

## 7

# Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider

---

### PRÉSENTATION

---

*Au cours des dernières années, l'Europe a connu des alertes et des crises sanitaires concernant la chaîne alimentaire, avec parfois des conséquences dramatiques en matière de santé publique et un impact économique significatif pour les entreprises concernées.*

*En 2015 et 2016, une dizaine de décès ont été causés par la contamination aux salmonelles de fromages au lait cru fabriqués en Franche-Comté. En 2016, plusieurs dizaines de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène ont été découverts dans la filière palmipède du Grand Sud-Ouest. En 2017, 16 pays de l'Union européenne ont été touchés par le scandale des œufs contaminés au fipronil, produit phytosanitaire utilisé dans le traitement antiparasitaire des animaux domestiques. Enfin en France, en cette même année 2017, 37 nourrissons (selon un rapport de Santé Publique France) ont été contaminés par des salmonelles présentes dans des laits infantiles produits par le groupe Lactalis.*

*Les risques tiennent à la fois à la diversité des dangers sanitaires pesant sur la chaîne alimentaire, à la complexité croissante des circuits de production et de distribution de denrées, et à la persistance de faiblesses dans la chaîne de contrôle et de gestion des crises.*

*Après un premier contrôle, en 2013, de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, qui l'avait amenée à formuler cinq recommandations à son rapport public annuel de 2014<sup>207</sup>, la Cour s'est penchée, en 2018, sur les suites qui leur ont été données.*

---

<sup>207</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I. La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture, p. 65-89. La Documentation française, février 2014, 1397 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*La Cour relève que des progrès ont été réalisés dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections (I), mais que des faiblesses persistent dans la chaîne de contrôle (II) et que la gouvernance de cette politique publique doit être clarifiée et son financement optimisé (III).*

### **Les principaux acteurs de la sécurité sanitaire de l'alimentation**

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement des ministères chargés de la santé, de l'économie et de l'agriculture, ainsi qu'une agence.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable et les eaux conditionnées. De façon générale, elle intervient également en cas de crise sanitaire, en s'appuyant notamment sur les travaux de deux agences sanitaires, Santé publique France<sup>208</sup> et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

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

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte). En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Enfin, au niveau de l'évaluation scientifique, la sécurité sanitaire de l'alimentation a été inscrite au nombre des missions d'une agence traitant aussi des enjeux de santé environnementale et au travail, l'Anses.

<sup>208</sup> Établissement public à caractère administratif, issu de la fusion de l'institut national de veille sanitaire (InVS), de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

## **I - Des progrès dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections**

Depuis la précédente enquête diligentée par la Cour en 2013, les administrations se sont attachées, en s'appuyant sur une analyse de risques mieux définie, à davantage cibler leurs contrôles sur les entreprises et secteurs à risques, ainsi qu'à renforcer les suites qui sont données à ces contrôles.

### **A - Une gestion des risques qui a su s'adapter**

En matière de sécurité alimentaire, la réglementation européenne<sup>209</sup> confie la gestion des risques à la Commission et, au niveau national, aux administrations compétentes des États membres. Compte tenu des contraintes pesant sur les moyens, l'analyse des risques est primordiale pour ces administrations, puisqu'elle permet d'orienter l'action de contrôle vers les secteurs et produits les plus sensibles.

En 2014, la Cour avait relevé les limites de l'analyse de risques par la DGAL qui, bien qu'encadrée par une note de méthode de 2005, était laissée localement à l'appréciation des services régionaux, sans harmonisation nationale. Depuis lors, les différentes administrations compétentes se sont attachées à mieux organiser et à consolider leurs analyses de risques aux niveaux national et local. En particulier, la DGAL, qui regroupe 80 % des moyens mis en œuvre, définit ses priorités d'action en attribuant une note de risque aux établissements travaillant sur des denrées alimentaires d'origine animale, obligatoirement agréés en application du droit européen<sup>210</sup>. Pour les établissements non agréés, la sélection des établissements à inspecter chaque année est effectuée selon une analyse de risques locale.

---

<sup>209</sup> Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 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 denrées alimentaires.

<sup>210</sup> Règlement CE 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. La note de risque est attribuée à tous les établissements agréés en vertu de ce règlement, hormis les abattoirs de boucherie et ceux de volailles et de lapins qui font l'objet d'un dispositif d'inspection spécifique, ainsi que les salles d'abattage agréées à la ferme, les établissements de traitement de gibiers et les navires expéditeurs de coquillages de pêche.

L'action de surveillance des administrations en matière de sécurité alimentaire a également été renforcée. Outre les contrôles officiels rendus obligatoires par la réglementation européenne et les contrôles ponctuels portant sur des sujets particulièrement sensibles (comme par exemple les contrôles sur les résidus de pesticides dans les denrées végétales), les administrations exercent sur la chaîne alimentaire une veille dans le but d'améliorer la prévention. Chaque année, les plans de contrôle et de surveillance élaborés et mis en œuvre par la DGAL comprennent ainsi un important volet consacré à la surveillance, qui permet d'obtenir une estimation de la contamination dans une production définie (comme par exemple de la contamination des fromages au lait cru par la bactérie *Listeria monocytogenes*) et, ce faisant, d'évaluer le niveau d'exposition potentielle du consommateur à ce danger.

## **B - Des contrôles globalement mieux ciblés**

Les administrations ont pour objectif un ciblage pertinent des contrôles réalisés, en les orientant davantage vers les secteurs et entreprises à risques, susceptibles de présenter des anomalies.

Les contrôles réalisés par la DGCCRF aux différents stades de la production et de la commercialisation des aliments relevant de ses attributions ont baissé sur l'ensemble de la période 2013-2017<sup>211</sup>. La diminution la plus sensible du nombre d'inspections effectuées par cette administration concerne les établissements de distribution et de restauration (-20 % entre 2013 et 2017), ce qui porte le taux de couverture<sup>212</sup> dans ce secteur à un niveau extrêmement bas (4 % en 2017). Dans le même temps, la proportion d'entreprises contrôlées présentant des anomalies a augmenté dans presque tous les secteurs inspectés par les services de la DGCCRF (le taux moyen d'anomalies est ainsi passé de 42 à 49 % entre 2013 et 2017).

La DGAL a quant à elle pris en compte la recommandation émise en 2014 par la Cour, qui déplorait l'absence d'analyse de risques et de contrôles sur certains sujets sensibles dans le secteur des végétaux (silos, contaminants à risque et zones relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement). Depuis 2014, elle met en œuvre des actions de prélèvement et de surveillance sur ces différents points. Par ailleurs, cette administration a maintenu le nombre de

<sup>211</sup> En 2017, la DGCCRF a réalisé 64 246 contrôles, et la DGAL 97 600 contrôles.

<sup>212</sup> Le taux de couverture se définit comme le nombre d'entreprises contrôlées dans un secteur, rapporté au nombre total d'entreprises dans ce même secteur.

contrôles effectués par ses services depuis 2015 ainsi que le taux d'anomalies constatées, qui atteint 41 % en 2016 et 2017<sup>213</sup>.

### **C - Une politique de suites mieux encadrée**

La politique de suites appliquée par les différents corps de contrôle en matière alimentaire bénéficie aujourd'hui d'un meilleur cadrage.

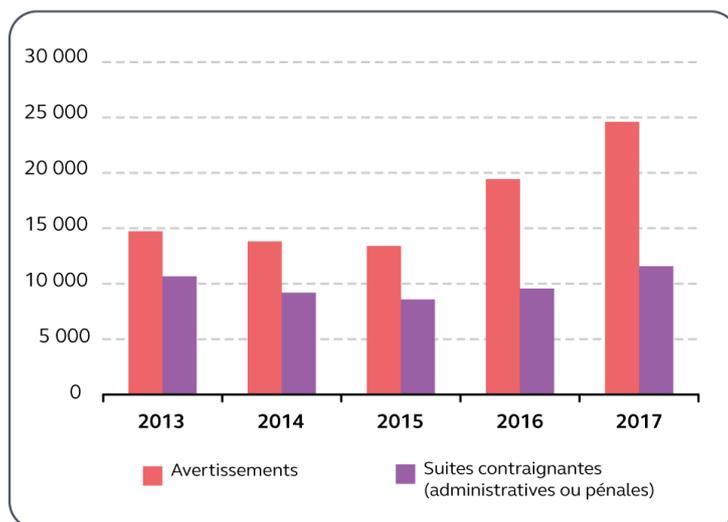
La Cour avait relevé en 2014 que les suites données par le ministère de l'agriculture à ses contrôles étaient très hétérogènes d'un service à l'autre, peu nombreuses et insuffisamment contraignantes. En 2015, la DGAL a révisé et renforcé sa politique de suites pour s'assurer de leur mise en œuvre harmonisée par l'ensemble des services. Ainsi, entre 2013 et 2017, le nombre de suites données aux contrôles réalisés par les services de la DGAL a augmenté, toutes catégories confondues. Les avertissements adressés aux opérateurs contrôlés ont crû (+67 %), en partie du fait d'un durcissement de la politique de suites de la DGAL. Désormais, un avertissement est systématiquement adressé aux entreprises ayant un niveau de maîtrise des risques seulement « acceptable » (noté B sur une échelle allant de A à D). De même, le nombre de suites contraignantes<sup>214</sup> mises en œuvre depuis ce renforcement a augmenté de 37 %.

---

<sup>213</sup> Le niveau élevé de ce taux d'anomalies doit, par ailleurs, être relativisé, puisqu'il recouvre à la fois les non-conformités mineures, moyennes et majeures. En 2016 et 2017, seuls 12 à 14 % de l'ensemble des anomalies constatées par les services de la DGAL lors des contrôles diligentés correspondent à des manquements d'une gravité moyenne ou majeure.

<sup>214</sup> Les suites contraignantes recouvrent les suites, administratives ou pénales, autres que le simple avertissement. Les suites administratives contraignantes correspondaient à des mesures de police administrative comme par exemple la fermeture totale ou partielle de l'établissement. Les suites pénales prennent, quant à elles, la forme de procès-verbaux transmis au procureur de la République.

**Graphique n° 1 : évolution des avertissements et suites contraignantes issus des contrôles effectués par la DGAL entre 2013 et 2017**



Source : DGAL

## II - Une chaîne de contrôle à renforcer

Malgré ces progrès, des insuffisances subsistent à toutes les étapes de la chaîne de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation, depuis les autocontrôles réalisés par les entreprises jusqu'à la publication des résultats des inspections.

### A - Des autocontrôles encore insuffisamment encadrés

Les autocontrôles mis en œuvre par les entreprises jouent un rôle déterminant parmi les dispositions du droit de la consommation et de la distribution qui visent à responsabiliser les professionnels. En particulier, la transmission obligatoire<sup>215</sup> à l'administration de résultats d'analyses non conformes, révélés par des autocontrôles, revêt une importance capitale. Elle permet en effet aux services de l'État de contrôler rapidement les

<sup>215</sup> Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.

mesures prises par l'entreprise pour remédier aux anomalies détectées. En 2014, la Cour avait constaté que cette obligation légale<sup>216</sup> n'était pas respectée. En outre, elle avait relevé que les textes<sup>217</sup> permettant aux administrations d'exiger des laboratoires la communication de ces résultats n'avaient pas été adoptés.

Quatre ans plus tard, aucune des mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette obligation n'avait été prise.

Depuis lors, en réaction aux défaillances mises en lumière par l'affaire Lactalis, la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous impose aux entreprises agro-alimentaires de transmettre aux autorités, sous peine de sanctions, tout résultat d'analyse indiquant qu'un aliment ou son environnement de production présentent ou sont susceptibles de présenter un risque pour la santé, ainsi que les mesures qu'ils ont prises pour protéger la santé humaine ou animale.

#### **L'affaire Lactalis**

En 2006, le groupe Lactalis avait racheté l'entreprise familiale Celia, dont l'usine de Craon, en Mayenne, avait fait l'objet, un an plus tôt, d'une suspicion de contamination de ses laits infantiles aux salmonelles.

Fin août 2017, des contrôles internes à l'entreprise détectent la présence de salmonelles dans l'environnement (et non dans les produits). Ces résultats n'ont pas été transmis aux autorités, aucune obligation légale de communiquer ces analyses n'étant alors prévue.

En décembre 2017, les services centraux de la DGCCRF sont alertés par Santé publique France d'un nombre anormalement élevé de cas de salmonelloses chez des enfants en bas âge, qui ont en commun la consommation exclusive de lait infantile du groupe Lactalis et plus particulièrement de trois références de produits fabriqués sur un même site (à Craon). Les mesures prises par l'entreprise seront jugées insuffisantes par les autorités pour maîtriser le risque de contamination.

<sup>216</sup> Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>217</sup> Article D. 201-6 du code rural et de la pêche maritime.

Le ministre de l'économie et des finances décide alors d'ordonner la suspension de la commercialisation et de l'exportation, ainsi que le retrait et le rappel des produits de nutrition infantile ayant transité par la tour de séchage n° 1 de l'usine de Craon depuis le 15 février 2017. Cette première décision sera suivie de deux autres rappels en décembre, soit trois mesures de retrait et de rappel en un mois au total.

Malgré cela, un distributeur annoncera le 9 janvier 2018 avoir retrouvé dans ses circuits de distribution 984 produits concernés par les rappels lancés en décembre et en avoir vendu à 782 clients.

Le procès en cours permettra d'établir les responsabilités.

La crise liée à cette affaire, détectée par la DGS, a été gérée à la fois par la DGAL et la DGCCRF, du fait d'un partage de compétences découlant du protocole de coopération signé en 2006 par ces deux administrations. La DGAL contrôle les établissements comme les usines de l'entreprise Lactalis, en vertu du système d'agrément européen des établissements de production animale ou d'origine animale (cf. *infra*), tandis que la DGCCRF est compétente pour gérer les alertes relatives aux aliments destinés à une alimentation particulière, dont font partie les laits infantiles.

## **B - Des contrôles qui n'atteignent pas leurs objectifs dans certains secteurs**

### **1 - Des contrôles à renforcer dans les établissements soumis à l'obligation d'agrément européen**

Certains établissements sont soumis, en vertu du droit européen, à une obligation d'agrément, délivré par la DGAL sur le fondement d'inspections : il s'agit des établissements qui manipulent, transforment, déconditionnent, reconditionnent et entreposent sous température contrôlée des produits d'origine animale pour les céder à un autre établissement, ainsi que des établissements retransformant un produit d'origine animale.

Or, des dérogations nombreuses, autorisées par le droit européen, viennent grever l'efficacité du dispositif. La Cour avait déjà relevé, en 2014, l'étendue de ces dérogations, prévues pour les opérations se limitant au stockage et au transport, ainsi que pour la fourniture des denrées alimentaires d'origine animale d'un établissement de vente au détail à un autre. De 2013 à 2017, le nombre d'établissements bénéficiant de dérogations est passé de 9 659 à 13 845. Chaque année depuis 2013, ces établissements représentent plus de la moitié des établissements agréés.

Les contrôles réalisés sur les établissements bénéficiant de dérogations sont peu nombreux (7 % d'entre eux seulement ont été inspectés en 2016 et 8 % en 2017). Pourtant, comme le relevait la Cour dans son rapport public annuel de 2014, le risque existe que certains établissements organisent leur production de manière à bénéficier de ce régime dérogatoire, le respect des conditions à satisfaire pour en bénéficier étant difficile à vérifier lors des inspections.

Au regard de ces constats, la Cour invite la DGAL à établir une analyse de risques spécifique à ces établissements et à organiser en conséquence la programmation de contrôles mieux ciblés.

## **2 - Des inspections en abattoirs qui révèlent la persistance de difficultés**

En 2016, la France comptait 263 abattoirs d'animaux de boucherie, majoritairement localisés dans le Grand Ouest et de statut privé, et plus de 1 000 établissements d'abattage de volailles et de lapins (669 abattoirs et 339 salles d'abattage à la ferme). L'inspection vétérinaire doit y être permanente et mobilise une part importante des moyens des services de contrôle sanitaire de l'État (35 % des effectifs de la DGAL).

Dans les abattoirs de boucherie, les effectifs actuels permettent de respecter les obligations fixées par la réglementation européenne, qui impose la présence systématique de vétérinaires officiels et auxiliaires.

Dans les abattoirs de volailles et de lapins, en revanche, la situation est plus complexe en raison de leur nombre et de leurs particularités. Les moyens disponibles en inspecteurs demeurent toujours insuffisants pour se conformer à l'obligation européenne de présence d'un agent des services vétérinaires dans chaque abattoir. Lorsque les inspecteurs ne sont pas présents à demeure dans les abattoirs, les opérateurs font remonter aux services les seules anomalies constatées au titre des critères d'alerte.

La France a mené un projet pilote visant à s'affranchir de la présence permanente de services vétérinaires *in situ* dans les abattoirs de volailles et de lapins, qu'elle a soumis à la Commission européenne, laquelle ne l'a pas validé à ce jour.

## **3 - Des secteurs insuffisamment couverts par des contrôles**

Les personnels réalisant des contrôles sanitaires sur les aliments sont rattachés au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL), au ministère de l'économie et des finances (DGCCRF) et au ministère des solidarités et de la santé (DGS). En 2016, les emplois concernés s'élevaient

au total à 4 705 ETPT<sup>218</sup>, en légère progression par rapport à 2013 (4 593 ETPT). Plus de 80 % de ces effectifs sont rattachés au ministère de l'agriculture (DGAL).

Ces moyens humains ne permettent pas de couvrir, par un contrôle de premier niveau, une part significative des établissements de certains secteurs. Tel est le cas de la remise directe au consommateur<sup>219</sup>, secteur où les établissements sont nombreux et dispersés. En 2017, le taux de couverture de ce secteur d'activité atteint par les services de contrôle atteignait 9 % pour la DGAL et 4 % pour la DGCCRF. Au titre de la sécurité sanitaire de l'alimentation, un établissement de restauration est donc contrôlé en moyenne tous les quinze ans par les services de l'État.

L'amélioration du taux de couverture pourrait passer, dans certains domaines, par la délégation des contrôles à des organismes tiers, qui seraient à même d'inspecter un nombre plus important de professionnels. La mise en œuvre de solutions de ce type, envisagée par la DGCCRF, supposerait que l'administration réalise des contrôles de second niveau en nombre suffisant sur le délégataire et qu'elle renforce sa prise en charge des suites en cas d'anomalies détectées.

### **C - Des mesures de retrait et de rappel dont l'effectivité doit être assurée**

Quand les services d'inspection détectent des produits alimentaires non conformes et dangereux, les principales mesures de police administrative consistent à prononcer à l'encontre des professionnels concernés des mesures de retrait et de rappel desdits produits<sup>220</sup>. Ces mesures demeurent toutefois largement inefficaces comme l'a montré l'affaire Lactalis ; malgré trois demandes de retrait successives de la DGCCRF, ayant concerné un total de plus de 1 300 lots de lait infantile, des lots de produits incriminés étaient toujours en vente dans plus de 90 établissements parmi ceux inspectés.

Il est donc indispensable d'améliorer l'exécution des mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires dangereux. Le 13 juillet 2018, le conseil national de la consommation, mandaté par le ministre de

<sup>218</sup> Emploi exprimé en équivalent temps plein annuel travaillé.

<sup>219</sup> Distribution d'aliments, restauration.

<sup>220</sup> Les mesures de retrait obligent le professionnel à retirer les produits de la vente, tandis que les rappels concernent les produits déjà vendus : le professionnel doit alors inviter ses clients à rapporter les produits incriminés en magasin.

l'économie et des finances, a adopté un rapport et un avis tendant à « l'amélioration de l'efficacité des procédures de retrait-rappel des produits de consommation courante ». Plusieurs pistes y sont explorées : l'amélioration de la traçabilité des produits alimentaires préemballés *via* leurs codes d'identification<sup>221</sup> ; le renforcement de la formation des personnels des entreprises à la mise en œuvre des mesures de retrait-rappel ; la création d'un site internet, directement accessible aux consommateurs et recensant l'ensemble des produits faisant l'objet d'un rappel, conformément au principe posé par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

La Cour invite l'administration à travailler dans les meilleurs délais à la mise en œuvre des propositions les plus pertinentes de ce rapport, notamment le blocage en caisse et la publication des retraits-rappels sur un site internet unique.

### **D - Une publicité à donner à l'ensemble des résultats des contrôles**

La publicité des résultats des contrôles joue un rôle majeur dans le renforcement de leur efficacité. Elle est prévue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, ses modalités de mise en œuvre étant précisées par un décret du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Depuis le 3 avril 2017, les consommateurs ont accès aux résultats des contrôles sanitaires réalisés par les services de la DGAL dans tous les établissements de la chaîne alimentaire (restaurants et cantines, mais aussi abattoirs et autres établissements). Ces résultats sont publiés sur l'application « Alim'confiance », sous la forme de vignettes permettant d'identifier aisément le niveau d'hygiène de l'établissement contrôlé.

En revanche, les services de la DGCCRF, qui partagent avec la DGAL les contrôles effectués dans les établissements de remise directe et de restauration, se sont refusés jusqu'à présent à appliquer les dispositions du décret du 15 décembre 2016 au motif que, compte tenu de la faiblesse du taux de couverture, la publication des résultats pourrait porter préjudice

---

<sup>221</sup> La mise en œuvre de cette proposition se heurte toutefois au fait que les codes-barres des produits alimentaires sont aujourd'hui insuffisamment détaillés pour permettre une identification allant jusqu'au niveau du lot de fabrication, comme c'est le cas pour les médicaments.

aux établissements contrôlés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été. La DGCCRF préfère communiquer de sa propre initiative, et au cas par cas, sur certaines mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires non conformes et dangereux.

Quelle qu'en soit la justification, cette situation est anormale : le décret vise tous les contrôles rendus obligatoires par la réglementation européenne, sans distinction entre les administrations chargées d'effectuer les vérifications, qui sont donc toutes tenues de l'appliquer.

### **III - Une gouvernance à clarifier et un financement à optimiser**

La gouvernance complexe de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation appelle une clarification passant par la désignation d'un chef de file au niveau central, un renforcement du pilotage au niveau régional et une meilleure coordination entre les réseaux de laboratoires. Le mode de financement actuel des contrôles devra également être optimisé.

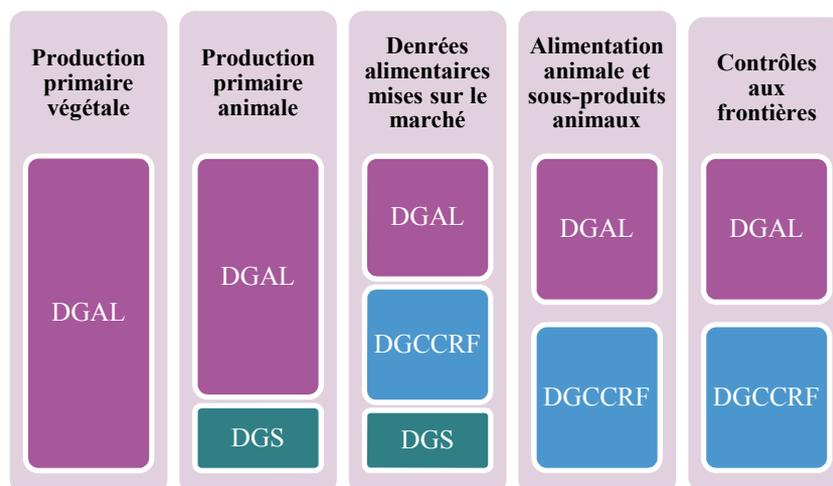
#### **A - Une coordination entre les acteurs à renforcer**

##### **1 - Un chef de file à désigner au niveau central**

Le modèle français, qui sépare, au stade de la mise sur le marché, le pilotage de la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale (DGAL) de celle des aliments d'origine végétale (DGCCRF), tout en confiant la qualité des eaux à une troisième administration (DGS), constitue une originalité en Europe.

Dans la plupart des pays européens, la sécurité sanitaire des aliments est pilotée par un seul organisme. Au Royaume-Uni, une agence indépendante de la sécurité sanitaire (Food Standards Agency) en est chargée ; en Allemagne et au Danemark, il s'agit du ministère de l'agriculture ; en Pologne et en Italie, du ministère de la santé.

**Schéma n°1 : répartition des compétences en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS<sup>222</sup>**



Source : Cour des comptes, d'après le plan national de contrôles officiels pluriannuel

Le fractionnement des compétences entre plusieurs acteurs en charge de la sécurité de l'alimentation et la complexité qui en découle rendent nécessaires la rationalisation et la modernisation du dispositif.

De nombreux travaux antérieurs ont lancé des réflexions sur les pistes envisageables en vue d'améliorer la lisibilité et la cohérence du pilotage de la sécurité sanitaire de l'alimentation<sup>223</sup>. Les solutions envisagées vont de la simple clarification de la répartition des compétences entre administrations (autour, par exemple, d'une unification de la responsabilité des contrôles par site de production) jusqu'à la centralisation des pouvoirs et des moyens au sein d'une seule structure, qui prendrait la forme d'une administration ou d'une agence.

Le regroupement de l'ensemble des responsabilités au sein d'une seule administration ou d'un seul organisme, pour séduisant qu'il soit, soulève des objections car les compétences nécessaires pour piloter et

<sup>222</sup> Au stade de la production primaire animale, dans le cadre du plan national de contrôles annuels, la DGS dispose de données qu'elle sollicite auprès des agences régionales de santé, sur la délivrance des médicaments vétérinaires par les pharmacies d'officine.

<sup>223</sup> Mission interministérielle de novembre 2013 sur la politique de sécurité sanitaire des aliments ; rapports d'information n° 403 et n° 442 du Sénat ; commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.

mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation sont diverses. La DGCCRF met ainsi en avant l'existence de synergies entre les contrôles des produits alimentaires et des autres produits, mais aussi entre la lutte contre la fraude sanitaire et les autres types de fraudes qui trouvent à s'appliquer dans le cadre actuel.

À ce stade, il est pour le moins indispensable de clarifier la gouvernance, en désignant un chef de file de l'ensemble du dispositif.

## **2 - Une fonction de pilotage à conforter au niveau régional**

La mise en œuvre des réformes successives de l'administration territoriale de l'État a eu pour effet de regrouper dans chaque département, au sein d'une même direction départementale interministérielle (DDI), les services des ministères de l'agriculture et de l'économie en charge d'effectuer les contrôles sanitaires de l'alimentation.

En revanche, à l'échelon régional, ces services continuent de relever de deux directions distinctes, relevant respectivement des deux principaux ministères compétents : la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt pour le ministère de l'agriculture et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour le ministère de l'économie. Le contrôle sanitaire des eaux conditionnées est par ailleurs assuré par les agences régionales de santé (ARS).

En principe, les directions régionales précitées exercent à l'égard des DDI un rôle de pilotage et d'animation. En pratique, elles éprouvent des difficultés pour l'assurer, n'ayant pas autorité sur ces directions qui dépendent hiérarchiquement du préfet<sup>224</sup>.

Dans un domaine où la gestion de crise appelle le déploiement de chaînes de commandement simples et claires, il convient de mettre fin à cette ambiguïté, en renforçant le rôle de pilotage des directions régionales sur les DDI. La Cour avait déjà eu l'occasion de formuler des recommandations en ce sens dans le cadre de divers travaux portant sur l'organisation territoriale de l'État<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> Cette situation ambiguë provient d'une discordance entre, d'une part, les décrets définissant les missions des directions régionales qui attribuent à celles-ci un rôle de pilotage et de coordination à l'échelle régionale des politiques relevant de leurs attributions et, d'autre part, le décret sur les DDI, qui place celles-ci sous l'autorité du préfet de département, tandis que le pilotage et la coordination des politiques publiques sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales.

<sup>225</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Le rôle de pilotage que doivent jouer les directions régionales apparaît d'autant plus déterminant que le département ne s'impose pas toujours comme l'échelon le plus pertinent pour gérer efficacement les crises sanitaires de l'alimentation. Il n'est pas rare que les alertes sanitaires mettent en cause des opérateurs installés dans plusieurs départements, voire plusieurs régions.

Le recours à l'interdépartementalité doit donc être encouragé dans ce domaine, comme le recommandait déjà la Cour dans son rapport public thématique de décembre 2017 sur les services déconcentrés de l'État. L'article 7 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI autorise ce type de solution, et les administrations s'y sont déjà attachées par voie de circulaires<sup>226</sup>. Elles sont invitées à poursuivre ce mouvement.

### **3 - Des réseaux de laboratoires à mutualiser**

Dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation, plusieurs réseaux de laboratoires coexistent :

- les services du ministère de l'agriculture s'appuient sur un réseau de laboratoires, constitué par les laboratoires nationaux de référence (LNR), les laboratoires d'analyses agréés et les laboratoires reconnus. L'Anses dispose, parmi les quelques 30 laboratoires nationaux de référence, d'un réseau de 11 laboratoires de référence et de recherche, implantés sur tout le territoire ;
- le service commun des laboratoires (SCL), rattaché conjointement aux directeurs généraux de la DGCCRF et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dispose, outre son unité de direction à Paris, de neuf implantations en métropole et de deux en outre-mer<sup>227</sup> ;
- enfin, les laboratoires départementaux d'analyse (LDA) sont au nombre de 75, dont 69 restent gérés par les conseils départementaux et ne sont pas dotés d'une stratégie commune.

---

<sup>226</sup> Instruction de la DGAL du 8 juillet 2015 prévoyant les modalités de mutualisation des compétences entre directions départementales de la cohésion sociale et/ou de la protection des populations en matière d'inspection, dans les champs de la pharmacie vétérinaire, de l'expérimentation animale, de l'alimentation animale et des sous-produits animaux ; circulaires aux préfets de février 2014 et avril 2016 sur la mutualisation des contrôles de la DGCCRF.

<sup>227</sup> Bordeaux, Île-de-France, Le Havre, Lille, Lyon-Oullins, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg-Illkirch, Guadeloupe, La Réunion.

L'excellence des laboratoires de référence ne doit pas masquer les difficultés des réseaux de laboratoires liées à la dispersion des moyens, à des capacités d'analyse insuffisantes et à des délais trop longs<sup>228</sup>.

La mission interministérielle sur l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics a appelé en 2012 à rationaliser l'organisation de ces réseaux. En outre, le référé adressé en avril 2014 par la Cour au ministre des finances<sup>229</sup> soulignait que « *ni le SCL, ni les deux directions générales n'ont exploré les possibilités de mutualisation de leurs moyens avec d'autres laboratoires publics, et notamment les LDA* ». Si des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics ont été engagés, ils doivent encore être amplifiés<sup>230</sup>.

## **B - Un mode de financement à optimiser**

### **1 - Des sources de financement multiples**

Le budget de l'État concourt au contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation à travers trois programmes relevant de trois missions distinctes.

Le programme 206 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui supporte le coût des contrôles réalisés par les services de la DGAL, concourt majoritairement au financement de cette politique, en y consacrant 331,8 M€<sup>231</sup> au total en 2017 (contre 300,9 M€ en 2013, soit +10 %).

Sur le programme 134 de la mission *Économie*, qui finance les contrôles réalisés par les services de la DGCCRF, ont été consommés en

---

<sup>228</sup> Cf. rapport d'information n° 442 du Sénat du 23 février 2017.

<sup>229</sup> Cour des comptes, *Référé n° 69303 sur le service commun des laboratoires*, 16 avril 2014, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>230</sup> Cf. RPA 2019, Tome III, Seconde partie, Chapitre II, encadré sur « *Le contrôle d'un service à compétence nationale : le Service commun des laboratoires, une réforme inaboutie* ».

<sup>231</sup> Ces montants retracent les crédits consommés sur les actions du programmes 206 concourant au financement des contrôles réalisés dans le champ du plan national de contrôles officiels pluriannuel.

2017 environ 20 M€<sup>232</sup> de dépenses de personnel et 2,2 M€ d'autres dépenses au titre du contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Le programme 204 de la mission *Santé* ne contribue quant à lui que marginalement à cette politique, la DGS n'étant pas en mesure d'en chiffrer le montant, en tout état de cause limité.

Ces diverses sources de financement ne font pas l'objet d'un suivi transversal, comme a déjà pu le constater le Sénat dans un rapport d'information de 2017<sup>233</sup> : il n'existe pas à l'heure actuelle de document de politique transversale permettant de regrouper et de suivre globalement les masses budgétaires qui concourent, en dépenses et en recettes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation.

## **2 - Une participation toujours insuffisante des professionnels au financement des contrôles**

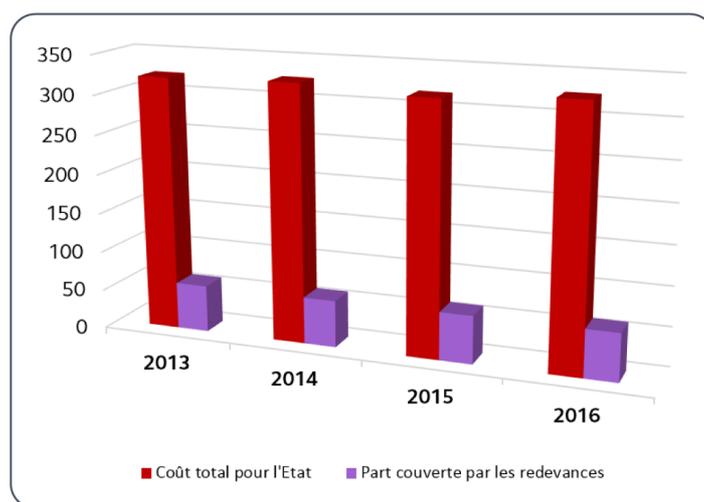
Le coût de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation est également financé en partie par des redevances sanitaires et à l'importation collectées auprès des professionnels contrôlés, dont le montant a fluctué entre 54 M€ à 55,8 M€ entre 2013 et 2016.

---

<sup>232</sup> La DGCCRF n'a pas été en mesure de chiffrer les dépenses de personnel. Celles-ci ont donc fait l'objet d'une estimation sur la base du nombre d'ETPT rattachés au programme 134 qui réalisent les contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation.

<sup>233</sup> Rapport d'information n° 442 – *Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut »*.

**Graphique n° 2 : couverture par les professionnels des dépenses de sécurité sanitaire de l'alimentation entre 2013 et 2016 (en M€)**



Source : Cour des comptes

Bien que ce mode de financement soit autorisé par la réglementation européenne<sup>234</sup>, la possibilité n'en est exploitée que de manière limitée par la France.

#### a) Des redevances affichant un faible rendement

Bien que le droit français<sup>235</sup> prévoit la possibilité de recouvrer différentes catégories de « redevances »<sup>236</sup> sanitaires, la DGCCRF et la DGS n'en perçoivent quasiment aucune, si ce n'est des redevances à l'import très réduites s'agissant de la DGCCRF (environ 1 M€ par an).

Six redevances, dont les plus importantes sont les redevances sanitaires d'abattage et de découpage, sont en revanche perçues pour financer les contrôles de la DGAL. Leur montant, qui atteint au total 55 M€ par an, ne couvre toutefois que 17 % du coût des contrôles effectués par le ministère de l'agriculture sur la sécurité des aliments.

<sup>234</sup> Article 27 du règlement CE n° 882/2004 précité.

<sup>235</sup> Articles 302 bis N à 302 bis WD du code général des impôts.

<sup>236</sup> Le terme de « redevances » est ici employé de manière impropre par les textes qui les instaurent : il s'agit en fait de taxes, puisqu'elles sont affectées au financement d'une mission de service public, et non en rémunération d'un service rendu à des usagers, comme cela serait le cas s'il s'agissait de véritables redevances.

En outre, la Cour indiquait en 2014 qu'un mécanisme de modulation du tarif de la redevance sanitaire d'abattage, prenant en compte le classement sanitaire de l'établissement, permettait dans 74 % des cas (pour les abattoirs de boucheries) de payer un taux inférieur au taux plancher fixé par la réglementation européenne. Cette anomalie persiste, même si le mécanisme servant de base à la modulation tarifaire a légèrement évolué<sup>237</sup>.

Dans un rapport sur les taxes à faible rendement de février 2014<sup>238</sup>, l'inspection générale des finances avait répertorié ces redevances sanitaires au nombre des taxes dont le rendement est le plus faible.

De plus, les redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieures aux frais qu'ils engendrent. Entre 2013 et 2016, ces frais oscillent entre 6 et 7 M€, tandis que les produits de la redevance pour contrôle vétérinaire et de la redevance pour les contrôles phytosanitaires à l'importation ne dépassent pas 4,4 M€.

Au regard de ces constats, l'administration devrait examiner les moyens d'améliorer le rendement de ces taxes.

*b) La faible participation des professionnels au financement des contrôles sanitaires de l'alimentation : une exception française*

Comparée aux autres États membres de l'Union européenne, la France met peu à contribution les professionnels pour financer les contrôles sanitaires sur l'alimentation. Selon la DGAL, la participation financière des professionnels au coût de ces contrôles s'élève à 10 % en France, contre, par exemple, 28 % aux Pays-Bas ou 47 % au Danemark.

D'ores et déjà, le rapport rendu en juin 2018 par le Comité Action Publique 2022 s'engage dans cette voie, en préconisant d'étendre le principe de l'utilisateur / payeur à différents domaines, dont les contrôles sanitaires (proposition n° 22). Il s'agirait ainsi d'« augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens », en faisant en sorte « que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels ».

---

<sup>237</sup> La modulation de la redevance sanitaire ne prend plus en compte le classement sanitaire, mais la note globale de l'inspection complète des chaînes d'abattage.

<sup>238</sup> Rapport n° 2013-M-095-02.2014.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

Plusieurs maillons de la chaîne de contrôle des aliments sont à renforcer. Les autocontrôles réalisés par les professionnels ne sont pas assez encadrés, même si de récents apports législatifs fournissent un appui pour remédier à cette situation. Certains secteurs d'activité (notamment les établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le droit européen, une partie des abattoirs et les établissements de restauration) ne sont pas suffisamment contrôlés ou surveillés. Des produits alimentaires dangereux continuent parfois à être remis aux consommateurs, alors qu'ils auraient dû être retirés de la vente ou rappelés. Une partie des résultats des contrôles n'est pas rendue publique.

Par ailleurs, la gouvernance de cette politique publique, trop complexe et éclatée, demande à être clarifiée, et son financement doit être optimisé en mettant plus fortement à contribution les entreprises contrôlées, comme cela se fait dans d'autres pays européens.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. (DGAL, DGCCRF) assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves ;
  2. (DGAL, DGCCRF) publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique ;
  3. (DGAL) établir une analyse de risques spécifique aux établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le règlement européen n° 853/2004, et organiser en conséquence la programmation de leur contrôle ;
  4. (Pouvoirs publics) désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation ;
  5. (DGAL, DGFIP) faire participer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en augmentant le rendement des redevances sanitaires prévues par le code général des impôts.
-

## Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	262
Réponse du ministre de l'économie et des finances .....	263
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation .....	266

## Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Président directeur-général du Groupe LACTALIS

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ**

*La Direction générale de la santé (DGS) de mon ministère participe à la politique de sécurité sanitaire des aliments et a une compétence en matière de gestion des alertes d'origine alimentaire. Dans ce cadre elle s'appuie notamment sur le travail de surveillance de Santé Publique France (SpF) et utilise les travaux d'évaluation et d'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'environnement, de l'alimentation et du travail (Anses) pour prendre des mesures de gestion adéquates en cas d'alerte d'origine alimentaire mais aussi dans le domaine de la prévention.*

*S'agissant du domaine de l'eau, au regard des règlements de l'Union européenne constituant le « Paquet Hygiène » et des travaux dans le cadre du plan national de contrôles officiels pluriannuel 2016-2020 (PNCOPA), la DGS exerce sa compétence en lien avec la DGCCRF en ce qui concerne les eaux conditionnées.*

*L'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments s'articule effectivement entre de nombreux acteurs publics chargés de la veille sanitaire (SpF), de l'évaluation scientifique des risques des produits alimentaires (Anses), de l'élaboration des politiques publiques et de la réglementation (DGCCRF, DGS et DGAL) ainsi que de la mise en œuvre des contrôles officiels et des alertes (DGCCRF, DGAL, DGDDI, ARS, etc.) en s'appuyant notamment sur le protocole de coopération de 2006 concernant le partage de compétences signé par la DGAL, la DGCCRF et la DGS. Cette organisation doit gagner en lisibilité et efficacité. C'est pourquoi, le Gouvernement va étudier la mise en place d'une organisation plus intégrée de cette politique de sécurité sanitaire des aliments.*

*Enfin je souscris à votre recommandation d'optimiser les modes de financement de la sécurité sanitaire de l'alimentation, en faisant davantage contribuer les professionnels à l'instar d'autres pays européens même si, pour ce qui concernent les eaux conditionnées, le coût du contrôle sanitaire est exclusivement pris en charge par les exploitants. Les professionnels sont en effet responsables de la qualité et de la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché et il me paraît donc logique que les actions de contrôle, d'analyse et de surveillance épidémiologique mises en place par l'État soient en partie financées par les industriels, dans le cadre des taxes et redevances prévues par la réglementation européenne.*

---

## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES**

### **Concernant le contenu de l'insertion**

#### Sur les contrôles menés par la DGCCRF

*La Cour note une diminution des contrôles effectués sur la période 2013-2017, la diminution la plus sensible concernant les établissements de distribution et de restauration, portant le taux de couverture de ce secteur à un niveau « extrêmement bas ». Ainsi que l'observe la Cour au regard des taux d'entreprises en anomalies, ceci traduit une stratégie d'un meilleur ciblage de ces contrôles.*

*Pour poursuivre cette stratégie, la DGCCRF développe une application mobile permettant aux consommateurs de signaler facilement les manquements des professionnels.*

*Concernant l'hypothèse d'une délégation des contrôles de premier niveau dans ces établissements, la Cour estime que compte tenu de l'impératif d'organiser un contrôle de second niveau sur les délégataires et de prendre en charge certaines suites, elle ne permet pas d'entrevoir une diminution significative des effectifs consacrés à ce type de contrôle par les administrations.*

*Ceci néglige qu'un tel dispositif permettrait d'accroître très significativement le taux de couverture du secteur, que la Cour qualifie par ailleurs d'insuffisant, tout en préservant la pleine implication de l'État dans cette politique publique.*

*Il pourrait, de plus, permettre de donner une pleine légitimité au dispositif Alim'confiance de publicité des résultats des contrôles. La Cour indique que la DGCCRF devrait mettre en œuvre ce dispositif en dépit des justifications apportées sur les inconvénients actuels, à savoir une distorsion de concurrence entre les opérateurs selon qu'ils ont été contrôlés ou non. Je suis en mesure de préciser à la Cour que la DGCCRF inscrira ces contrôles sur Alim'confiance à brève échéance.*

#### Sur la mutualisation des réseaux des laboratoires

*Le modèle actuel du service commun des laboratoires (SCL), c'est-à-dire d'un réseau de laboratoires « intégrés » à ses services, est indispensable pour apporter à la DGCCRF des capacités d'analyse fiables avec des garanties d'indépendance évidentes et une réactivité suffisante, notamment en cas de crise. Il apporte en outre une expertise et un appui technique régulier à la conduite des missions de la DGCCRF : appui à l'interprétation des résultats, construction des plans de contrôle,*

développement de méthodes d'analyses, en particulier en matière de risques émergents.

*L'insuffisance des capacités d'analyse évoquée par la Cour est théorique. Le SCL recourt en effet à la sous-traitance lorsque l'investissement pour un traitement en interne ne serait pas efficient, et a conclu des partenariats avec d'autres laboratoires publics, notamment ceux de l'ANSES.*

*Par ailleurs, des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics sont d'ores et déjà mis en œuvre : le SCL met régulièrement à disposition de la DGAL ses moyens d'analyse. Il a ainsi mis à disposition des moyens analytiques pour la surveillance de la contamination par le chlordécone aux Antilles. Le SCL fait aussi partie du réseau de laboratoires biotox-piratox, dont l'objectif est de trouver des laboratoires capables de faire des analyses dans le cadre d'une attaque terroriste, notamment par contamination volontaire de denrées alimentaires. Ce type de recherche « à l'aveugle » nécessite de faire appel à de très nombreuses compétences, que l'organisation en réseau permet de repérer rapidement.*

#### **Concernant les recommandations**

*Recommandation n°1 : Assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves*

*et*

*Recommandation n°2 : publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique*

*Le groupe de travail du Conseil National de la Consommation, créé à ma demande afin de faire des propositions pour rendre plus efficaces les mesures de retrait et de rappel des denrées alimentaires dangereuses, a rendu public le fruit de ses travaux le 17 juillet 2018.*

*La DGCCRF travaille d'ores et déjà à la mise en œuvre des mesures les plus pertinentes du rapport de ce groupe de travail, en particulier à la création d'un site internet unique, avec les autres administrations concernées. Il convient de noter que la DGCCRF publie déjà sur son site internet tous les retraits-rappels, alimentaires et non alimentaires, dont elle assure le suivi.*

*Recommandation n° 4 : désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.*

*Ainsi que le relève la Cour, les risques en matière de sécurité alimentaire tiennent à la fois à la variété des dangers et à la complexité croissante des circuits de production et de distribution. Cela nécessite, de la part des pouvoirs publics, la mobilisation de compétences de plus en plus variées. Il existe également des synergies certaines avec le contrôle des produits non-alimentaires (matériaux au contact des denrées alimentaires, cosmétiques, produits chimiques, jouets) que la DGCCRF assure.*

*Je partage l'opinion selon laquelle des clarifications sont nécessaires pour améliorer la lisibilité du dispositif de contrôle vis-à-vis du public, en particulier pour certains types de produits issus d'établissements agréés. La DGCCRF et la DGAL ont entrepris, avec la DGS, des travaux à cet effet.*

*Si la désignation d'un chef de file unique peut, de prime abord, apparaître comme une simplification, permettant d'éventuels gains d'efficacité, elle doit faire l'objet d'une analyse approfondie pour évaluer les coûts induits par une telle réorganisation (maintien de compétences des agents, perte de retour d'expérience, mutualisation des analyses et du développement de leurs techniques, gestion des alertes, ...) qui ne doivent pas être supérieurs aux gains supposés.*

*De plus, la lisibilité des lignes de commandement et de responsabilité, indispensable au pilotage et gage de l'efficacité de l'action, suggère que la désignation d'un chef de file unique en administration centrale s'entende par secteur, par produit ou par type de risque.*

*Au-delà de ces nécessaires clarifications, comme le souligne la Cour, différentes options d'évolution de la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments ont été évoquées dans le passé. Les différentes configurations envisageables doivent faire l'objet d'un bilan approfondi en termes de coûts et d'avantages. Je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture que nous entreprenions une évaluation partagée de ces différentes options.*

*La Cour estime, par ailleurs, que la fonction de pilotage doit être confortée au niveau régional et indique que le recours à l'interdépartementalité doit être encouragé. À cet égard, je souhaite que la DGCCRF s'inscrive pleinement dans les orientations données par le Premier Ministre dans sa circulaire du 24 juillet relative à l'organisation territoriale de l'État. La DGCCRF s'attachera ainsi à tirer profit de toutes les opportunités d'amélioration de la gestion des compétences rares ouvertes par la circulaire, notamment la mutualisation interdépartementale de celles-ci.*

*Recommandation n° 5 : associer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en améliorant le rendement des redevances sanitaires actuellement établies par le code général des impôts, qui pourraient être regroupées sous la forme d'une seule taxe sanitaire.*

*Ainsi que l'observe la Cour, mes services ne sont directement concernés par des recettes de « redevances sanitaires » que pour ce qui concerne des redevances liées aux contrôles à l'import. Il s'agit plus précisément, pour la DGCCRF, des redevances liées aux mesures d'urgence prises en application de l'article 53 du règlement 178/2002 et aux contrôles renforcés, réalisés en application de l'article 15.5 du règlement 882/2004 (règlement 669/2009 modifié).*

*L'essentiel des autres « redevances sanitaires » sont perçues par la Direction Générale de l'Alimentation du ministère de l'agriculture.*

*La Cour indique que « les montants des redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieurs aux frais qu'ils engendrent ».*

*En lien avec le Ministre de l'action et des comptes publics, je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture, dans le cadre des discussions précitées sur la gouvernance de la sécurité sanitaire, d'étudier la possibilité de rationaliser le recouvrement des redevances sanitaires.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION**

*Ce rapport est satisfaisant au sens où il souligne la qualité du dispositif de veille et de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation et les améliorations qui lui ont été apportées depuis le précédent contrôle réalisé par la Cour des comptes en 2013, ce dont je me félicite.*

*Le rapport propose toutefois de nouveaux axes d'amélioration pour cette politique publique qui reçoivent de ma part un avis favorable et pour lesquels nous avons déjà commencé à œuvrer.*

*La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite loi EGalim, contribue au renforcement de la sécurité sanitaire des aliments. Elle a notamment acté la mise en place d'un site internet unique permettant un accès direct par le grand public à la liste des denrées alimentaires ou*

*d'aliments pour animaux, qui font l'objet d'une procédure de rappel en cohérence avec la recommandation faite par la Cour des comptes.*

*Le rapport évoque, par ailleurs, un taux de couverture des contrôles insuffisant dans certains secteurs et propose la mise en place de contrôles supplémentaires financés par une redevance payée par les professionnels. Je suis convaincu que la consolidation du système sanitaire français nécessite un renforcement des contrôles opérés par l'administration et donc des effectifs associés. Cette proposition issue du rapport du Comité Action Publique 2022 est aujourd'hui inscrite au plan de transformation de mon Ministère.*

*Enfin, ce rapport souligne la nécessaire coordination des acteurs de la sécurité sanitaire et propose la désignation d'un chef de file au niveau des administrations centrales. Il me semble effectivement indispensable d'engager des travaux en ce sens, afin d'améliorer l'efficacité et de sécuriser l'action de l'État sur cet enjeu de santé publique. Je souhaite même aller plus loin en proposant de créer une police sanitaire unique de l'alimentation, comme recommandé par la commission d'enquête parlementaire chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.*

---