

Paris, le 14 février 2018

Une approche globale de la sécurité de la chaîne alimentaire pour redonner confiance aux consommateurs

Les aliments ne sont pas des biens de consommation comme les autres : leur nature biologique en fait des produits vivants, périssables, et notre rapport à l'alimentation est à la fois physiologique, psychologique et culturel. Leur ingestion étant indispensable à la vie, le citoyen-consommateur ne peut concevoir qu'ils lui causent le moindre préjudice. Toute fraude ou toute crise sanitaire suscite indignation, déferlante médiatique, défiance et met à mal les producteurs même lorsque les conséquences objectives sur la santé publique sont limitées. L'urbanisation et l'industrialisation de la production éloignent nos concitoyens des producteurs, leur font ignorer les modalités de production ce qui limite leur capacité à appréhender et à gérer les risques liés à l'alimentation. Le besoin de sécurité sanitaire en devient absolu alors même que la mondialisation des échanges accroît les risques.

Les enjeux de contrôle de la chaîne alimentaire, qui ont l'agriculture et l'agroalimentaire pour matière, le consommateur pour bénéficiaire et la santé publique pour finalité, sont au cœur de notre société et des missions régaliennes de l'État.

Pour améliorer la sécurité et la qualité de l'alimentation, restaurer la confiance du consommateur et protéger les filières de production, le SNISPV estime qu'il est primordial de faire évoluer la police de la chaîne alimentaire vers une approche unifiée, pluridisciplinaire et interministérielle.

Les constats

1. Des acteurs multiples, des enjeux interdépendants et des attentes sociétales fortes

Les enjeux portés par la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire ne se limitent pas à son objet principal : la santé publique. Il convient également de prendre en compte les enjeux économiques (évolution de l'agriculture, place de l'industrie agroalimentaire, développement du commerce international, fraudes économiques...), environnementaux, culturels et sociétaux. Les attentes des consommateurs sont de plus en plus fortes : une alimentation sûre, saine et équilibrée, et des modes d'élevage, d'abattage et de production respectueux du bien-être animal et de l'environnement, et tout ceci pour un prix modéré voire bas !

La complexification des circuits commerciaux et la mondialisation des échanges favorisent la diffusion des maladies et les opportunités de fraudes et de trafics. Une criminalité alimentaire internationale s'organise et est à l'origine de plusieurs crises récentes (viande de cheval, œufs contaminés au fipronil...). Des crises sanitaires surviennent régulièrement (lait infantile, graines germées...) et, à chaque fois, la confiance s'effondre, les filières souffrent et l'État est brocardé alors même que depuis trente ans la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire a progressé.

Dans ce contexte, l'État fixe le niveau de sécurité à atteindre et met en œuvre les actions de police de la chaîne alimentaire. Les exploitants demeurent légalement les premiers responsables de la sécurité et de la conformité des produits qu'ils mettent sur le marché.

Les antiennes de certains, telles « L'État responsable de tout » ou « Le risque zéro, seul risque acceptable » et leur retentissement sociétal occultent la nécessaire implication des consommateurs, des professionnels et des filières dans la coproduction de la sécurité de la chaîne alimentaire.

2. Une organisation inintelligible et des moyens d'action limités

La sécurité de la chaîne alimentaire repose aujourd'hui sur trois ministères : agriculture, économie et santé. Or, chacun n'est responsable que d'une partie des contrôles et les oriente selon ses propres objectifs, et aucun n'a une vision globale de l'ensemble des enjeux de sécurité.

Les services de contrôle de la DGAL et de la DGCCRF ont été fusionnés au niveau départemental au sein des directions interministérielles en charge de la protection des populations. Cette interministérialité locale permet de mieux appréhender la sécurité globale de l'alimentation et d'optimiser les ressources de contrôle.

Cette optimisation demeure cependant incomplète du fait du rattachement du contrôle de l'eau, premier des aliments, aux agences régionales de santé, et souffre du maintien d'une triple chaîne de commandement aux niveaux national et régional. Les exemples d'un morcellement des compétences entre les ministères précités sont nombreux : alimentation infantile, denrées végétales, usage des additifs alimentaires, alimentation animale,...

Cette organisation peu compréhensible obère l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques et génère parfois une « guerre des polices » et une cacophonie en situation de crise.

En ce qui concerne les moyens de contrôle de la chaîne alimentaire, le nombre des contrôleurs a diminué d'environ 20% sur la période 2004-2014 ans au sein des ministères de l'agriculture et de l'économie. Une mission CIMAP avait constaté cette baisse et ses conséquences ; consécutivement, les effectifs ont été légèrement accrus.

Différents rapports (Sénat et Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux) ont montré que les services vétérinaires et phytosanitaires français sont largement sous-dotés par rapport aux pays comparables. Nos services, auparavant cités en exemple par l'Organisation mondiale de la santé animale, ne sont plus calibrés pour répondre aux situations de crise qu'ils rencontrent. L'inadéquation missions/moyens pénalise la crédibilité de la police de la chaîne alimentaire au détriment des consommateurs et des filières.

Focalisée sur les indicateurs d'activité et insuffisamment armée pour les défis actuels, cette police de l'alimentation ne dispose plus des ressources nécessaires pour faire face aux crises et à la délinquance alimentaire organisée, en même temps qu'aux nécessaires missions du quotidien.

Ces données associées à une communication insuffisante en temps de paix ne contribuent pas à maintenir la confiance des consommateurs dans le haut niveau de qualité et de sécurité des productions françaises.

Mieux protéger l'agriculture, l'agro-industrie et le citoyen : les principes de l'approche globale de la sécurité de la chaîne alimentaire

1. Une coproduction de la sécurité de la chaîne alimentaire

Quand la sécurité est évoquée, l'État est forcément en première ligne. Mais c'est en fait toute une chaîne d'acteurs qui intervient, qu'ils soient publics ou privés, dans une logique de coproduction de cette sécurité. En effet, si l'État a le devoir d'assurer la sécurité, il ne peut pas agir seul et il doit, dans une société moderne, être en capacité de faire travailler ensemble les différents acteurs et partenaires : 500 000 agriculteurs, 400 000 établissements du secteur alimentaire (transformation, stockage, distribution, restauration,...) et leurs collaborateurs, les agences d'évaluation et d'expertise, les laboratoires, les chambres consulaires, les organisations professionnelles et les vétérinaires praticiens pour les filières animales. Le renforcement du réseau des laboratoires publics indépendants et la reconnexion des chercheurs avec l'ensemble des coproducteurs de la sécurité seront deux enjeux majeurs pour mieux évaluer et gérer les risques.

2. Un pilotage unifié

S'agissant des services de l'État, le défi est aujourd'hui de dépasser la dualité historique entre le sanitaire et la répression des fraudes, car il s'agit en réalité des deux facettes d'un même enjeu, celui de la sécurité de la chaîne alimentaire. Le SNISPV milite depuis des années pour cette approche globale indispensable dans le contexte de la mondialisation des échanges, de la valorisation des produits français et d'une pression toujours plus forte sur les prix.

Le SNISPV propose la création d'un pilotage et d'une chaîne de commande unifiés de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire. Cette unicité organisationnelle doit se décliner à tous les niveaux (central, régional et départemental).

Déjà en mars 2000, la commission d'enquête parlementaire sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France avait recommandé la mise en place d'une « unité de commandement » afin de mettre un terme à une situation « où nul n'est responsable en bloc et tous le sont dans le détail ».

3. Une police de la chaîne alimentaire

Compte tenu des enjeux, cette police doit être en mesure d'associer trois dimensions (police administrative, police judiciaire et activité de renseignement) et de disposer de moyens adaptés.

Cette police sera maintenue au plus près des acteurs de la chaîne alimentaire dans le département qu'elle connaîtra parfaitement. Elle sera compétente sur l'ensemble de la chaîne alimentaire (eau, productions végétales et animales, activités de transformation et de distribution) pour tous les risques (virus, bactéries, contaminants chimiques, fraudes,...).

Sous l'autorité du préfet, elle se préparera activement à la gestion de crise et investira pleinement le champ de la prévention (contrôle, information et communication).

Sous l'autorité du parquet, elle traquera les infractions les plus graves. Son travail sera facilité par l'unification des codes, la simplification des textes et des procédures et le développement des amendes administratives et forfaitaires.

Elle investira également le champ du renseignement afin d'anticiper et de cibler ses actions sur les enjeux les plus importants. Les dispositifs de surveillance sanitaire seront modernisés, du recueil des informations sur le terrain jusqu'à leur traitement.

Enfin, un investissement dans les outils numériques est indispensable, en veillant à l'interopérabilité des systèmes d'information.

4. Des moyens adaptés pour exercer l'ensemble des missions

Les États Généraux du Sanitaire l'avaient rappelé en 2010 : « 1 euro dépensé en prévention et surveillance, c'est 5 à 6 euros économisés dans la lutte contre les maladies et la réparation des préjudices ».

La réitération des crises sanitaires, les exigences sociétales de sécurité et les enjeux de production impliquent de consacrer des moyens humains et financiers suffisants. L'étude comparée des moyens consacrés à ces enjeux par notre pays montre qu'ils sont en retrait par rapport aux principaux pays occidentaux. A minima, les effectifs du début des années 2000 devront être retrouvés.

Un effort sans précédent de formation sera fait pour garantir l'efficacité et la crédibilité de la police de la chaîne alimentaire afin de répondre à la montée en taille et en compétence des entreprises et groupes alimentaires ainsi que des trafiquants et fraudeurs.

Conclusion

Prévenir et gérer les crises, assurer les contrôles du quotidien, répondre à la délinquance organisée et aux défis de la mondialisation supposent d'être en capacité d'anticiper, de construire une approche globale associant l'ensemble des acteurs et de renforcer la police de l'alimentation en unifiant son pilotage. C'est dans ces conditions qu'il sera possible de redonner confiance aux consommateurs et, en même temps, de protéger les intérêts de l'immense majorité des acteurs de la chaîne alimentaire.

« Le gouvernement a pour mission de faire que les bons citoyens soient tranquilles, que les mauvais ne le soient pas ». Discours au Sénat, 22 juillet 1917. Georges Clemenceau.