

Réponses d'Olivier Lapôte, président du SNIPV, aux demandes de précisions de la Commission d'enquête

1.1 Pouvez-vous nous réexpliquer par écrit la répartition des compétences entre les agents vétérinaires et les agents DGCCRF : en quoi selon vous manque-t-elle de clarté pour certains produits dont les poudres de lait infantiles ?

Si l'évaluation scientifique des risques sanitaires a été unifiée et rendue indépendante par la création de l'AFSSA devenue ultérieurement l'Anses, la gestion des risques alimentaires qui relève des missions régaliennes de l'État, repose sur plusieurs ministères. De ce fait, il est nécessaire de coordonner l'action des différents services qui agissent dans ce domaine.

A ce jour, la répartition des compétences entre les agents des ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que de l'économie et la consommation est définie par un protocole de coopération signé le 29 décembre 2006 par les directeurs généraux de la santé, de l'alimentation et de la concurrence consommation et répression des fraudes (DGS, DGAL, DGCCRF) et transmis par circulaire, ci-jointe, du 16 janvier 2007. Un autre document, destiné aux professionnels du secteur alimentaire, a été rédigé conjointement : le guide de gestion des alertes.

La création en 2010 des directions départementales interministérielles (DDI), notamment celles des directions départementales en charge de la protection des populations (DD(CS)PP) et des agences régionales de la santé (ARS) a rendu caduque une partie du protocole de coopération entre les trois directions générales (DGS, DGAL, DGCCRF). Il n'a cependant pas été modifié jusqu'alors ; la DGCCRF a annoncé lors du séminaire des DD(CS)PP, début juin, qu'elle s'associait à la demande de réexamen de ce document, validée par les deux autres directeurs généraux. De même, le guide des gestions des alertes devrait être actualisé.

Par ailleurs, conformément aux dispositions européennes, ces administrations rédigent un plan national de contrôles officiels pluriannuel (PNCOPA également joint) transmis à la Commission européenne et décrivant les modalités de contrôles de la législation relative aux aliments pour animaux, à la santé des végétaux, à la santé et au bien être des animaux, ainsi qu'aux denrées alimentaires. Chaque État membre est responsable de l'organisation des contrôles sur l'ensemble des chaînes de production et de distribution alimentaire « de la fourche à la fourchette ».

Les contrôles officiels sont effectués chez les acteurs de la chaîne de l'alimentation : 450 000 exploitations agricoles pour 710 000 unités de travail annuel (en 2015 source Agreste ministère de l'agriculture et de l'alimentation MAA), 18 365 industries agroalimentaires pour 386 412 emplois et 42 608 artisans commerciaux (boulangers pâtisseries etc) pour 141 659 emplois (source MAA Panorama des industries agroalimentaires édition 2017) mais aussi 270 000 commerces de gros ou de détail, 220 000 restaurants commerciaux et 110 000 restaurants sociaux...

L'instauration des DD(CS)PP a permis de simplifier la mise en œuvre, sur le terrain, du protocole de coopération grâce au regroupement de la plupart des personnels opérationnels de la DGAL et de la DGCCRF : ceux affectés à l'échelon départemental. Cependant, le pilotage national : DGAL et DGCCRF et l'échelon régional de coordination : direction régionale de

l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et direction régionale de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) restent bicéphales. De plus, une petite partie des missions d'inspection est assurée par l'échelon régional : DRAAF(santé végétale et sécurité sanitaire de la production primaire végétale) ou DIRECCTE (vins et spiritueux...) et par l'échelon national (inspection des aires d'autoroute par le service national d'enquêtes, SNE, de la DGCCRF).

Le protocole de coopération du 29 décembre 2006 et le PNCOPA (pages 19 à 30 et l'annexe 4) montrent l'enchevêtrement des contrôles effectués chez les opérateurs par les agents de la DGAL et de la DGCCRF, et l'imbrication des responsabilités entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS. En effet, la sécurité sanitaire des denrées est difficilement dissociable de leur qualité et de leur loyauté, les fraudes étant aussi susceptibles d'impacter leur sécurité. Une approche pluridisciplinaire de la chaîne alimentaire est donc indispensable pour effectuer des contrôles pertinents et efficaces.

Les poudres de lait, qui sont incluses dans la case « lait et produits laitiers » du tableau de l'article 3 du protocole, relèvent à titre principal de la sphère DGAL, mais ces poudres de lait quand elles sont destinées à l'alimentation infantile, font partie des compléments alimentaires et aliments destinés à une alimentation particulière (comme les protéines hydrolysées de lactosérum) dont le même tableau mentionne qu'ils relèvent, à titre principal, de la sphère DGCCRF.

En outre, une tour ou un rouleau de séchage peuvent aussi traiter des céréales et d'autres produits, purement végétaux. En application du protocole et plus largement de l'organisation administrative française, les mêmes installations vont relever, à titre principal, des sphères DGAL et DGCCRF. Les différents agents de contrôle peuvent ne plus savoir exactement où commencent ou s'arrêtent leurs prérogatives de contrôle. Une telle complexité existe également pour certains produits mélangeant des ingrédients d'origine animale ou végétale. Heureusement, actuellement les contrôles de terrain pour ces produits sont, pour la plupart, effectués par des agents placés sous l'autorité d'une direction départementale unique.

La gestion de crise est complexe : une même entreprise peut être suivie au titre de l'agrément sanitaire « produits laitiers » par les agents de la sphère DGAL en proximité (DD(CS)PP), au titre de l'aliment infantile incorporant des produits laitiers par un agent de la sphère DGCCRF qui peut être en poste dans un autre département (pour mutualiser des compétences spécialisées). La fermeture de l'usine sera prononcée par le Préfet sur la base du rapport de l'agent DGAL de la DDPP, le rappel des produits infantiles sera réalisé par la DGCCRF.

Cette complexité concerne aussi le secteur de l'alimentation animale : la sphère administrative en charge du contrôle est fonction de l'emploi de certains additifs, voire de la fixation d'une concentration maximale pour ces additifs (cf annexe 2 du protocole de coopération). La DGAL est généralement compétente à la ferme, toutefois, du fait de l'emploi de certains additifs, cela pourra être la DGCCRF.

Une compétence principale signifie que la compétence est partagée avec l'autre sphère de contrôle en administration centrale et en direction régionale, à l'échelon départemental les inspecteurs de terrain relèvent actuellement de la même DD(CS)PP. Par ailleurs, même lorsque la compétence est indiquée exclusive, elle peut impliquer chez l'opérateur des contrôles relevant à la fois de la sphère DGAL et de la sphère DGCCRF et effectués par deux structures opérationnelles distinctes.

L'exemple des graines germées en est l'illustration. La dernière grande crise sanitaire alimentaire à l'échelle européenne (plusieurs dizaines de morts en 2011) est celle des graines germées produites en Allemagne à partir de graines égyptiennes. Consécutivement à cette crise, les services de l'Union Européenne, ont procédé à un audit dans différents États membres de ce secteur d'activité et des contrôles afférents.

Etant alors chef de service régional de l'alimentation (SRAL qui ont succédé aux SRPV mentionnés dans le protocole) d'une DRAAF, avec ma collègue cheffe de service de la DDPP, nous avons expliqué aux auditeurs européens la mise en œuvre, dans ce secteur d'activité, du protocole. La production de graines germées effectuée dans un établissement d'une zone industrielle, qui juridiquement est une exploitation agricole, relève au titre de la production primaire végétale, de la compétence exclusive du SRAL DRAAF (pour la sphère DGAL) ; toutefois, au titre de la mise sur le marché de ces graines germées, la DDPP (pour la DGCCRF) est chargée d'assurer, dans cette entreprise, un contrôle de la première mise sur le marché (CPMM). Les explications afférentes à nos interventions respectives mais exclusives n'ont pas paru d'une logique évidente pour nos interlocuteurs.

1.2 Quelles évolutions pourraient selon vous permettre une amélioration ?

L'annexe 5 du PNCOPA mentionne les **effectifs consacrés** par les différents acteurs publics **au contrôle de la chaîne alimentaire**. Il y est indiqué que pour cette mission, **en administration centrale, la DGAL emploie 215 agents (ETP) et la DGCCRF 123 ETP** et que **dans les échelons déconcentrés, la DGAL emploie 4500 ETP** (elle bénéficie pour la lutte contre les maladies réglementées des animaux et autant que nécessaire, du concours de 6200 vétérinaires) et **la DGCCRF emploie 405 ETP**. Il est à noter que le champ des missions de la DGCCRF comprend aussi les prestations de service, les produits non alimentaires, et la protection économique du consommateur ; une partie de ses agents seulement se consacre au contrôle de l'alimentation.

Le modèle de services départementaux unifiés est un point fort à partir duquel il faut bâtir l'unification de la chaîne de commandement et la coproduction de la sécurité alimentaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les services en charge de la police de l'alimentation des ministères de l'agriculture (direction générale de l'alimentation (DGAL) et des finances (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont regroupés en **direction départementale en charge de la protection des populations** (DDPP ou DDCSPP) sous l'autorité du préfet du département.

Cette organisation présente de nombreux avantages pour nos concitoyens, consommateurs, contribuables ou acteurs économiques de la chaîne alimentaire :

- **elle participe à la santé publique** en protégeant la santé des Français qui consomment tous les jours des produits alimentaires. Cette consommation représente 20,4% du budget des Français, chiffre incluant les dépenses de restauration et de boissons (source INSEE première n° 1568 du 09/10/2015),
- **elle permet un travail d'enquête pluridisciplinaire** de la chaîne alimentaire : approche unifiée des risques bactériologiques, chimiques et physiques des aliments et contrôles de l'ensemble de la législation alimentaire (Hygiène, loyauté et fraudes) des

- exploitations agricoles et des établissements des autres acteurs de la chaîne de l'alimentation,
- **elle offre un interlocuteur départemental unique à ces acteurs de l'agriculture** (450 000 exploitations agricoles), **de l'agro-alimentaire** (ces deux secteurs réunis représentent 3,6% du PIB et 5,6% de l'emploi en 2011 en France) **et de la remise au consommateur final**. Les DDPP (ou DDCSPP) mettent en œuvre les contrôles, l'information et la prévention, apportent des conseils et certifient les exportations des filières de production françaises,
 - **elle optimise la conduite de l'action publique et des finances publiques** en regroupant sous un même toit, et une même autorité, les compétences, les moyens et les savoir-faire,
 - **elle met fin à la « guerre des polices locales »** de la sécurité sanitaire alimentaire en regroupant les personnels (vétérinaires, inspecteurs, contrôleurs et techniciens supérieurs) des deux directions générales qui interviennent dans le même champ de compétence,
 - **elle maille le territoire, tant rural qu'urbain**, au bénéfice de la proximité : connaissance des établissements et des fraudeurs (recueil et échange d'informations), partenariats avec les forces de police et de gendarmerie, les associations, les chambres consulaires... et au bénéfice de la population et de l'efficacité des actions,
 - enfin et surtout, **elle unifie la gestion de crise locale**, avec des moyens et des compétences regroupés et mutualisés, présents sur le territoire et sous l'autorité unique du gestionnaire de crise qu'est le préfet de département.

Cette organisation locale associant de multiples compétences, crée de l'intelligence collective ; elle est cependant inaboutie :

- **les chaînes de commandement sont séparées : les échelons régionaux** (DIRECCTE et DRAAF) **et nationaux** (DGAL et DGCCRF) **sont distincts** avec des méthodes de gestion qui diffèrent en matière de pilotage, de gestion des personnels et d'attribution des moyens.
- **la répartition des établissements à contrôler et des responsabilités de gestion de crise¹ entre les ministères** et leurs administrations centrales **est complexe, obsolète et génère des difficultés récurrentes** de suivi des établissements et de gestion et de communication de crise,
- **les outils de travail** (systèmes informatiques etc) **et de reporting ne sont ni unifiés, ni inter opérables**.
- enfin, **les moyens humains consacrés aux contrôles de l'alimentation ont significativement été réduits ces 15 dernières années** alors même qu'ils comptent pour très peu (cf annexe 5 du PNCOPA : DGAL 4715 ETP, DGCCRF 528 des 2950 ETP de cette DG) dans la dépense publique de la Nation.

Il est donc temps de bâtir, réellement, et **à partir du modèle départemental existant** de la police de la chaîne alimentaire, **une police unifiée de la chaîne alimentaire avec une chaîne de commandement et une autorité nationale uniques**. Les préfets de région et de département sont des acteurs indispensables de cette chaîne de commandement. Il est également nécessaire de mettre en place une coproduction de la sécurité alimentaire en associant à la prévention l'ensemble des partenaires (agriculteurs, industriels, artisans,

¹DGAL/DGCCRF Protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments du 29 décembre 2006 et guide relatif à la gestion des alertes d'origine alimentaire.

chambres consulaires, associations de consommateurs ou environnementales, syndicats professionnels, collectivités locales...).

De nombreux rapports parlementaires² ou des inspections générales de l'Administration ont partagé ce diagnostic et ces recommandations de clarification et d'unification des responsabilités.

Les modalités sont à la discrétion du législateur et du gouvernement : délégué interministériel, direction générale et directions régionales uniques et interministérielles, service à compétence nationale, agence. Le champ de l'unification est également à définir : il devrait au minimum intégrer la sécurité sanitaire (végétaux, animaux, intrants et denrées), la qualité et la loyauté des produits de la chaîne de l'alimentation, l'eau pourrait y être associée de façon à couvrir l'ensemble du PNCOPA. La protection économique du consommateur au sens strict (prix, publicité et promotions...) pourrait, dans le champ de l'alimentation, y être associée.

Les coûts nécessaires au fonctionnement de cette structure unifiée comme ceux des analyses (à accroître) afférentes aux contrôles officiels devraient être financés par une « redevance » comme le prévoit la réglementation européenne. Les professionnels défaillants, qui doivent faire l'objet d'un renforcement des contrôles, devraient aussi assumer le coût des contrôles supplémentaires comme cela est prévu dans les textes européens. Les effectifs pourraient alors être proportionnés à la fréquence souhaitée des contrôles par catégorie d'établissement.

Le chantier « Action Publique 2022 » et la commission d'enquête parlementaire chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis constituent des opportunités de **bâtir une véritable police de la sécurité de l'alimentation**.

2. Pouvez-vous nous communiquer l'organigramme de la sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments ?

Vous trouverez ci-joint l'organigramme de la sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments (SDSSA) de la DGAL. Il est à noter que 10 référents nationaux sont mentionnés dans cet organigramme car ils apportent leur expertise à cette sous-direction ; toutefois ces 10 agents ne travaillent pas à Paris. Ils sont en résidence administrative dans des services déconcentrés où ils exercent leurs missions, ils relèvent des budgets opérationnels de programme (BOP) de ces services. En décomptant aussi les agents affectés à des tâches de secrétariat, seulement 27 personnes (sous-directrice incluse) assurent l'ensemble des vastes missions de cette sous-direction au 1^{er} mai 2018. Comme indiqué lors de l'audition, les sous-effectifs ne concernent pas que les services déconcentrés mais aussi la DGAL.

2

Rapport du Sénat du 5 avril 2018 sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire, Rapport du Sénat du 23 février 2017 sur les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments, Rapport du 29 mars 2000 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France, Rapport du CGAAER proposant une réforme globale de l'organisation administrative de la politique de sécurité sanitaire des aliments, Rapport n° 14072 du CGAAER sur le parangonnage des moyens consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments,

3. Vous avez indiqué, lors de votre audition, à propos des DDI : la fin de ce schéma signifiera que dans une quarantaine de départements où les effectifs de la DGCCRF sont très peu nombreux, il n'y en aura plus à court terme, car ils seront rapprochés dans d'autres structures : de la fin de quel schéma s'agit-il ?

Je parlais de la fin du schéma d'organisation en direction départementale interministérielle souhaitée par la DGCCRF. La directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a indiqué aux organisations syndicales, souhaiter que les agents CCRF ne fassent plus partie des DD(CS)PP et ne relèvent plus de l'autorité des préfets de département. La disparition des DD(CS)PP regroupant les agents de terrain DGAL et DGCCRF, aurait pour conséquence le fait que, comme avant 2010, les acteurs de la chaîne de l'alimentation seraient inspectés par des agents de deux services opérationnels différents, ce qui aggraverait la problématique des partages de responsabilité, diminuerait la lisibilité de l'action de l'État et réduirait l'efficacité des contrôles.

En outre, comme dans environ la moitié des départements, les effectifs CCRF sont trop faibles pour continuer à bénéficier d'un encadrement sur site, la DGCCRF projette de les regrouper dans des unités d'au moins une dizaine d'agents et situées dans des villes, préfectures ou non, pour intervenir dans des zones géographiques de la taille de plusieurs départements et non obligatoirement définies par des limites départementales ou même régionales (cf document syndical ci-joint).

La coordination entre des structures contrôlant, dans les mêmes établissements, la sécurité sanitaire, la qualité et la loyauté des produits, serait alors une gageure totale. Elle serait encore plus compliquée qu'avant 2010, car la baisse des effectifs survenue aggraverait l'impact d'un tel nouveau schéma d'organisation (ou de désorganisation) des services chargés de la mise en œuvre des contrôles officiels de la chaîne de l'alimentation.