

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission d'enquête
sur l'alimentation industrielle :
qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de
pathologies chroniques, impact social et
environnemental de sa provenance**

– Audition, ouverte à la presse, de M. Benoit Assémat, inspecteur général de santé publique vétérinaire, conseiller sécurité sanitaire au département risques et crises de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). 2

Mercredi
13 juin 2018
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence
de
M. Loïc Prud'homme,
Président



La séance est ouverte à onze heures.

M. le président Loïc Prud'homme. Mes chers collègues, nous recevons ce matin M. Benoît Assémat qui est inspecteur général de santé publique vétérinaire et actuellement conseiller sécurité sanitaire au département risques et crises de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Monsieur Assémat, votre expérience professionnelle va d'abord permettre de mieux situer le rôle et les missions des vétérinaires au titre des contrôles dans la filière alimentaire, et notamment auprès des industries agroalimentaires.

Vous avez d'ailleurs présidé le Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV) qui sont l'un des corps de contrôle de l'État dans le domaine sanitaire.

Vous pourrez ainsi nous dire très librement ce qui marche et ce qui mériterait d'être amélioré dans les contrôles visant à garantir la qualité et la sécurité sanitaire tout au long de la chaîne de production alimentaire.

Le but de la commission d'enquête est de mieux comprendre la réalité quotidienne des situations, de l'amont jusque dans les usines de transformation. Car, c'est lorsque survient une crise sanitaire – je pense à la crise de la vache folle ou plus récemment à la contamination des œufs au fipronil ou encore à l'affaire Lactalis – que les responsables publics mais aussi l'opinion semblent réellement considérer ces questions pourtant essentielles.

Nous allons vous écouter, dans un premier temps, au titre d'un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes environ. Puis, les membres de la commission d'enquête vous poseront des questions dans le cadre d'un échange qui débutera avec les questions que ne manquera pas de poser notre collègue Michèle Crouzet, en sa qualité de rapporteure.

Au préalable, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je dois vous demander de prêter serment.

(M. Benoît Assémat prête serment.)

M. Benoît Assémat, conseiller sécurité sanitaire au département risques et crises de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les députés, j'ai effectivement été responsable professionnel au sein du SNISPV ainsi que directeur des services vétérinaires dans plusieurs départements ruraux ou à forte activité agroalimentaire. J'interviendrai aujourd'hui en tant que conseiller sécurité sanitaire à l'INHESJ.

L'INHESJ, placé sous la tutelle du Premier ministre, travaille sur une approche globale des enjeux de sécurité par des activités de formation, d'études et de recherche qui touchent à l'agriculture et à l'alimentation. Je suis arrivé à l'Institut il y a cinq ans, au moment où s'est déclenché le scandale de la viande de cheval. Cela m'a conduit à essayer de comprendre ce qu'une crise de cette nature pouvait nous dire sur ce qui se passe dans les filières alimentaires.

Au vu de la façon dont l'industrie agroalimentaire fonctionne aujourd'hui, on ne peut plus séparer les enjeux de sécurité sanitaire de ceux de lutte contre les pratiques frauduleuses et trompeuses. Cela implique de construire une approche globale pour aborder l'ensemble des enjeux de sécurité et de transparence de la chaîne alimentaire. Je vous propose de le faire en deux temps, d'abord en revenant sur ce « *Horsegate* », ce scandale de la viande de cheval, ensuite en vous présentant les trois propositions que j'ai imaginées.

Revenons sur le scandale de la viande de cheval dans lequel un grand nombre d'acteurs étaient impliqués. C'est la société Findus qui a révélé le problème, qui avait d'ailleurs été identifié depuis trois ou six mois par les autorités d'Irlande du Nord. Le coût jugé anormalement bas de certains produits avait en effet conduit les autorités d'Irlande du Nord à s'interroger puis à mettre en évidence la présence de viande de cheval à la place de viande de bœuf. Findus s'adressait à Comigel pour fabriquer ses plats cuisinés au Luxembourg, Comigel se tournant à son tour vers Spanghero qui lui fournissait quelque chose qu'on ne connaissait pas à l'époque, à savoir ce fameux minerai de viande. De son côté, Spanghero s'adressait à des *traders* de minerai de viande – personne ne savait qu'il existait des *traders* de minerais de viande, une activité qui n'était absolument pas identifiée – qui s'approvisionnaient auprès d'abattoirs roumains qui disposaient de beaucoup de viande de cheval parce que la Roumanie venait d'interdire la circulation des charrettes à cheval ! Vous voyez donc comment un petit phénomène, l'arrêt de la circulation des charrettes à cheval en Roumanie, a conduit à un scandale européen.

Au départ, il a été difficile d'identifier ce dont il s'agissait. Les deux ministres ont assuré la gestion de cette crise, mais pendant plusieurs jours on s'est demandé s'il s'agissait d'une fraude ou d'un enjeu sanitaire. En réalité, on ne pouvait pas démêler les deux, car s'il y a fraude, il y a forcément problème de traçabilité des ingrédients qui composent les aliments, et s'il y a problème de traçabilité, il y a forcément doute sur les enjeux de sécurité sanitaire. En effet, si on ne sait pas de quoi sont composés les aliments, on ne peut pas garantir la salubrité du produit.

Il faut bien voir qu'un aliment n'est pas un bien de consommation comme un autre. La fraude sur l'alimentation a un impact sur le consommateur beaucoup plus fort qu'une fraude sur une contrefaçon, par exemple, sur un produit électronique ou un tee-shirt. Vous connaissez cette formule du sociologue Claude Fischler : « *Si je ne sais pas ce que je mange, je ne sais plus qui je suis* ». La fraude dans le champ alimentaire a vraiment un impact très fort, c'est un facteur de défiance absolument considérable entre les consommateurs et les opérateurs de la chaîne alimentaire et un facteur d'anxiété pour les consommateurs.

J'ajoute que les deux principaux acteurs de ce scandale qui sont, je crois, en cours de jugement, étaient déjà bien connus des services de la justice, l'un aux Pays-Bas et l'autre en France. Ces deux acteurs travaillaient déjà ensemble dix ans auparavant et avaient déjà été condamnés dans une affaire de falsification en introduisant de la viande de cheval à la place d'autre chose.

J'ai réfléchi à cette affaire en lisant des enquêtes, notamment le livre d'Anne de Loisy, « *Bon appétit ! Quand l'industrie de la viande nous mène en barquette* », et celui de Jean-Baptiste Malet : « *L'empire de l'or rouge* », où il est question du triple concentré de tomate, ce produit que l'on ne soupçonne pas et qui voyage dans le monde entier dans les conditions décrites par ce livre ... Tout cela m'a permis de comprendre que certains facteurs sont à l'origine de scandales, et que l'affaire de la viande de cheval n'était pas un épiphénomène ni un accident.

D'abord, la mondialisation touche les filières alimentaires, comme d'autres secteurs d'activité, ce qui fait que les mêmes produits circulent partout, sur toute la planète, dans un contexte de complexification des circuits commerciaux d'approvisionnement qui rend le sujet particulièrement difficile à appréhender, comme je le disais à propos du scandale de la viande de cheval. La pression de plus en plus forte exercée sur le prix des matières premières conduit certains opérateurs – pas les industries elles-mêmes, qui ont tout intérêt à conserver la confiance des consommateurs en ayant des produits sûrs et loyaux –, certaines personnes mal intentionnées à s'infiltrer dans la chaîne alimentaire en organisant des fraudes. Ces opérateurs, qui peuvent gagner beaucoup d'argent, risquent peu parce que ce type de délinquance est assez peu identifié.

La chaîne alimentaire est devenue un secteur économique dans lequel la fraude économique peut se développer de façon beaucoup plus importante qu'on ne l'imagine, au détriment aussi bien des consommateurs que des industries agroalimentaires elles-mêmes qui n'ont aucun intérêt à mettre sciemment sur le marché des produits qui seraient interdits.

Je ne m'étendrai pas sur le dispositif public de contrôle, car tout a été dit dans de nombreux rapports, notamment parlementaires, sur l'enchevêtrement des compétences entre les différentes administrations, sur la dilution des responsabilités, comme l'a montré l'affaire Lactalis : la poudre de lait infantile est soumise à deux réglementations, d'une part l'agrément sanitaire général délivré par les services de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture, d'autre part une réglementation spécifique à l'alimentation infantile relevant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), c'est-à-dire du ministère de l'économie et des finances. Il existe de très nombreux autres exemples – sur les denrées végétales, sur l'alimentation animale, etc. – pour lesquels la responsabilité des différentes administrations de contrôle est de plus en plus complexe à identifier. Cela a d'ailleurs des conséquences directes lorsqu'on veut aller vers plus de transparence pour le consommateur. C'est le cas, pour le ministère de l'agriculture, du dispositif dit *Alim'Confiance*, qui permet de qualifier la conformité des établissements avec quatre niveaux de *smileys*. Cette transparence concerne l'enjeu sanitaire de salubrité des aliments, mais pas celui lié à d'éventuelles pratiques frauduleuses ou trompeuses. Les administrations de contrôle qui, dans les départements, travaillent ensemble dans des directions dites interministérielles de la protection des populations, sont confrontées à ces difficultés. Si l'on attribue un *smiley* « Très satisfaisant » parce que les règles sanitaires sont respectées, mais qu'une autre administration conduit une enquête, voire s'appête à lancer une procédure judiciaire, parce qu'elle soupçonne des pratiques frauduleuses dans l'entreprise, on ne peut pas décemment considérer que le consommateur est bien informé.

Je le répète, chercher à distinguer ce qui relève des enjeux de sécurité sanitaire de ce qui relève des enjeux de lutte contre les pratiques frauduleuses et trompeuses est devenu impossible.

C'est d'ailleurs pour cela que la Commission européenne a beaucoup travaillé sur la fraude à l'alimentation après le scandale de la viande du cheval, et en a déduit qu'il fallait, lors de la révision du règlement sur les contrôles officiels, aborder les deux sujets ensemble. Au mois de décembre 2019, un nouveau règlement, en date de mars 2017, sera appliqué qui prévoit une approche globale et intégrée sur la chaîne alimentaire, associant les deux volets. Des dispositions sont prévues pour que la coordination entre les différentes administrations soit la plus forte possible et que le contact entre les États membres et la Commission soit assuré par une autorité unique chargée de la vision d'ensemble de ces deux sujets.

Je propose trois axes pour conduire cette approche globale sur la chaîne alimentaire.

Premièrement, il est nécessaire que les administrations de contrôle travaillent ensemble sur la question du risque, dans un même objectif. Au passage, il faut ajouter le rôle du ministère de la santé sur les enjeux liés à la politique nutritionnelle, et celui du ministère de la transition écologique et solidaire. Bref, quatre ministères au moins sont concernés sur cette question.

Deuxièmement, il faut mettre en place un dispositif de coproduction de la sécurité, c'est-à-dire rappeler que la sécurité est l'affaire de tous, des services de l'État comme des acteurs de la chaîne alimentaire et des consommateurs, pour agir efficacement en faveur de la santé et des enjeux sociaux et environnementaux. Pour cela, il convient de créer de la confiance entre tous les acteurs, ainsi que de la proximité, car parmi les acteurs de la chaîne alimentaire, seul un petit nombre de personnes sont mal intentionnées. Sans cette relation de confiance, les autorités de contrôle auront beaucoup de difficultés à avoir des informations pertinentes, contrairement aux industriels qui savent ce qui se passe grâce aux dispositifs d'autocontrôles dont ils disposent.

Troisièmement, il convient de développer l'activité de renseignement sur la chaîne alimentaire, afin d'avoir une connaissance suffisante de ce qui se passe dans les filières et une capacité d'anticipation permettant de ne pas attendre qu'un scandale éclate. À côté de l'activité judiciaire et administrative, il faut donc créer tout simplement l'activité de renseignement. Une activité de police efficace ne peut s'appuyer que sur cette capacité de connaissance, d'anticipation. Cela implique d'associer étroitement l'ensemble des inspecteurs de tous les services de contrôle, ainsi que les industries elles-mêmes, les acteurs de la chaîne alimentaire qui doivent, en confiance, être en mesure de dire ce qui se passe quand ils savent que des pratiques sont susceptibles de provoquer des crises. Il faut aussi, et c'est plus difficile, suivre les délinquants de la chaîne alimentaire – ils sont connus. Sur un million d'opérateurs de la chaîne alimentaire en France, il y a forcément quelques centaines de personnes plus ou moins connues parce qu'elles ont déjà été condamnées, parce qu'on sait ce qui se passe, etc. Mais je comprends que le sujet est délicat.

L'application des principes généraux de sécurité à la chaîne agroalimentaire, qui s'appuie sur 500 000 producteurs en France et sur 500 000 acteurs de la chaîne alimentaire, des abattoirs jusqu'à la distribution, justifie une action de police efficace.

Enfin, le numérique a un rôle important à jouer dans ce domaine-là, peut-être aussi par l'utilisation de technologies telles que la *blockchain* qui permettrait aux industries agroalimentaires de partager des informations.

M. le président Loïc Prud'homme. Merci, monsieur Assémat, pour ce propos très complet et très clair, notamment sur la nécessité d'une approche globale en matière de sécurité alimentaire et de pratiques frauduleuses.

La semaine dernière, nous avons auditionné les représentants de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) qui ont souligné l'importance des autocontrôles effectués par les industriels. De même, un rapport de la Cour des comptes de 2014 indique que : « *Les autocontrôles réalisés par les professionnels sont de qualité variable et les non-conformités ne sont pas nécessairement portées à la connaissance des services de l'État. Des mesures plus contraignantes sont prévues par les textes. Ces mesures réglementaires n'ont pratiquement pas été mises en œuvre.* »

Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les autocontrôles ? Les autorités sanitaires disposent-elles aujourd'hui des moyens réglementaires et humains suffisants pour vérifier leur pertinence voire, dans certains cas, la réalité ? Ont-elles connaissance des cahiers des charges des autocontrôles et des protocoles au sujet desquels les industriels semblent *a priori* avoir une certaine liberté s'agissant de leur définition ?

M. Benoît Assémat. Lorsque les inspecteurs des différentes administrations réalisent leurs enquêtes et leurs inspections, il est bien évident qu'ils ont accès et qu'ils doivent accéder au dispositif d'autocontrôles des entreprises. C'est une partie intégrante de leur activité d'inspection et d'enquête.

Vous me demandez comment sont faits ces autocontrôles. Jusqu'à présent, ces analyses ne sont pas soumises à un dispositif d'accréditation par le Comité français d'accréditation (COFRAC), tandis que les analyses officielles sont réalisées par des laboratoires officiels qui, bien évidemment, sont accrédités par le COFRAC, et font l'objet de ce que l'on appelle des essais d'intercomparaison entre laboratoires organisés par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Les laboratoires officiels sont donc dans un cadre très strict et adapté, tandis que les autocontrôles, qu'ils soient faits par les entreprises ou par des prestataires, sont dans un cadre beaucoup plus souple.

Ce cadre est-il trop souple ? La question est posée. On pourrait imaginer que ces analyses d'autocontrôles ou certaines d'entre elles soient réalisées par des laboratoires accrédités par le COFRAC et faisant eux-mêmes l'objet -mêmes d'essais d'intercomparaison. Peut-être faudrait-il aussi que davantage d'analyses de contrôles officiels soient réalisées par les agents. En réalité, il y en a de moins en moins depuis une vingtaine d'années. On peut dire que les analyses faites par les autorités de contrôle sont dirigées vers ce que l'on appelle les plans de surveillance et les plans de contrôle, mais que peu d'analyses sont faites dans le cadre des inspections quotidiennes réalisées dans les établissements. Peut-être cela est-il dû aussi à ce que sont dorénavant les laboratoires départementaux d'analyses. À l'origine, les services vétérinaires faisaient réaliser ces analyses par des laboratoires financés par les conseils généraux. Depuis trente ans, la situation a beaucoup évolué puisque certains conseils départementaux n'assurent plus la gestion de ces laboratoires qui sont maintenant purement privés. Cela pose donc la question de ce que sont ces laboratoires officiels de proximité – je ne parle pas de l'ANSES.

La question du renforcement des analyses confiées par l'État à ces laboratoires officiels se pose probablement. Pour cela, il faut soit une volonté soit quelques budgets supplémentaires. Je peux seulement vous dire qu'il y a très peu d'analyses officielles par rapport au nombre considérable d'analyses d'autocontrôles.

La Cour des comptes ne dit pas que les agents ne disposent pas de dispositifs législatifs pour travailler, mais que les moyens sont insuffisants et que les réponses aux non-conformités qui sont détectées ne sont peut-être pas suffisamment sévères. En cas de non-conformité, il appartient aux autorités de contrôle de les corriger afin d'éviter qu'elles ne perdurent dans le temps – parfois un ou deux ans. Je n'oublie pas non plus que beaucoup de progrès ont été faits en vingt ou trente ans – il suffit de regarder le nombre de cas de listériose ou de salmonellose – grâce au travail réalisé par l'industrie alimentaire en ce qui concerne la maîtrise des enjeux sanitaires et la salubrité des produits qu'elle met sur le marché. Mais cela n'épuise pas le sujet. J'évoquais tout à l'heure cette dualité entre les enjeux sanitaires et la lutte contre les pratiques frauduleuses : c'est l'ensemble des deux qu'il faut regarder.

M. le président Loïc Prud'homme. Vous dites que les services de l'État ne font plus d'analyses eux-mêmes, ou de moins en moins, mais ont-ils les moyens de vérifier que ces autocontrôles sont bien réalisés ? Cela fait-il partie de leurs prérogatives ?

M. Benoît Assémat. Bien sûr que cela fait partie de leurs prérogatives : c'est le rôle des inspecteurs d'analyser le dispositif d'autocontrôles. Il faut certainement le faire mieux. J'ajoute qu'un industriel qui veut tricher peut le faire facilement. Quand il doit présenter son livre d'autocontrôles, il lui suffit de ne conserver que les analyses favorables et pas les autres. Il faut éviter que les inspecteurs ne se transforment en « inspecteurs de papier », c'est-à-dire que leur travail consiste juste à regarder sur un plan documentaire ce qui est fait. Vous comprenez bien que les fraudeurs les plus malins ne vont pas montrer sur un document ce qui se passe. Il ne faut donc pas s'arrêter à quelque chose de trop formel qui est le papier. Il faut que l'inspecteur soit imaginatif s'il voit que les quelques analyses positives qui existaient, par exemple sur les salmonelles – je ne parle pas de Lactalis, bien évidemment –, ont disparu tout à coup. Il peut se demander s'il n'y avait pas une nécessité à les voir disparaître pour un marché à l'export par exemple et réfléchir à l'élaboration d'une stratégie. Les inspecteurs ont tous les moyens, il faut juste qu'ils puissent faire un travail complet et approfondi.

M. le président Loïc Prud'homme. Nous allons bientôt auditionner l'ANSES et la DGCCRF. Selon vous, quelles questions faudrait-il leur poser sur l'architecture institutionnelle de ces contrôles sanitaires ? Y a-t-il aujourd'hui des failles qui sont relevées dans cette organisation générale du système, hormis l'éparpillement dont vous avez parlé dans votre propos liminaire ?

M. Benoît Assémat. Le principal souci, c'est évidemment le fonctionnement cloisonné, très vertical, « en tuyaux d'orgue », des administrations. L'exemple de la poudre de lait infantile que j'ai évoqué tout à l'heure montre que l'on ne peut pas continuer avec un dispositif dans lequel une administration est chargée d'une partie du contrôle sanitaire tandis qu'une autre administration est chargée d'une autre partie, et que les méthodes, les façons de travailler et les référentiels métiers sont différents. Les responsabilités des différentes administrations doivent être clairement identifiées. Quant au protocole de coopération, il date de 2007 – je crois qu'il est en train d'être revu.

Pourquoi les services du ministère de l'agriculture assurent-ils le contrôle sanitaire de toute la chaîne de production animale, de l'éleveur à la distribution, en passant par l'abattoir et l'agrément sanitaire, alors que, s'agissant des filières végétales, ils ne sont responsables des légumes que lorsque ceux-ci sont dans le champ ? Est-ce la meilleure manière d'agir, par exemple en ce qui concerne la maîtrise de l'utilisation des produits phytosanitaires ? Certainement pas. C'est dans une approche sur l'ensemble de la chaîne, du champ à l'assiette du consommateur, qu'il faut concevoir les sujets. Comment le citoyen sait-il quelle est la bonne administration de contrôle ? À qui peut-il s'adresser s'il veut savoir ce qu'il en est ? Quel site doit-il consulter ? Celui du ministère de l'agriculture ou un autre ? Celui de l'ANSES ? Celui de l'ANIA ? Ceux des industriels ? Il faut donc identifier clairement qui fait quoi.

Comme je l'évoquais tout à l'heure, il y a deux principaux enjeux : ceux liés à la salubrité, à la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire et ceux liés à la lutte contre les pratiques frauduleuses et trompeuses. Il y a déjà là deux piliers. Ce n'est pas à moi de dire comment les pouvoirs publics doivent être organisés, mais s'il doit y avoir deux administrations de contrôle, mieux vaudrait que l'une soit chargée des enjeux sanitaires et

l'autre de la fraude. Il faudra, cela dit, que le chapeau soit très solide, les deux sujets étant de plus en plus intimement liés.

Il existe de nombreuses solutions pour améliorer les dispositifs de contrôle, tout cela a été analysé très en détail. Il y a dix ans, lors de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un rapport d'audit avait été fait qui prévoyait sept scénarios. Tout cela est très documenté. Or, depuis dix ou quinze ans, très peu de choses ont changé.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Je vous remercie pour votre exposé. Nous avons appris beaucoup de choses aujourd'hui sur les difficultés des contrôles dont on n'entend pas beaucoup parler.

Comment expliquez-vous que des scandales alimentaires soient de plus en plus fréquents ? Estimez-vous que de tels scandales arrivent en raison d'insuffisances réglementaires ? Quelles préconisations pourriez-vous faire en matière de réglementation ? On sait que la France importe une très grande quantité de produits alimentaires. Quel est votre avis sur les dispositifs de contrôle en vigueur dans les pays hors de l'Union européenne, voire dans l'Union européenne elle-même ? Je pense aussi à l'accord avec le Canada, le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). D'un côté, on impose à l'agriculture française des modes de production plus sains, et de l'autre on craint de ne pas pouvoir contrôler ce qui va arriver chez nous.

Aujourd'hui, on constate que les missions de police en matière de contrôle de la chaîne alimentaire relèvent de ministères différents, comme vous l'avez souligné, avec d'un côté la DGAL qui dépend du ministère de l'agriculture, et de l'autre la DGCCRF qui dépend du ministère de l'économie. Vous avez d'ailleurs appelé à la création d'une autorité de surveillance et de contrôle qui intégrerait l'ensemble de ces enjeux.

Pouvez nous expliquer en quoi la mise en place d'une telle autorité serait plus efficace en matière de contrôles ? Quelles seraient vos recommandations pour que la gouvernance du dispositif soit plus efficace, sachant qu'une commission d'enquête sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France avait déjà proposé la création d'une direction générale de la sécurité alimentaire ? Vous aviez appelé à la création d'un grand service public de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation. Or ces propositions n'ont pas été suivies d'effet. Comment s'y prendre aujourd'hui pour mettre en place un tel système de sécurité ?

Je reviens sur les laboratoires départementaux. Dans mon département, l'Yonne, il existe à Champignelles un centre où les vétérinaires peuvent prendre des cours et pratiquer sur de grands animaux, des vaches et autres. Ce centre est doté d'une salle d'autopsie vouée à la fermeture parce qu'elle n'est plus conforme. Or nous en avons vraiment besoin : quand un de leurs animaux meurt pour une raison indéterminée, les éleveurs doivent pouvoir s'adresser à un centre proche, car une autopsie de ruminants s'effectue dans les plus brefs délais. Quand il s'agit de plus petits animaux, on peut imaginer de les congeler et de les emmener à un laboratoire situé un peu plus loin. On peut aussi avoir besoin d'autopsier des animaux sauvages car ceux-ci sont parfois vecteurs de maladies transmissibles à l'humain. Pour l'instant, l'État n'a pas donné les moyens de répondre à ce besoin assuré jusqu'à présent par le département. Le transfert de compétence au niveau national crée une défaillance très nuisible.

M. Benoît Assémat. Pourquoi les scandales sont-ils de plus en plus fréquents ? La fraude alimentaire est probablement plus fréquente qu'on ne l'imagine : on peut l'estimer à

plusieurs dizaines de milliards d'euros sur l'ensemble de la chaîne alimentaire mondiale. La fraude et les contrefaçons existent dans l'alimentation, le médicament ou d'autres secteurs. On ne voit que la pointe émergée de l'iceberg.

On peut incriminer notamment la complexification des circuits commerciaux et une pression toujours plus forte sur les prix des matières premières. Prenons l'exemple des nuggets, donné dans le livre « *Bon appétit !* » d'Anne de Loisy. Pour de la viande de poulet de bonne qualité, les fournisseurs pratiquent un certain prix. Dans le cadre d'une promotion, on leur demande de baisser ce prix. Au hasard, disons qu'on leur demande de passer de 3 euros à 2 euros. Pour les fournisseurs, c'est encore possible. Puis un acheteur leur demande de passer à 1,20 euro, un prix inférieur à coût de revient auquel il est impossible de fournir une vraie matière première. C'est le début du cercle vicieux : quelques fournisseurs vont inventer quelque chose pour transformer le plomb en or, aidés en cela par le développement de la « malbouffe » qui a habitué les gens à manger des mélanges de peaux, de tendons, de viandes séparées mécaniquement. Dans ce contexte de pression sur les prix, qui est d'une force extraordinaire, il y a forcément des gens qui vont essayer de s'infiltrer et de tricher.

Si la fraude est aussi ancienne que l'être humain, les fraudeurs s'arrangent désormais pour éviter les dégâts collatéraux sanitaires de court terme qui survenaient auparavant. Ils savent que de tels dégâts seraient immédiatement détectés grâce aux contrôles mis en place par le ministère de la santé et de Santé publique France. Les fraudes sont organisées de façon à provoquer le moins possible de risques sanitaires car c'est une condition de la pérennité des gains qu'elles permettent de réaliser.

Il faut être honnête et regarder les raisons de ces scandales alimentaires. Sont-ils plus fréquents ? Nul ne le sait, car on ne connaît qu'une partie des fraudes. Ce qui est sûr, c'est que les industriels savent beaucoup plus de choses que les administrations. Les grands groupes ont des dispositifs de contrôle très pointus à leur siège, dans leurs établissements, sur leurs chaînes de fabrication. En l'état actuel des textes, ils ne sont tenus de signaler aux autorités que les anomalies constatées sur les produits mis en vente. Dans l'affaire Lactalis, il y avait eu des autocontrôles positifs à la salmonelle sur l'environnement – la tour de séchage, des sachets, des balais – mais il n'y avait pas d'obligation de les signaler aux autorités. Une fois informées, les autorités sont tenues de réagir. Or si elles étaient informées de tout, elles ne pourraient pas faire face.

Il faut donc créer un système de confiance et de proximité entre les industries alimentaires et les autorités de contrôle, afin que l'information circule sans que cela nuise au bon fonctionnement des uns et des autres. L'industriel ne sait pas comment l'information sera traitée par l'autorité et peut redouter des répercussions négatives sur ses propres productions. C'est pourquoi il faut créer quelque chose de nouveau : une activité de renseignement, au sens large du terme, sur la chaîne alimentaire. C'est une nécessité absolue, le seul moyen d'anticiper ces scandales et d'éviter qu'ils ne deviennent de plus en plus fréquents. Actuellement, on en a un ou deux par an, mais tout dépend comment on compte.

S'agissant des relations entre les administrations, il existe sûrement plusieurs solutions pour améliorer l'efficacité des contrôles. La plus englobante conduirait à placer toutes les administrations de contrôle et les parties prenantes dans une agence ou un établissement public, sous l'autorité des différents ministères concernés. Comme on a créé l'ANSES il y a vingt ans dans un contexte de crise sanitaire, on pourrait imaginer un nouvel opérateur qui soit en mesure d'agir dans le domaine de la gestion du risque. La loi de juillet 1998, qui a donné naissance à l'ANSES, a permis de rénover le dispositif d'évaluation du risque. Vingt ans plus

tard, il ne fait aucun doute que le moment est venu de rénover le dispositif de contrôle et de gestion des risques.

On peut aussi imaginer qu'un ministère soit complètement en charge des enjeux d'alimentation et de protection des consommateurs. Du coup, il rassemblerait les deux volets : sanitaire et répression des fraudes. On peut encore envisager que le dispositif reste interministériel. Il faudrait alors que les responsabilités de chacun soient mieux définies qu'elles ne le sont actuellement et qu'une structure chapeau permette d'articuler le travail des différentes administrations de contrôle. Voyez qu'il y a plusieurs formules possibles, et je me garderai bien de vous indiquer celle qu'il faut retenir. Il vous revient de faire ce choix.

Le réseau de laboratoires a été considérablement fragilisé. On ne s'en est pas rendu compte il y a trente ans, lors de la décentralisation, lorsque l'État a permis aux conseils généraux de l'époque de s'occuper des laboratoires d'analyses. Il ne s'agissait pas d'un transfert de compétences. On leur disait simplement : vous pouvez vous en occuper, c'est à vous. Tout cela fonctionnait particulièrement bien au début : des investissements importants ont été consentis ; des progrès considérables ont été réalisés en matière de structuration du réseau, de qualité du travail, de formation des personnels. C'était une période très intéressante.

À présent, cela ne fait pas partie des missions prioritaires des conseils départementaux. D'aucuns pensent même que cela ne fait pas du tout partie de leurs missions. C'est pourquoi les conseils départementaux sont très ennuyés. Or les autorités de contrôle doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau de laboratoires officiels, de terrain, de proximité pour les autopsies des grands animaux que vous évoquez et pour une quantité d'autres besoins d'analyses. Le sujet est sur la table depuis de nombreuses années. Tout le monde s'en occupe, notamment l'Assemblée des départements de France (ADF). Il faut trouver une solution qui s'articule avec les besoins de l'administration de contrôle.

Que vous dire sur le CETA ? On peut plaider pour un système fondé sur la relocalisation des productions et l'information des consommateurs. Ceux-ci doivent savoir ce qu'ils achètent, connaître les caractéristiques nutritionnelles des produits au moyen d'outils comme le Nutri-Score. Pourquoi ne seraient-ils pas informés sur le degré de transformation des aliments ? Dans un tel système, le consommateur deviendrait un acteur de l'amélioration de sa propre alimentation et un levier pour que l'industrie agroalimentaire aille dans le sens de produits meilleurs pour la santé. À noter que la transformation des aliments et les produits ultra-transformés émergent dans les débats actuels alors qu'ils n'étaient pas dans nos esprits il y a encore cinq ou dix ans ...

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Que faire en ce qui concerne des produits très frais comme le poisson, et singulièrement le panga, qui vient de l'autre bout de la planète ? Comment faire, avec des produits aussi fragiles, pour ne pas accroître l'insécurité alimentaire ? Que font les industriels pour que ces poissons soient consommables, à défaut d'être bons, quand ils arrivent sur nos étals ? Certains poissons sont élevés dans des conditions déplorables, donc la matière première elle-même est déplorable. Que se passe-t-il dans le processus pour qu'ils respectent les conditions sanitaires et ne posent pas de problème ? C'est un exemple parmi d'autres.

M. le président Loïc Prud'homme. La part des importations grandit dans notre consommation alimentaire. C'est un fait. Certains produits viennent de pays où les normes sanitaires et les règles sont bien plus souples qu'en Europe. Le poisson représente le

paroxysme du risque, mais de nombreux autres produits nous arrivent de l'autre bout de la planète.

M. Benoît Assémat. N'oublions pas le coût environnemental de ces pratiques qui aboutissent à faire voyager les produits sur de grandes distances. Mon expertise est limitée sur le poisson, mais, à coup sûr, les vendeurs veillent à ce qu'il n'y ait pas de conséquences immédiates sur la santé. Comment s'y prennent-ils ? Je n'en sais rien. Même s'il est élevé dans les conditions que vous connaissez, le panga est probablement sain et salubre lorsqu'on le sort de l'eau. Comment cela se passe-t-il ensuite ? Je préfère ne pas répondre en raison de mon manque d'expertise sur le sujet.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Aux États-Unis, il existe des procédés – l'ionisation, il me semble – pour que la viande soit fiable. Certains consommateurs ne veulent plus que de la viande traitée de cette manière.

M. Benoît Assémat. Les Européens n'ont pas la même façon de penser l'hygiène et la salubrité des aliments que les Américains, ce qui a notamment donné lieu à un débat sur le poulet au chlore. Les Américains trouvent qu'il est normal d'assainir le poulet de cette manière. Nous ne sommes pas dans cette logique-là : nous estimons que les choses doivent être bien faites du début à la fin, depuis la récolte du lait – si l'on fabrique des fromages au lait cru – ou même de l'élevage de l'animal jusqu'au consommateur. C'est ce qui fait la solidité de notre modèle, lequel est néanmoins bousculé par la mondialisation. À l'autre bout du monde, on ne fabrique pas les aliments dans les mêmes conditions sanitaires, sociales et environnementales que chez nous. L'utilisation des antibiotiques ou des produits phytosanitaires varient d'un continent à l'autre. Or tout circule librement. Que faire ? C'est une question vraiment très politique.

Pour ma part, je pense qu'il faut miser sur l'information des consommateurs. Certes, Nutri-Score a montré que l'exercice n'était pas facile. Il faudrait réussir à associer un ensemble d'éléments qui répondent aux enjeux de santé et de respect de l'environnement. Ce serait une manière de progresser. Mais les coûts indirects, les externalités négatives liées à certains modes de production ne sont jamais pris en compte par les vendeurs. Comment intégrer toutes ces externalités négatives dans le coût de produits comme le panga ? Je n'ai pas de réponse.

D'aucuns réfléchissent à une « exception agri-culturelle ». Est-ce pertinent ? Il y a vingt ou trente ans, la France était en avance dans la défense de l'exception culturelle. Vu la place de l'agriculture et de l'alimentation dans notre pays, la France ne pourrait-elle pas lancer la réflexion sur l'« exception agri-culturelle » ? Je ne suis gêné pour répondre à la question car je sortirais de mon champ d'expertise. Or je ne suis pas venu ici en tant que citoyen mais en tant qu'expert.

Quoi qu'il en soit, il faut jouer sur la responsabilité de tous les acteurs de la chaîne alimentaire et sur la possibilité d'informer les consommateurs. Actuellement, aucune information n'est donnée sur les caractéristiques nutritionnelles des produits ou sur les contraintes liées à leur production. Formellement, les produits importés doivent respecter certains critères : lorsqu'ils entrent sur le territoire de l'Union européenne, ils font l'objet de contrôles aux postes frontaliers. Ces contrôles, assurés par les services des douanes et les autorités sanitaires, répondent aux critères fixés par l'Europe. Mais à ce stade, on voit seulement le résultat final d'un processus et non pas l'ensemble de la chaîne de production. Ces contrôles ne sont pas pour autant inutiles puisque certains produits sont interdits. La

DGCCRF et la DGAL pourront vous détailler le dispositif très complexe destiné à ne laisser entrer sur le territoire de l'Union européenne que des produits qui répondent à des critères précis.

Cela étant, les produits ne répondent pas de la même façon à tous les critères de production. Comment faire ? C'est vous qui avez la réponse. Pour ma part, je crois qu'il faut donner aux consommateurs la possibilité d'être informés, instruits et responsabilisés. À partir de là, ils pourront choisir des produits qui répondent à des exigences sanitaires, environnementales et sociales.

M. le président Loïc Prud'homme. Revenons dans le cercle intra-européen. Les différences réglementaires qui subsistent en Europe peuvent-elles être à l'origine de problèmes de sécurité sanitaire ? Si c'est le cas, auriez-vous des exemples à nous donner que vous auriez rencontrés dans le cadre de vos fonctions ? Pensez-vous au contraire que le socle minimum suffit à garantir la sécurité sanitaire ?

M. Benoît Assémat. On ne sait jamais tout sur des sujets comme ceux-là, mais il existe une règle : si des pratiques mettent en cause la santé de l'homme, des animaux ou des végétaux, elles peuvent être interdites. Tel est le cadre fixé depuis les Accords de Marrakech de 1993, qui ont fait entrer l'agriculture et l'alimentation dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il existe des instances de régulation.

Souvenez-vous de l'affaire du bœuf aux hormones. Il était difficile de prouver que cette pratique était dangereuse pour la santé. Il est possible d'interdire l'importation de produits contenant des substances pouvant entraîner un risque pour la santé. Voyez la nuance. Prenons le cas des antibiotiques, dont l'utilisation a considérablement évolué en Europe au cours des vingt dernières années. À une époque, on les utilisait comme facteur de croissance, en prévention, etc. Des actions ont été menées pour promouvoir une utilisation responsable et limiter l'augmentation des phénomènes de résistance aux antibiotiques. Nous avons fait beaucoup de progrès. Dans d'autres pays, que je ne veux pas citer, il est évident que la prescription et la délivrance des antibiotiques ne répondent en rien aux règles fixées en Europe. Pour autant, on ne peut pas interdire les produits venant de ces pays au motif qu'ils utilisent les antibiotiques comme facteur de croissance et autres. Dans le cadre juridique actuel, il me semble que l'on ne peut pas le faire.

Tout le monde sait que, d'un endroit à l'autre, les conditions de production diffèrent sur des tas d'aspects comme, par exemple, le bien-être animal. Ces critères ne sont pas suffisants pour interdire les produits. Si nous demandions le respect de conditions de production identiques aux nôtres, nous interdirions tout. Nous imposerions notre façon de penser et de produire notre alimentation aux Américains, aux Canadiens, aux Australiens ou aux Chinois. D'autres pays considèrent que leurs pratiques sont tout aussi légitimes que les nôtres.

À mon avis, il faut penser du local au global et chercher à tirer tout le monde vers des pratiques vertueuses. L'industrie alimentaire, qui a fait beaucoup de progrès en matière de maîtrise des enjeux sanitaires, peut être un levier en proposant aux consommateurs français et européens des produits qui soient meilleurs pour leur santé. Ces produits peuvent être identifiés. Le fameux logo VBF – pour « Viande bovine française » – avait été créé en 1996 lors de la première crise de la vache folle pour répondre à une inquiétude majeure, et il avait fait couler beaucoup d'encre.

Dans le contexte actuel, comment donner aux consommateurs européens et français des informations permettant d'aller dans ce que l'Europe et la France considèrent être le bon sens ? Il faut trouver des leviers. Sinon la mondialisation va conduire à une uniformisation de l'alimentation, ce que personne ne souhaite. L'alimentation est un élément absolument essentiel de la culture des peuples et de l'identité de chacun. Il faut donc concilier la libre circulation des marchandises avec les critères identifiés comme nécessaires à la santé de nos concitoyens.

M. le président Loïc Prud'homme. Au niveau européen, les différences de réglementations n'ont donc pas d'impact ? Elles ne sont à l'origine d'aucun risque sanitaire ?

M. Benoît Assémat. Pour ma part, je n'en connais pas. Tout est fait de façon très sérieuse au niveau communautaire aussi bien que national. S'il y avait un problème important, je ne pense pas qu'il serait occulté par qui ce soit.

Mme Nathalie Sarles. En vous entendant parler des laboratoires départementaux, j'ai réalisé qu'il n'y en avait pas dans mon département. Une société privée effectue les contrôles pour quatre départements, ce qui témoigne d'une dépossession des services publics en matière de contrôles sanitaires. N'est-ce pas le cas de beaucoup de départements ?

M. Benoît Assémat. Je ne tirerai pas la même conclusion que vous de cette situation. Il y avait autrefois un laboratoire par département, et il en reste peut-être soixante-dix. S'il faut bien un réseau de laboratoires de proximité sur le territoire, cela ne signifie pas obligatoirement qu'il faut un laboratoire par département. Je ne saurais vous dire s'il faut soixante-dix, cinquante, trente ou vingt laboratoires officiels d'analyse sur le territoire ! Je peux vous dire que l'absence de laboratoire dans un département ne signifie pas que le dispositif ne fonctionne pas. Je ne connais pas la situation précise de votre département et le nom du laboratoire auquel vous faites allusion.

Au passage, je signale que la définition du laboratoire départemental d'analyses est devenue complexe. Il y a vingt ans, on qualifiait ainsi un laboratoire géré par le conseil départemental. À présent, c'est plus compliqué. Des structures ont été créées, dont la gestion peut être totalement assurée par des sociétés privées. La définition prête à débat et à amélioration.

M. le président Loïc Prud'homme. Ces laboratoires sont aussi un point d'entrée de l'information. Ont-ils leur place dans le dispositif de connaissance de la filière et de renseignement que vous imaginez ?

M. Benoît Assémat. Les laboratoires officiels d'analyses ont, bien sûr, un rôle essentiel à jouer. C'est un sujet compliqué. Le dispositif de contrôle serait plus efficace si l'on augmentait le nombre d'analyses officielles, mais il faut être conscient du fait que l'essentiel des informations se trouve entre les mains des industriels de l'agroalimentaire. C'est bien normal. Si les deux blocs fonctionnent de façon séparée, l'administration sera un peu comme les trois singes qui ne voient rien, n'entendent rien et ne disent rien. Il faut créer les conditions d'une relation de proximité et de confiance entre les deux univers. J'y insiste parce qu'une telle relation n'existe pas nécessairement : les entreprises n'ont pas vraiment intérêt à signaler des problèmes qu'elles auraient identifiés dans leur chaîne d'approvisionnement. C'est une question très délicate.

M. le président Loïc Prud'homme. Quel intérêt les industriels auraient-ils à jouer le jeu de manière absolument transparente ?

M. Benoît Assémat. Leur intérêt est une concurrence loyale entre tous les acteurs du marché et la certitude d'avoir des pratiques et des produits conformes. Eux-mêmes sont les victimes des fraudes. Certains groupes de la grande distribution ou de l'agroalimentaire peuvent en être à l'origine par la pression exercée sur les prix. Dans cette chaîne très longue, les entreprises – qu'elles soient petites ou grandes, coopératives ou privées – ont évidemment le plus grand intérêt à garantir la sécurité de leurs produits et la loyauté de leurs pratiques. Les entreprises ont tout intérêt à ce que le marché soit loyal et donc à partager l'information quand elles ont connaissance de pratiques peu claires.

Pour tout le monde – consommateurs, entreprises, autorités de contrôle –, il est souhaitable que la concurrence se fasse sur des bases communes qui assurent la sécurité et la transparence. Le système ne peut pas fonctionner si l'État et les entreprises jouent au gendarme et au voleur, si vous me permettez de caricaturer un peu !

Dans l'immense majorité des cas, les acteurs de la chaîne alimentaire sont des gens tout à fait sérieux et responsables. Il faut donc créer les conditions d'une coproduction de la sécurité par tous les acteurs. Il faut créer un système dans lequel la confiance sera renforcée par la proximité, chacun comprenant les enjeux de l'autre. J'y crois vraiment. Si nous n'allons pas dans ce sens, nous n'arriverons pas à relever les défis du XXI^e siècle.

M. le président Loïc Prud'homme. J'entends bien l'argument de concurrence loyale mais, dans les faits, cela n'a pas fonctionné d'une manière aussi parfaite que celle que vous appelez de vos vœux. Je ne sais pas si c'est la loyauté, la concurrence ou l'association des deux notions qui pose problème.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Nous n'avons pas évoqué une crise sanitaire qui n'a apparemment pas d'incidence sur la santé humaine, mais qui a fait des dégâts dans les exploitations : la fièvre catarrhale ovine (FCO). Les éleveurs se sont retrouvés avec leurs bêtes coincées à la frontière, interdites à l'exportation, même si l'on dit que la viande n'est pas impropre à la consommation. Étant fille et sœur d'éleveurs, j'ai été sensibilisée à cette crise qui a fait peu de bruit dans la presse mais qui est latente.

M. Benoît Assémat. Cette crise, dont on n'a quasiment pas parlé parce qu'elle n'avait pas de conséquences sur la santé publique, nous a révélé quelque chose d'extrêmement important : la FCO est une maladie qui s'est installée et avec laquelle nous allons devoir vivre. On pensait qu'il s'agissait d'une sorte de maladie exotique que nous pourrions éradiquer. Une dizaine d'années plus tard, on s'aperçoit que ce n'est pas le cas. La FCO nous enseigne quelque chose sur les maladies animales : il faut agir avec beaucoup de pragmatisme et ne pas penser que l'éradication totale est la seule solution. On vit avec cette maladie. Je ne pense pas que les dégâts ou les conséquences sanitaires soient actuellement très importants pour les éleveurs.

Cette maladie nous a aussi appris que l'autorité de contrôle et de surveillance des maladies ne peut fonctionner efficacement que si elle peut s'appuyer sur un réseau maillant tout le territoire. Je fais référence aux laboratoires départementaux, qui effectuent les analyses en cas de besoin, mais aussi aux vétérinaires, qui sont le relais entre les éleveurs et les services de l'État. Pour que l'État soit efficace face à la FCO et aux nouvelles maladies qui ne

manqueront pas d'arriver au cours des prochaines années, il faut veiller à maintenir ces réseaux de proximité.

M. le président Loïc Prud'homme. Monsieur Assémat, voyez-vous un sujet que nous aurions omis d'évoquer ensemble et que vous souhaiteriez porter à notre connaissance ?

M. Benoît Assémat. Non, monsieur le président. Lors de cette audition, je souhaitais insister sur deux choses : l'approche globale des risques ; la capacité d'agir dans le cadre d'une vision globale du sujet. C'est là-dessus qu'il faut, à mon sens, travailler.

M. le président Loïc Prud'homme. Je crois que le message est bien passé. Il me reste à vous remercier pour votre contribution à nos travaux.

La séance est levée à midi quinze.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance

Réunion du mercredi 13 juin 2018 à 11 heures

Présents. – Mme Michèle Crouzet, M. Loïc Prud'homme, Mme Nathalie Sarles, M. Pierre Vatin

Excusés. – M. Julien Aubert, M. Christophe Bouillon, Mme Fannette Charvier