	12	20,85	33	1,59	7	24,61	28,43	
Bourgogne-Franche-Comté	25	DDCSPP25	1,57	14	8,31	18	1,24	8	11,11	11,97	
Auvergne-Rhône-Alpes	26	DDPP26	1,36	16	8,97	18	0,80	6	11,13	11,33	
Normandie	27	DDPP27	0,33	10	7,09	14	0,45	2	7,88	8,00	
Centre-Val de Loire	28	DDCSPP28	0,07	4	0,29	4	0,02	1	0,37	0,38	
Bretagne	29	DDPP29	0,97	33	53,38	74	2,62	14	56,96	61,92	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	30	DDPP30	0,79	10	5,26	16	0,13	4	6,19	4,88	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	31	DDPP31	0,70	11	6,00	15	0,43	4	7,12	7,47	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	32	DDCSPP32	0,59	10	6,96	14	0,10	1	7,65	6,75	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	33	DDPP33	0,33	4	1,21	6	0,06	1	1,60	1,55	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	34	DDPP34	0,16	3	2,94	8	0,11	2	3,21	2,18	
Bretagne	35	DDCSPP35	3,64	50	94,18	123	5,61	19	103,42	107,25	
Centre-Val de Loire	36	DDCSPP36	0,94	14	5,40	16	0,61	10	6,94	6,68	
Centre-Val de Loire	37	DDPP37	0,10	3	1,28	4	0,03	1	1,40	1,60	
Auvergne-Rhône-Alpes	38	DDPP38	1,51	15	5,58	23	0,15	2	7,24	7,98	
Bourgogne-Franche-Comté	39	DDCSPP39	1,14	10	4,57	14			5,70	6,06	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	40	DDCSPP40	0,69	7	5,03	7	0,32	2	6,04	6,84	
Centre-Val de Loire	41	DDCSPP41	0,43	5	2,01	8	0,14	2	2,58	3,05	

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

Région	Dpt	Mission UO	Abattoirs de boucherie et gros gibier							
			Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Auvergne-Rhône-Alpes	42	DDPP42	1,41	8	29,70	38	0,49	6	31,60	40,20
Auvergne-Rhône-Alpes	43	DDCSPP43	0,49	9	7,26	15	0,13	2	7,88	8,43
Pays-de-la-Loire	44	DDPP44	0,42	6	9,02	12	0,18	1	9,62	9,25
Centre-Val de Loire	45	DDPP45	0,30	6	6,50	14	0,46	1	7,25	8,94
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	46	DDCSPP46	0,28	10	7,26	14	0,09	1	7,63	6,63
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	47	DDCSPP47	0,55	3	3,60	5	0,15	1	4,30	3,86
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	48	DDCSPP48	1,36	17	6,11	16	0,15	1	7,62	7,80
Pays-de-la-Loire	49	DDPP49	1,09	30	19,70	30	0,32	6	21,11	23,05
Normandie	50	DDPP50	1,67	23	23,79	34	1,92	9	27,38	31,08
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	51	DDCSPP51	0,26	7	8,10	11	0,60	1	8,96	9,50
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	52	DDCSPP52	0,25	3	1,90	3	0,05	1	2,20	2,39
Pays-de-la-Loire	53	DDCSPP53	1,43	17	22,35	37	1,10	5	24,87	28,98
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	54	DDPP54	0,07	1	0,31	5			0,38	0,38
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	55	DDCSPP55	0,24	6	3,67	6	0,08	1	3,99	5,44
Bretagne	56	DDPP56	1,46	13	30,81	47	0,11	3	32,38	31,44
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	57	DDPP57	2,04	21	13,49	24	0,21	2	15,74	15,59
Bourgogne-Franche-Comté	58	DDCSPP58	0,77	11	5,53	14	0,44	3	6,74	4,79
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	59	DDPP59	2,01	23	20,39	31	0,85	10	23,25	23,80
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	60	DDPP60	0,24	11	9,55	15	0,54	1	10,33	9,69
Normandie	61	DDCSPP61	0,77	17	12,18	30	0,84	3	13,79	16,11
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	62	DDPP62	3,33	23	16,33	23	0,80	4	20,46	21,36
Auvergne-Rhône-Alpes	63	DDPP63	0,12	3	3,59	11	0,20	2	3,91	4,53
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	64	DDPP64	1,37	30	19,73	41	0,81	6	21,91	22,05
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	65	DDCSPP65	0,48	10	6,79	12	0,13	1	7,40	7,17
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	66	DDPP66	0,65	6	3,53	10	0,23	2	4,41	3,89

Région	Dpt	Mission UO	Abattoirs de boucherie et gros gibier							DO 2016
			Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	67	DDPP67	1,40	14	10,16	22	0,36	6	11,92	12,21
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	68	DDCSPP68	0,18	3	2,22	9	0,13	2	2,53	1,84
Auvergne-Rhône-Alpes	69	DDPP69	0,40	5	6,77	17	0,40	2	7,57	7,07
Bourgogne-Franche-Comté	70	DDCSPP70	0,66	11	4,87	13	0,16	2	5,69	3,14
Bourgogne-Franche-Comté	71	DDPP71	1,79	26	18,83	34	0,59	4	21,20	19,97
Pays-de-la-Loire	72	DDPP72	1,68	10	29,23	43	0,68	3	31,59	33,57
Auvergne-Rhône-Alpes	73	DDCSPP73	0,59	9	3,97	13	0,12	3	4,68	4,79
Auvergne-Rhône-Alpes	74	DDPP74	0,45	6	4,50	16	0,25	1	5,20	5,94
Île-de-France	75	DDPP75							0,00	0,00
Normandie	76	DDPP76	0,69	10	4,55	12	0,27	6	5,51	5,90
Île-de-France	77	DDPP77	0,72	6	4,66	7	0,37	1	5,75	3,31
Île-de-France	78	DDPP78	0,52	5	4,11	13	0,20	1	4,83	4,50
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	79	DDCSPP79	3,73	43	37,73	55	0,61	7	42,08	45,44
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	80	DDPP80	0,74	6	3,80	7	0,18	2	4,72	4,00
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	81	DDCSPP81	1,41	31	24,90	32	0,22	6	26,53	29,91
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	82	DDCSPP82	1,35	12	8,11	16	0,70	4	10,16	10,60
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	83	DDPP83	0,12	2	0,17	11			0,29	0,00
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	84	DDPP84	0,26	9	2,49	16	0,23	5	2,98	2,95
Pays-de-la-Loire	85	DDPP85	3,44	28	29,39	43	0,64	4	33,47	33,08
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	86	DDPP86	1,37	19	12,36	25	0,40	4	14,13	16,24
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	87	DDCSPP87	1,73	20	19,59	26	0,69	4	22,01	20,43
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	88	DDCSPP88	0,93	12	10,57	17	0,50	1	12,00	12,37
Bourgogne-Franche-Comté	89	DDCSPP89	0,55	12	8,31	13	0,55	4	9,41	11,05
Bourgogne-Franche-Comté	90	DDCSPP90	0,05	2	0,14	2			0,19	0,00
Île-de-France	91	DDPP91							0,00	0,00
Île-de-France	92	DDPP92							0,00	0,00

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

			Abattoirs de boucherie et gros gibier								
Région	Dpt	Mission UO	Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016	
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Île-de-France	93	DDPP93	0,04	1	0,31	10			0,35	0,00	
Île-de-France	94	DDPP94							0,00	0,00	
Île-de-France	95	DDPP95	0,12	1	1,81	8			1,93	1,37	
Guadeloupe	971	DAAF971	0,85	9	2,98	13			3,83	3,40	
Martinique	972	DAAF972	0,11	5	2,71	8	0,07	2	2,89	2,04	
Guyane	973	DAAF973	0,51	7	1,74	12	0,10	2	2,35	1,93	
Réunion	974	DAAF974	1,16	6	5,04	9			6,20	7,35	
Mayotte	976	DAAF976							0,00	0,00	
Corse	2A	DDCSPP2A	0,13	1	3,61	9	0,23	1	3,97	3,39	
Corse	2B	DDCSPP2B	0,33	3	1,59	7	0,15	1	2,06	1,27	
Total général			88,39	1 151	1 065,98	1 922	50,64	320	1 205,01	1 250,82	

			Abattoirs de volailles et petit gibier								
Région	Dpt	Mission UO	Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016	
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Auvergne-Rhône-Alpes	01	DDPP01	1,23	2	0,09	2			1,32	1,43	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	02	DDPP02	0,12	2	0,05	1			0,17	0,13	
Auvergne-Rhône-Alpes	03	DDCSPP03	0,58	8	1,44	6			2,02	2,91	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	04	DDCSPP04							0,00	0,00	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	05	DDCSPP05							0,00	0,00	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	06	DDPP06	0,02	1	0,05	1			0,07	0,04	
Auvergne-Rhône-Alpes	07	DDCSPP07	0,56	5	0,35	3	0,14	1	1,05	1,29	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	08	DDCSPP08	0,08	3	0,02	1			0,10	0,08	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	09	DDCSPP09	0,24	3	0,07	2			0,31	0,20	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	10	DDCSPP10	0,06	2	0,08	5			0,14	0,04	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	11	DDCSPP11	0,09	1	0,06	1			0,15	0,12	

			Abattoirs de volailles et petit gibier							
Région	Dpt	Mission UO	Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents		
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	DDCSPP12	0,21	3	0,06	2	0,10	1	0,37	0,19
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	13	DDPP13	0,29	2					0,29	0,26
Normandie	14	DDPP14	0,85	3	0,45	3	0,20	1	1,50	1,58
Auvergne-Rhône-Alpes	15	DDCSPP15	0,37	2					0,37	0,14
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	16	DDCSPP16	0,53	6	0,33	5			0,86	0,60
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	17	DDPP17	0,15	2					0,15	0,10
Centre-Val de Loire	18	DDCSPP18	0,12	2	0,99	3	0,07	1	1,18	1,33
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	DDCSPP19	0,04	1					0,04	0,04
Bourgogne-Franche-Comté	21	DDPP21	0,05	2	0,06	2			0,11	0,04
Bretagne	22	DDPP22	0,58	9	5,00	15	1,03	3	6,61	11,28
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	23	DDCSPP23	0,04	2	0,02	1			0,06	0,06
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	24	DDCSPP24	1,00	5	2,83	6	0,16	1	3,99	6,89
Bourgogne-Franche-Comté	25	DDCSPP25	0,13	2	0,07	2			0,20	0,04
Auvergne-Rhône-Alpes	26	DDPP26	0,28	2	0,38	2	0,12	2	0,78	2,30
Normandie	27	DDPP27	0,58	3	0,51	3			1,09	0,74
Centre-Val de Loire	28	DDCSPP28	0,62	5	0,34	3	0,15	2	1,11	1,40
Bretagne	29	DDPP29	3,02	15	4,56	15	1,54	4	9,12	17,61
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	30	DDPP30	0,53	6	1,44	5	0,03	3	2,01	2,48
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	31	DDPP31	0,80	6	0,27	5			1,07	0,71
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	32	DDCSPP32	3,02	13	1,99	13	0,10	1	5,12	8,44
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	33	DDPP33	0,65	5	0,83	4	0,09	1	1,57	2,49
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	34	DDPP34	0,35	3	0,14	1			0,50	0,16
Bretagne	35	DDCSPP35	0,36	5					0,36	0,24
Centre-Val de Loire	36	DDCSPP36	0,15	1	0,01	1	0,03	1	0,19	0,09
Centre-Val de Loire	37	DDPP37	0,16	3	0,08	1	0,01	1	0,24	0,10

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

			Abattoirs de volailles et petit gibier								
			Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016	
Région	Dpt	Mission UO	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Auvergne-Rhône-Alpes	38	DDPP38	0,27	1	0,10	1			0,37	0,27	
Bourgogne-Franche-Comté	39	DDCSPP39	0,07	1	0,02	1			0,08	0,07	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	40	DDCSPP40	3,15	14	5,64	15	0,12	2	8,91	10,11	
Centre-Val de Loire	41	DDCSPP41	1,00	6	1,45	8	0,15	2	2,61	4,53	
Auvergne-Rhône-Alpes	42	DDPP42	0,12	3	0,37	2			0,49	0,46	
Auvergne-Rhône-Alpes	43	DDCSPP43	0,24	5	0,07	2	0,10	2	0,41	0,24	
Pays-de-la-Loire	44	DDPP44	0,58	5	1,51	5			2,09	5,20	
Centre-Val de Loire	45	DDPP45	0,22	2	0,17	3	0,13	1	0,52	0,36	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	46	DDCSPP46	1,02	8	0,67	4	0,08	1	1,77	1,95	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	47	DDCSPP47	0,27	2	0,10	1			0,37	0,29	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	48	DDCSPP48	0,08	1					0,08	0,06	
Pays-de-la-Loire	49	DDPP49	1,35	10	2,73	9	0,08	1	4,16	5,55	
Normandie	50	DDPP50	0,22	2	0,03	1	0,05	1	0,30	0,21	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	51	DDCSPP51	0,57	4	0,44	2	0,10	1	1,11	1,97	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	52	DDCSPP52	0,10	1					0,10	0,05	
Pays-de-la-Loire	53	DDCSPP53	2,11	16	3,08	17	0,49	3	5,68	15,85	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	54	DDPP54	0,07	1	0,13	2	0,05	1	0,25	0,10	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	55	DDCSPP55	0,13	4	0,04	3			0,18	0,08	
Bretagne	56	DDPP56	2,11	17	14,86	27	0,36	4	17,33	21,48	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	57	DDPP57	0,02	1	0,01	1			0,03	0,15	
Bourgogne-Franche-Comté	58	DDCSPP58	0,22	3	0,02	1			0,24	0,14	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	59	DDPP59	1,45	9	0,55	3	0,15	2	2,15	1,95	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	60	DDPP60	0,12	3					0,12	0,08	
Normandie	61	DDCSPP61	0,21	4	1,99	4	0,22	2	2,42	5,05	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	62	DDPP62	0,28	4	0,06	3	0,12	1	0,46	0,76	
Auvergne-Rhône-Alpes	63	DDPP63	0,15	3	0,45	3	0,15	1	0,75	0,66	

			Abattoirs de volailles et petit gibier								
Région	Dpt	Mission UO	Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016	
			ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	64	DDPP64	0,57	6	0,71	5			1,28	2,67	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	65	DDCSPP65	1,13	4	1,27	2			2,40	2,39	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	66	DDPP66	0,18	3	0,09	2	0,02	1	0,29	0,10	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	67	DDPP67	0,73	2	0,09	2			0,83	2,20	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	68	DDCSPP68	0,22	2	0,30	2	0,03	2	0,55	0,24	
Auvergne-Rhône-Alpes	69	DDPP69	1,04	6	0,55	2	0,10	1	1,69	2,31	
Bourgogne-Franche-Comté	70	DDCSPP70	0,10	1			0,02	1	0,12	0,08	
Bourgogne-Franche-Comté	71	DDPP71	1,18	9	1,97	8	0,13	2	3,28	7,55	
Pays-de-la-Loire	72	DDPP72	1,20	2	1,91	4	0,15	1	3,26	8,06	
Auvergne-Rhône-Alpes	73	DDCSPP73							0,00	0,00	
Auvergne-Rhône-Alpes	74	DDPP74	0,06	2	0,04	1			0,10	0,08	
Île-de-France	75	DDPP75							0,00	0,00	
Normandie	76	DDPP76							0,00	0,14	
Île-de-France	77	DDPP77	0,50	2	0,10	1			0,60	0,20	
Île-de-France	78	DDPP78	0,20	1	0,02	1			0,22	0,05	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	79	DDCSPP79	2,68	18	6,62	14	0,48	4	9,78	15,52	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	80	DDPP80	0,40	3					0,40	0,06	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	81	DDCSPP81	0,81	5	0,35	4	0,06	1	1,22	0,89	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	82	DDCSPP82	0,53	3	0,21	2			0,74	0,15	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	83	DDPP83	0,01	2					0,01	0,04	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	84	DDPP84	0,30	6	0,38	3			0,68	0,91	
Pays-de-la-Loire	85	DDPP85	3,99	19	14,64	26	0,68	3	19,31	30,23	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	86	DDPP86	0,44	3	0,04	1			0,48	0,26	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	87	DDCSPP87	0,13	2	0,01	1			0,14	0,06	

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

			Abattoirs de volailles et petit gibier								
			Établissement		Produits		Management		Total ETPT (GAO 2015)	DO 2016	
Région	Dpt	Mission UO	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents	ETPT	Nbr d'agents			
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	88	DDCSPP88	0,06	2	0,02	1			0,08	0,06	
Bourgogne-Franche-Comté	89	DDCSPP89	1,67	5	1,46	5	0,18	2	3,31	6,32	
Bourgogne-Franche-Comté	90	DDCSPP90	0,03	3					0,03	0,03	
Île-de-France	91	DDPP91	0,09	2					0,09	0,11	
Île-de-France	92	DDPP92							0,00	0,00	
Île-de-France	93	DDPP93	0,12	2					0,12	0,03	
Île-de-France	94	DDPP94	0,12	1	0,01	1			0,13	0,06	
Île-de-France	95	DDPP95	0,36	1					0,36	0,10	
Guadeloupe	971	DAAF971	0,20	2	0,03	1			0,23	0,08	
Martinique	972	DAAF972	0,20	5	0,08	3			0,28	0,44	
Guyane	973	DAAF973							0,00	0,00	
Réunion	974	DAAF974	2,28	7	0,95	2			3,23	1,97	
Mayotte	976	DAAF976	0,10	2	0,28	2			0,38	0,02	
Corse	2A	DDCSPP2A							0,00	0,00	
Corse	2B	DDCSPP2B	0,09	2	0,07	2			0,16	0,14	
Total général			55,70	400	89,25	330	7,97	66	152,91	226,72	

			Total domaine SSA			
Région	Dpt	Mission UO	Total ETPT (GAO 2015)	Nombre d'agents	DO 2016	Complément DO « remise directe »
Auvergne-Rhône-Alpes	01	DDPP01	21,80	30	24,88	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	02	DDPP02	13,97	26	9,15	
Auvergne-Rhône-Alpes	03	DDCSPP03	40,58	52	41,31	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	04	DDCSPP04	12,05	16	9,79	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	05	DDCSPP05	6,79	16	6,51	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	06	DDPP06	7,56	12	7,34	1,20
Auvergne-Rhône-Alpes	07	DDCSPP07	8,93	16	9,29	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	08	DDCSPP08	7,84	13	6,92	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	09	DDCSPP09	9,16	20	7,38	

Région	Dpt	Mission UO	Total domaine SSA			
			Total ETPT (GAO 2015)	Nombre d'agents	DO 2016	Complément DO « remise directe »
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	10	DDCSPP10	5,33	15	4,10	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	11	DDCSPP11	7,90	16	6,01	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	12	DDCSPP12	35,33	51	34,17	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	13	DDPP13	11,14	24	13,32	1,50
Normandie	14	DDPP14	26,57	36	28,64	
Auvergne-Rhône-Alpes	15	DDCSPP15	14,53	24	14,26	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	16	DDCSPP16	19,05	38	16,99	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	17	DDPP17	17,56	31	15,43	
Centre-Val de Loire	18	DDCSPP18	4,79	11	5,12	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	19	DDCSPP19	27,23	39	26,96	
Bourgogne-Franche-Comté	21	DDPP21	14,99	27	15,36	
Bretagne	22	DDPP22	104,56	130	110,65	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	23	DDCSPP23	3,07	6	2,23	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	24	DDCSPP24	31,92	42	39,39	
Bourgogne-Franche-Comté	25	DDCSPP25	14,23	24	15,88	
Auvergne-Rhône-Alpes	26	DDPP26	15,59	26	17,09	
Normandie	27	DDPP27	12,71	18	11,46	
Centre-Val de Loire	28	DDCSPP28	3,77	6	4,07	
Bretagne	29	DDPP29	75,52	98	87,67	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	30	DDPP30	13,16	21	10,68	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	31	DDPP31	14,11	26	14,18	0,60
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	32	DDCSPP32	16,21	24	18,49	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	33	DDPP33	12,42	21	14,04	2,60
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	34	DDPP34	11,30	23	10,10	0,90

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

Région	Dpt	Mission UO	Total domaine SSA			
			Total ETPT (GAO 2015)	Nombre d'agents	DO 2016	Complément DO « remise directe »
Bretagne	35	DDCSPP35	115,77	143	114,49	
Centre-Val de Loire	36	DDCSPP36	9,55	20	9,28	
Centre-Val de Loire	37	DDPP37	6,15	12	4,82	
Auvergne-Rhône-Alpes	38	DDPP38	13,73	26	14,95	
Bourgogne-Franche-Comté	39	DDCSPP39	8,27	16	8,92	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	40	DDCSPP40	19,87	29	20,77	
Centre-Val de Loire	41	DDCSPP41	7,96	17	10,12	
Auvergne-Rhône-Alpes	42	DDPP42	38,14	49	46,56	
Auvergne-Rhône-Alpes	43	DDCSPP43	12,41	23	11,94	
Pays-de-la-Loire	44	DDPP44	19,35	28	22,45	0,40
Centre-Val de Loire	45	DDPP45	10,93	17	13,12	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	46	DDCSPP46	13,15	19	11,37	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	47	DDCSPP47	8,29	11	6,94	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	48	DDCSPP48	10,38	21	10,35	
Pays-de-la-Loire	49	DDPP49	30,80	47	32,29	
Normandie	50	DDPP50	34,23	45	37,08	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	51	DDCSPP51	12,99	18	13,97	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	52	DDCSPP52	5,60	9	4,39	
Pays-de-la-Loire	53	DDCSPP53	36,38	52	47,66	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	54	DDPP54	4,62	9	3,24	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	55	DDCSPP55	6,44	10	7,53	
Bretagne	56	DDPP56	65,88	87	60,41	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	57	DDPP57	19,62	28	19,74	
Bourgogne-Franche-Comté	58	DDCSPP58	9,27	20	7,05	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	59	DDPP59	35,01	49	40,75	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	60	DDPP60	13,46	19	12,54	
Normandie	61	DDCSPP61	20,49	38	23,85	
Nord-Pas-de-Calais-	62	DDPP62	29,88	41	33,22	

Région	Dpt	Mission UO	Total domaine SSA			
			Total ETPT (GAO 2015)	Nombre d'agents	DO 2016	Complément DO « remise directe »
Picardie						
Auvergne-Rhône-Alpes	63	DDPP63	7,48	20	9,75	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	64	DDPP64	29,65	53	33,52	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	65	DDCSPP65	12,04	19	12,36	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	66	DDPP66	8,90	19	6,49	
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	67	DDPP67	16,71	29	20,41	0,50
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	68	DDCSPP68	7,08	11	5,25	
Auvergne-Rhône-Alpes	69	DDPP69	17,80	29	19,88	2,20
Bourgogne-Franche-Comté	70	DDCSPP70	7,34	16	5,27	
Bourgogne-Franche-Comté	71	DDPP71	28,90	43	31,25	
Pays-de-la-Loire	72	DDPP72	39,96	61	45,18	
Auvergne-Rhône-Alpes	73	DDCSPP73	9,36	17	8,88	
Auvergne-Rhône-Alpes	74	DDPP74	11,12	19	12,46	
Île-de-France	75	DDPP75	4,58	8	4,00	
Normandie	76	DDPP76	14,28	22	14,04	
Île-de-France	77	DDPP77	11,27	15	9,51	
Île-de-France	78	DDPP78	9,68	14	10,55	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	79	DDCSPP79	55,96	73	64,15	
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	80	DDPP80	8,91	14	6,98	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	81	DDCSPP81	31,33	39	33,89	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	82	DDCSPP82	14,08	20	12,93	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	83	DDPP83	4,40	15	6,04	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	84	DDPP84	7,88	20	6,77	
Pays-de-la-Loire	85	DDPP85	60,39	79	70,07	
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	86	DDPP86	18,12	33	19,19	

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGAL SUR LE TERRITOIRE PAR MISSION

Région	Dpt	Mission UO	Total domaine SSA			
			Total ETPT (GAO 2015)	Nombre d'agents	DO 2016	Complément DO « remise directe »
Aquitaine-Limousin- Poitou-Charentes	87	DDCSPP87	26,26	32	23,16	
Alsace-Champagne- Ardenne-Lorraine	88	DDCSPP88	14,43	23	15,25	
Bourgogne-Franche- Comté	89	DDCSPP89	15,53	21	19,66	
Bourgogne-Franche- Comté	90	DDCSPP90	1,31	4	1,90	
Île-de-France	91	DDPP91	4,14	7	5,61	
Île-de-France	92	DDPP92	6,00	8	6,25	
Île-de-France	93	DDPP93	6,60	13	7,53	
Île-de-France	94	DDPP94	6,21	19	7,89	
Île-de-France	95	DDPP95	6,31	9	6,97	
Guadeloupe	971	DAAF971	12,40	25	6,49	
Martinique	972	DAAF972	6,35	16	5,15	
Guyane	973	DAAF973	6,05	14	3,95	
Réunion	974	DAAF974	15,84	25	13,17	
Mayotte	976	DAAF976	5,09	8	1,82	
Corse	2A	DDCSPP2A	5,99	12	6,19	
Corse	2B	DDCSPP2B	7,68	15	4,26	
		Total général	1 843,629	2 820	1 912,73	9,90

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux