



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME XI

SÉCURITÉ SANITAIRE

SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

PAR M. JEAN GAUBERT

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA SECURITE ET LA QUALITE SANITAIRE DES ALIMENTS AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DE NOS CONCITOYENS	9
A.— LA SECURITE ALIMENTAIRE : UNE NOTION RECENTE.....	9
B.— LES PILIERS DE LA SECURITE ALIMENTAIRE	10
1. Les principes.....	10
2. Les acteurs	11
a) <i>L'AFSSA</i>	11
b) <i>Les services de l'administration</i>	12
II.— UN PROGRAMME « SECURITE ET QUALITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION » QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DES ENJEUX	15
A.— UN PROGRAMME ENCORE EN CHANTIER	15
1. Situation du programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation au sein de la mission Sécurité sanitaire et au sein du budget de l'agriculture	15
2. Présentation des actions comprises dans le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	18
a) <i>Une répartition en 7 actions apparemment claire et cohérente</i>	18
b) <i>... qui ne suffit cependant pas à masquer certaines lacunes dans la conception du programme</i>	21
c) <i>... ainsi que l'imprécision des informations budgétaires retracées dans le nouveau « bleu »</i>	23
B.— UNE HAUSSE GLOBALE DU BUDGET ALLOUE A LA SECURITE ALIMENTAIRE QUI MASQUE DES BAISSSES DE CREDITS INQUIETANTES.....	25
1. Un budget globalement en hausse.....	25
a) <i>Le renforcement de la politique de protection des végétaux et de surveillance des denrées alimentaires</i>	25
b) <i>La poursuite de la réforme du service public de l'équarrissage et du déstockage des farines animales</i>	27

2. Des sous-dotations néanmoins inquiétantes.....	28
a) <i>La politique de lutte contre les maladies animales et la protection des animaux</i>	28
b) <i>Les moyens de l'AFSSA</i>	30
III.— GARANTIR LA SECURITE ALIMENTAIRE À L'ECHELLE EUROPEENNE : UNE ARDENTE NECESSITE	32
A.— UN DOMAINE LONGTEMPS IGNORE PAR LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE MAIS EN FORTE EXPANSION AUJOURD'HUI.....	32
1. Une méconnaissance grave des exigences de la santé publique dans les principes fondateurs du marché commun.....	32
2. Une politique de santé et de protection du consommateur enfin renouvelée depuis les années 2000.....	34
B.— LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE COOPERATION ENTRE ÉTATS MEMBRES.....	35
1. Au niveau de l'expertise.....	35
2. Au niveau de la réglementation.....	37
3. Au niveau des contrôles.....	38
a) <i>Le rôle de l'OAV</i>	39
b) <i>La démarche d'assurance qualité et le Plan national de contrôle pluriannuel</i>	40
EXAMEN EN COMMISSION	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Longtemps la notion de sécurité alimentaire a reflété la nécessité d'assurer un approvisionnement de la population en denrées alimentaires en quantité suffisante pour subvenir à ses besoins. Si cette acception reste tristement d'actualité dans un nombre encore trop élevé de pays dans le monde, dans nos contrées occidentales, elle a en revanche désormais pris un sens tout autre. La sécurité alimentaire vise en effet aujourd'hui à garantir aux consommateurs que les denrées alimentaires qu'on leur propose répondent à des normes de sécurité et de qualité sanitaires strictes.

Cette évolution n'est cependant pas nouvelle, la politique de prévention des risques liés à la consommation alimentaire étant considérée par les historiens comme un champ traditionnel de l'intervention publique ⁽¹⁾. Le concept de sécurité alimentaire, et plus largement de sécurité sanitaire, a toutefois connu une « popularité » inédite depuis les vingt dernières années, en lien avec la multiplication d'incidents, voire de crises, fortement médiatisés. Avouons que ces événements, au nombre desquels il faut évidemment compter le sang contaminé d'une part, et la vache folle d'autre part, étaient sans commune mesure avec ce que nous avons connu auparavant et que les pouvoirs publics étaient au départ fort peu armés pour y répondre.

A l'aune de ces crises, de nouvelles exigences se sont faites jour, à la fois en termes de réduction des risques pour le consommateur, d'information pour le citoyen et de responsabilité pour le politique. Un nouveau cadre d'évaluation et de gestion des risques a été mis en place, reposant sur le principe de la séparation de

(1) Voir « Histoire des peurs alimentaires du Moyen-Age à l'aube du XXème siècle » de Madeleine Ferrières, cité par Julien Besançon, Olivier Borraz et Catherine Grandclément-Chaffy dans « La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et listeria de 1999-2000 », L'Harmattan, 2004.

ces deux missions, la première étant confiée à des agences indépendantes, telles l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et la seconde restant de la compétence de l'administration. La création dans le cadre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) d'une mission interministérielle regroupant l'ensemble des crédits affectés à la sécurité sanitaire participe de cet objectif de transparence, permettant au gouvernement d'inscrire son action dans un cadre cohérent et de mieux rendre compte de sa gestion devant les représentants du peuple ⁽¹⁾.

C'est pourquoi on ne peut que regretter que cette réforme ne soit pas totalement aboutie aujourd'hui et que subsistent des interrogations et des zones d'ombre à la lecture du budget qui nous est présenté. S'agissant plus précisément des crédits affectés au programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, il apparaît d'emblée que ceux-ci ne reflètent pas la totalité des moyens concourant à sa réalisation, ce qui ne permet pas à la représentation nationale de mesurer pleinement les efforts consentis par l'État. Par ailleurs, le périmètre de ses différentes actions ne semble pas toujours pertinent. Enfin, plus généralement, il apparaît difficile de mener à bien toute comparaison avec les crédits alloués à la politique de sécurité alimentaire dans l'ancienne architecture budgétaire. Toutefois, il est apparu clairement à votre rapporteur que sous couvert d'une hausse globale des crédits de ce programme pour 2006, certaines actions connaissent des baisses de moyens importantes dont il ne faudrait pas qu'elles compromettent notre niveau de sécurité alimentaire.

En effet, si depuis 10 ans des progrès immenses ont été accomplis aussi bien en termes de droit que de pratiques dans le domaine de la sécurité alimentaire, les défis à relever sont sans cesse renouvelés, une crise chassant l'autre. Garantir la sécurité sanitaire, c'est avant tout faire preuve de la plus grande vigilance et toujours se tenir prêt à réagir. Votre rapporteur estime à cet égard qu'il ne peut plus être fait d'économies sur certains postes de dépenses et tout particulièrement sur le budget de l'Agence française de sécurité sanitaire qui joue un rôle central au sein du dispositif français.

Par ailleurs, l'Union européenne n'ayant pu faire autrement que de se saisir de cette question cruciale au moment de la crise de la vache folle alors qu'elle risquait de mettre à mal les principes régissant le marché commun, tout un corpus juridique communautaire a été élaboré en seulement quelques années. De nombreux règlements ont été adoptés, une autorité européenne de sécurité des aliments a été créée de même qu'un office alimentaire et vétérinaire chargé d'évaluer les contrôles opérés par les États membres. Les effets de cette politique se font ainsi sentir à tous les niveaux : expertise, réglementation, contrôle. L'harmonisation et la coordination entre les États de l'Union européenne à tous ces niveaux constituent donc désormais un défi majeur, comme en témoigne aujourd'hui la question de la grippe aviaire.

(1) Loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Ce défi concerne au premier chef notre agriculture qui se doit d'être irréprochable en termes de sécurité sanitaire. Votre rapporteur est conscient des efforts que cela représente pour les exploitants et considère qu'il appartient au ministère de l'agriculture et de la pêche de mobiliser tous les moyens dont il dispose pour les épauler dans cette tâche, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur l'année prochaine du « paquet hygiène »⁽¹⁾ qui va générer une refonte complète de la réglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments. Considérant que les crédits pour 2006 figurant au sein du programme Sécurité et Qualité sanitaires de l'alimentation ne seront pas la hauteur de ces enjeux, votre rapporteur ne peut inviter la représentation nationale à y apporter son soutien.

(1) Règlement CE n° 178/2002 et règlements d'application.

I.— LA SECURITE ET LA QUALITE SANITAIRE DES ALIMENTS AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DE NOS CONCITOYENS

A.— LA SECURITE ALIMENTAIRE : UNE NOTION RECENTE

Au moment où l'Europe se dote d'une politique agricole commune (PAC) à la suite de la conférence de Stresa, les objectifs poursuivis par les Etats membres de la Communauté sont simples : il s'agit d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe. L'agriculture française apportera une contribution importante à la réalisation de cette ambition, deviendra la première puissance agricole européenne et le troisième exportateur mondial de produits agricoles bruts et transformés⁽¹⁾. L'objectif a ainsi été atteint avec les succès et les excès que l'on sait, parfois au prix d'une politique productiviste insoucieuse de ses « effets collatéraux » et dont la prise de conscience est finalement récente. En témoignent le développement aussi rapide que radical de l'éco-conditionnalité depuis les accords de Berlin sur l'Agenda 2000⁽²⁾ et la consécration d'un 2^{ème} pilier de la PAC destiné à mettre en œuvre une politique de développement rural durable.

La survenue de crises hautement médiatisées a évidemment contribué à cette prise de conscience des pouvoirs publics et à la montée en puissance de la sécurité alimentaire. Certains auteurs situent d'ailleurs « l'acte fondateur » de la sécurité alimentaire en tant que politique publique à la première crise de la vache folle en 1996⁽³⁾. Par ailleurs, si les crises ont contribué à faire émerger le concept de sécurité alimentaire et créer un dispositif spécifique en la matière, la survenue régulière de nouvelles crises participe aussi à l'évolution et à l'affermissement de la politique de sécurité alimentaire.

On notera également que l'emploi du terme « sécurité alimentaire », comme celui de « sécurité sanitaire », n'est pas anodin et s'inscrit fondamentalement dans un contexte plus général qui voit la notion de sécurité s'appliquer à des champs collectifs de plus en plus vastes et faire l'objet de revendications nouvelles de la société. Son corollaire, la notion de risque, glisse dans une acception négative, loin de sa définition scientifique de « probabilité ».

Enfin, la sécurité alimentaire, en tant qu'elle est considérée comme une subdivision de la sécurité sanitaire, ce qu'illustre parfaitement l'architecture de la mission Sécurité sanitaire, fait entrer de plain-pied la question des aliments dans le domaine de la santé alors qu'elle n'en avait jusque-là constitué qu'une branche marginale. Le temps est révolu où les consommateurs semblaient se satisfaire d'une offre de denrées alimentaires abondante et diversifiée et n'avaient qu'une

(1) *Derrière les Etats-Unis et les Pays-Bas.*

(2) *Soumission du paiement des aides versées dans le cadre du premier pilier de la PAC (aides à la production et aux exploitants) au respect d'un certain nombre de bonnes pratiques environnementales.*

(3) *Voir notamment l'ouvrage collectif précité « La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et listeria de 1999-2000 ».*

connaissance approximative de la chaîne alimentaire et des principes de l'HACCP⁽¹⁾. La sécurité alimentaire est désormais au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Comme le souligne Didier Tabuteau⁽²⁾, « *on peut aujourd'hui parler de santé publique sans que cela n'intéresse que quelques spécialistes. Les agences de sécurité sanitaires emploient 2000 chercheurs, ingénieurs et experts, pour remplir une fonction qui n'occupait à temps partiel que 500 fonctionnaires il y a vingt ans. Le progrès est considérable : nous sommes sortis de la Préhistoire* »⁽³⁾.

B.— LES PILIERS DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

1. Les principes

A la fin des années 1990, les pouvoirs publics français ont donc mis en place un système de sécurité alimentaire entièrement rénové, reposant sur des principes inédits. Ces principes sont :

– la **séparation entre évaluation et gestion du risque**, qui a notamment conduit à la création de l'AFSSA. Cette séparation permet à l'échelon politique d'assumer sa responsabilité de choix et de décision dans la gestion du risque tout en bénéficiant de l'avis objectif d'une expertise indépendante. Ce principe ne s'est d'ailleurs pas tant imposé pour des raisons scientifiques que pour des raisons éminemment politiques de transparence et de démocratie. En effet, le premier enseignement des crises sanitaires a été l'impossibilité de laisser perdurer l'opacité entourant jusqu'alors les procédures d'évaluation et de gestion des risques alimentaires. On notera à cet égard que dans d'autres pays européens, ce choix n'a pas prévalu, notamment en Grande-Bretagne où la même autorité (la Food Standard Agency) est responsable à la fois de l'évaluation et de la gestion du risque ;

– une **approche globale de la sécurité sanitaire des aliments**, « **de la fourche à la fourchette** » supposant une couverture complète de la chaîne alimentaire, tant au niveau de la réglementation qu'à celui des contrôles. Cette approche repose sur une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la production et de la distribution des denrées alimentaires et notamment sur la responsabilisation des professionnels par le biais de systèmes d'auto-contrôle.

L'équilibre de ce dispositif, qui s'articule autour de mesures de prévention, en amont, et de contrôle, en aval, repose par ailleurs sur les deux principes cardinaux que sont **la vigilance et la réactivité des acteurs** de la chaîne alimentaire.

(1) Hazard Analysis Critical Control Point : analyse des dangers et des points critiques en vue de leur maîtrise.

(2) Conseiller d'État, ancien directeur de l'Agence du médicament, ancien directeur de cabinet de Bernard Kouchner alors ministre de la Santé.

(3) Cité par Antoine Reverchon, « De crise en pandémie, comment la France s'est armée », Supplément Economie du journal Le Monde, mardi 25 octobre 2005.

2. Les acteurs

a) L'AFSSA

Créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est un établissement public à caractère administratif placé sous tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation.

L'agence est chargée d'une triple mission :

– l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires dont le champ concerne toutes les catégories d'aliments destinés à l'homme ou à l'animal, intègre l'ensemble de la chaîne alimentaire et s'exerce sur chacune de ses étapes, de la production à la consommation ;

– la recherche et l'appui scientifique notamment en matière de santé animale et de maladies d'origine animale ;

– l'exercice d'une responsabilité complète en matière d'évaluation et de gestion du médicament vétérinaire, comprenant notamment le pouvoir de délivrer, de suspendre ou retirer leurs autorisations de mise sur le marché.

Pour mener à bien ses missions, l'AFSSA intègre plusieurs structures, ressources d'appui scientifique comme les laboratoires du CNEVA (centre national d'études vétérinaires et alimentaires) ou instances d'expertises précédemment rattachées aux administrations.

Son mode de fonctionnement est décrit à l'article L. 1323-2 du code de la santé publique qui détermine les prérogatives et obligations générales de l'Agence. Cet article définit ainsi la nature des relations fonctionnelles entre l'AFSSA et les services de l'Etat ou les établissements publics intervenant dans les domaines pour lesquels elle est compétente. Cet article définit notamment :

– les obligations de l'Agence (devoir d'alerte, devoir de transparence, devoir d'information) ;

– les informations qui doivent lui être transmises ;

– ses prérogatives, qui consistent principalement en la formulation de recommandations aux autorités compétentes (en vue de prendre des mesures de police sanitaire ou de faire procéder à des contrôles ou investigations) et en la possibilité de demander toutes expertises, analyses ou études nécessaires.

Aussi les activités de l'Agence peuvent-elles se résumer ainsi : émettre des avis, formuler des recommandations, accomplir des recherches, fournir une expertise, mener des actions d'information ou de formation.

Il convient également de rappeler que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a un pouvoir d'auto-saisine et doit répondre aux saisines des associations agréées de consommateurs. Les avis et recommandations de l'Agence doivent en outre être rendus publics. Enfin, l'Agence peut ou doit être consultée dans différentes situations prévues par les textes, notamment préalablement à l'adoption de normes relatives à son domaine de compétence. D'après l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'AFSSA fait l'objet en moyenne depuis 2000 de 330 à 360 saisines annuelles ⁽¹⁾. A cet égard l'OPECST a estimé excessif le nombre de saisines de l'AFSSA sur des textes réglementaires et mis en évidence un certain nombre de saisines dont le bien-fondé paraissait contestable (saisines portant par exemple sur des renouvellements d'agrément).

Enfin, notons que l'Agence a reçu pour mission de coordonner la coopération scientifique européenne et internationale de la France, ce qui, nous le verrons, n'est pas toujours aisé.

b) Les services de l'administration

La partie « aval » ⁽²⁾ de la politique de sécurité sanitaire, la gestion du risque, constitue un domaine complexe dans lequel sont amenés à intervenir de nombreux acteurs publics dont les compétences s'enchevêtrent parfois mais dont il est vital qu'ils assurent les missions qui leur sont confiées en parfaite cohérence. En effet, si aujourd'hui la responsabilité de la gestion du risque alimentaire repose essentiellement sur l'État, elle reste néanmoins partagée entre plusieurs de ses services.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche exerce bien évidemment un rôle prépondérant par le biais de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) dont le responsable est gestionnaire du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation. Ainsi, aux termes de l'article 3 du décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, « ***la direction générale de l'alimentation exerce les compétences du ministère relatives à la santé des plantes et des animaux et au contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires*** ».

(1) « Rapport sur l'application de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme » enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2005.

(2) Par opposition à l'expertise, qui se situe en amont.

« A ce titre, elle élabore la politique de défense sanitaire et de protection des végétaux et veille à sa mise en œuvre.

Elle est chargée de la réglementation et de l'homologation des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes et de leurs expérimentations officielles.

Elle élabore, **conjointement avec le ministère chargé de l'environnement**, la réglementation relative à l'utilisation du génie génétique et veille à son application.

Elle élabore les réglementations relatives à la santé, à l'alimentation et à la protection animales, à l'identification des animaux et à la traçabilité des produits et veille à leur mise en œuvre.

Elle est chargée des questions relatives aux activités professionnelles vétérinaires et, **en liaison avec le ministre chargé de la santé**, à celles relatives à la pharmacie vétérinaire.

Conjointement avec les ministères chargés de la santé et de la consommation, elle élabore la législation et la réglementation relatives à la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments.

Elle élabore, dans les mêmes conditions, les règles relatives à l'hygiène de leurs conditions de production, transformation, transport, stockage et distribution, y compris dans les lieux de consommation collective. Elle veille à l'application de ces dispositifs, tant à la production que dans les circuits commerciaux ou dans les lieux de consommation collective.

Elle participe à la définition des réglementations, des normes et prescriptions relatives à la production, à la préparation et à la présentation des produits agricoles et alimentaires, et, pour ce qui la concerne, elle veille à la mise en œuvre de leur contrôle et de leur application.

Elle définit la répartition des moyens humains et financiers alloués pour le fonctionnement des services vétérinaires.

Elle coordonne les contrôles relevant du ministère en matière de qualité des produits agricoles et des aliments.

Elle anime le réseau des laboratoires publics ou privés agréés ou reconnus pour réaliser les analyses dans le cadre des contrôles officiels ou des auto-contrôles.

Elle assure le secrétariat du Conseil national de l'alimentation.

Elle exerce pour le compte du ministère la tutelle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. »

On le voit, au sein même de la définition des attributions de la DGAL, il est fait référence à l'intervention conjointe d'autres services ministériels, ceux du ministère de l'environnement en ce qui concerne les OGM, mais surtout ceux du ministère de la santé et du ministère chargé de la consommation s'agissant de l'élaboration des normes relatives à la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments et des règles d'hygiène d'une part, du contrôle de la bonne application de ces dispositions par les professionnels d'autre part.

Votre rapporteur, qui s'est particulièrement intéressé aux liens entre l'action sur le terrain des services relevant de la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de ceux de la DGAL témoigne de la difficulté pour le « profane » de se retrouver dans la définition de leurs compétences respectives, notamment en matière de contrôle. En schématisant, la répartition serait la suivante :

– aux **services déconcentrés de la DGCCRF** incombe une mission transversale de protection du consommateur, à la fois sur un plan physique, économique et juridique, et de contrôle de la loyauté de la concurrence et des pratiques commerciales ; l'ensemble des denrées alimentaires, à tous les stades, sont ainsi soumises à leur contrôle, mais uniquement dans l'optique bien précise de protection du consommateur et de bon fonctionnement du marché ;

– aux **services vétérinaires du ministère de l'agriculture et de la pêche** (principalement DDSV), il appartient de contrôler les produits animaux sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, sous l'angle sanitaire (alimentation et santé animales, médicaments vétérinaires, mais également bien-être des animaux et respect des règles d'hygiène de la production à la transformation en passant par la transformation et le transport) ;

– enfin, aux **services régionaux de la protection des végétaux (SRPV)** du ministère de l'agriculture et de la pêche revient le contrôle des végétaux avant transformation.

Le tableau ne serait pas complet si on ne mentionnait pas également le contrôle des eaux de consommation par les services du ministère de la santé.

Ces différents services disposent en outre de leurs propres *modus operandi* en matière de contrôle. Dans le domaine des végétaux, des plans de contrôle et de surveillance (PCS) sont ainsi mis au point en vue de la recherche de substances spécifiques soit interdites soit présentes en surdose ; par ailleurs, des contrôles thématiques par rapport à des risques précis sont mis en œuvre, qui s'apparentent plus aux contrôles du type de ceux opérés par la DGCCRF, par sondage. Pour les animaux, en revanche, les contrôles portent d'une part à titre systématique sur les abattoirs et les criées et d'autre part, au niveau de la découpe et de la transformation, sur les établissements agréés (contrôles en vue de la délivrance des agréments et contrôles inopinés). L'existence de systèmes d'autocontrôle est évidemment prise en compte pour définir le degré de pression des contrôles.

Enfin, dans tous ces domaines comme dans celui des denrées alimentaires, les services de contrôle interviennent également sur plainte ou sur dénonciation ainsi que dans le cadre d'opérations programmées annuellement (opérations « alimentation vacances » ou « fêtes de fin d'année »). Plus généralement, chaque service dispose de plans d'inspection consistant en une programmation des inspections reposant sur une méthode d'analyse des risques en fonction des établissements, des produits etc.

Il ressort cependant de ce descriptif qu'à l'exception des contrôles dans les abattoirs et les criées par les DDSV, la majorité des inspections menées le sont sur une base aléatoire ou bien sur dénonciation. C'est pourquoi *in fine*, votre rapporteur garde l'impression que certains types de contrôles sur certains types de denrées apparaissent mieux assurés que d'autres. En tout état de cause, on ne peut que se féliciter de l'existence d'un protocole d'accord entre la DGAL et la DGCCRF sur la répartition des contrôles et la mise en œuvre de contrôles communs en espérant que cet instrument permette d'éviter qu'il y ait à la fois des doublons et des trous dans les « mailles du filet »...

II.— UN PROGRAMME « SECURITE ET QUALITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION » QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DES ENJEUX

A.— UN PROGRAMME ENCORE EN CHANTIER

1. Situation du programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation au sein de la mission Sécurité sanitaire et au sein du budget de l'agriculture

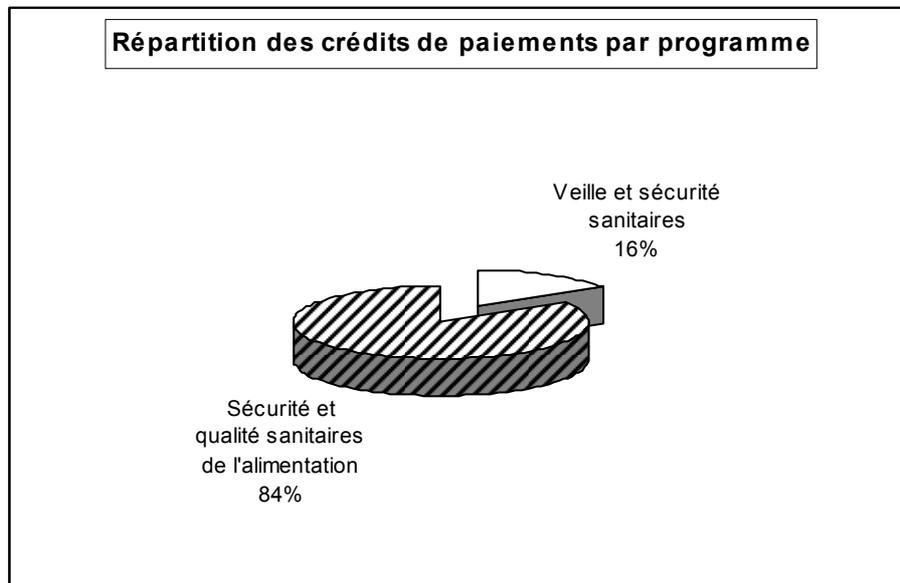
La **mission interministérielle Sécurité sanitaire** comprend deux programmes placés respectivement sous la responsabilité du ministre chargé de la santé et des solidarités et du ministre de l'agriculture et de la pêche :

– le **programme Veille et sécurité sanitaires** regroupe les crédits tendant à améliorer les systèmes réactifs de veille, de surveillance, d'alerte et d'expertise sur les risques menaçant la santé de la population et à renforcer la capacité de réponse aux crises sanitaires. Il est doté de **104 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2006 ;

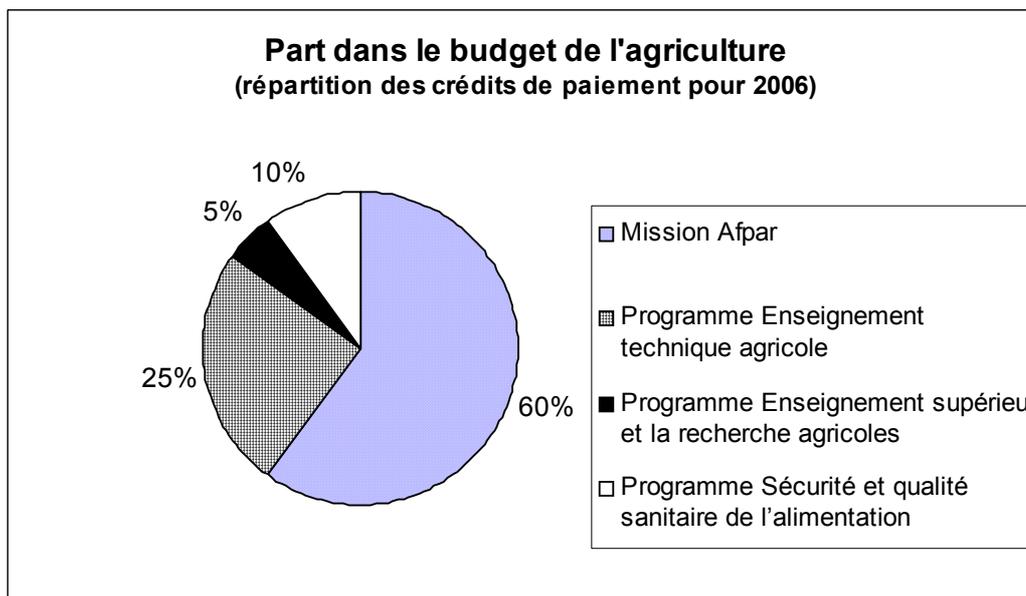
– le **programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation** rassemble quant à lui les crédits contribuant à la fois à l'amélioration de la qualité des productions agricoles et de la santé des consommateurs, à la sécurité des aliments ainsi qu'à la santé et la protection des animaux, d'une part, des végétaux, d'autre part. Sa dotation atteint **538 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2006.

Comme l'illustre clairement le graphique présenté ci-dessous, les crédits affectés au programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation sont

largement supérieurs à ceux du programme Veille et sécurité sanitaires puisqu'ils représentent près de 84 % des crédits de la mission. En conséquence, celle-ci est marquée par un fort déséquilibre structurel qui ne peut qu'inciter à s'interroger sur la pertinence du découpage retenu.



S'agissant maintenant de l'importance relative des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation par rapport à l'ensemble des moyens accordés au ministère de l'agriculture et de la pêche, on notera que ceux-ci représentent environ **10 % du budget de l'agriculture**. Ce dernier est en effet avant tout mobilisé en faveur de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (près de 60 % du budget) et du programme Enseignement technique (25 %). L'Enseignement supérieur et la recherche agricoles ne concentrent par ailleurs que 5 % des dotations.



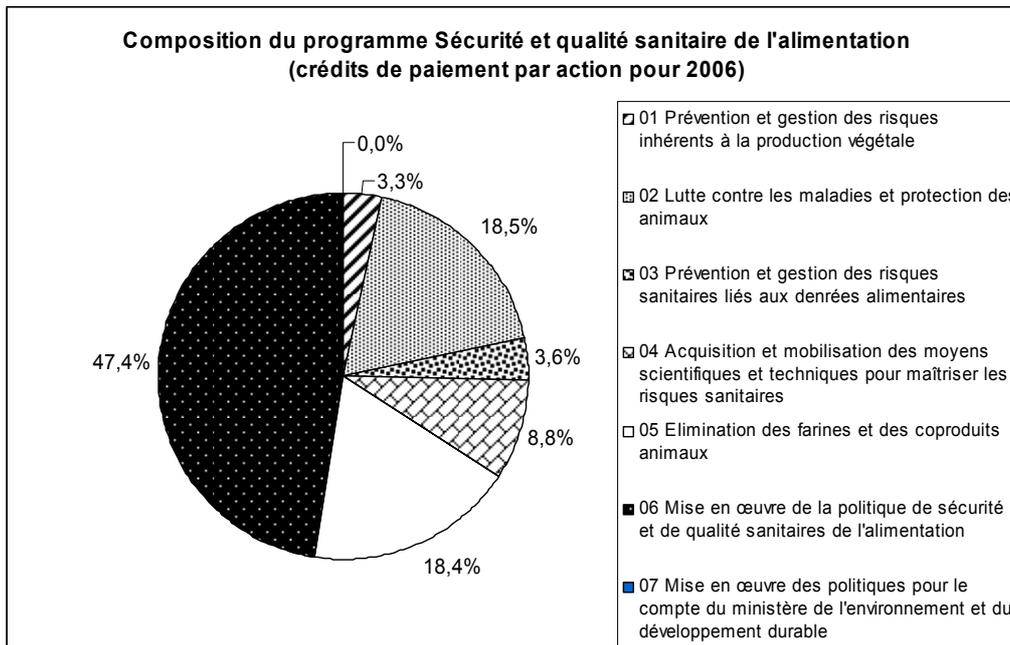
Toutefois, en termes d'évolution, il convient de remarquer que les principales hausses du budget de l'agriculture bénéficient en 2006 aux programmes consacrés à la recherche et à la sécurité alimentaire et, dans une moindre mesure, à l'enseignement technique, alors que les dotations de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales restent stables. Les crédits alloués à la politique de sécurité alimentaire progressent en effet de 7 % par rapport à 2005.

BUDGET DE L'AGRICULTURE EN 2006

	PLF 2005 en M€		PLF 2006 en M€		PLF 2006 en %	
	AP	CP	AE	CP		
Mission ministérielle « Agriculture, pêche et affaires rurales »						
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable	1 249,5	1 489,4	2 382,0	1 474,7	35,6 %	29,4 %
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	45,5	709,3	1 191,3	741,4	17,8 %	14,8 %
Forêt	312,1	321,1	294,6	303,4	4,4 %	6,1 %
Soutien des politiques de l'agriculture	6,2	430,0	461,8	432,0	6,9 %	8,6 %
TOTAL	1 613,3	2 949,8	4 329,6	2 951,5	64,8 %	58,9 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »						
Enseignement technique agricole	1,0	1 198,1	1 259,2	1 259,5	18,8 %	25,1 %
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »						
Enseignement supérieur et recherche agricoles	18,4	237,2	260,5	262,3	3,9 %	5,2 %
Mission interministérielle « Sécurité sanitaire »						
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	189,4	503,0	837,3	538,3	12,5 %	10,7 %
TOTAL	1 822,1	4 888,1	6 686,6	5 011,5	100,0 %	100,0 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

2. Présentation des actions comprises dans le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation



a) Une répartition en 7 actions apparemment claire et cohérente...

Le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation est structuré par les 7 actions suivantes :

– l'action **01** « **prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale** » a pour objectif principal de s'assurer que les conditions de production des végétaux sont de nature à garantir la santé publique et la protection de l'environnement. Elle organise ainsi la **surveillance biologique du territoire** afin de prévenir l'introduction ou le développement des organismes nuisibles aux productions végétales et de détecter les effets non intentionnels des produits phytosanitaires et organismes génétiquement modifiés sur l'environnement. Elle met également en œuvre des procédures destinées à éradiquer ou limiter la diffusion des organismes nuisibles et encadrer la mise sur le marché et l'**utilisation des intrants** en production végétale. Elle s'appuie enfin sur la promotion de méthodes de protection phytosanitaire visant à garantir la sécurité des végétaux produits, la santé des applicateurs et la protection de l'environnement.

Ces trois axes d'intervention peuvent donc se définir ainsi : la détection et la surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires, le contrôle des conditions de production des végétaux (à la fois du point de vue de la distribution et de l'utilisation des intrants et du point de vue de la santé des végétaux et de la protection de l'environnement), et la promotion des modes de production respectueux de la santé et du milieu naturel.

Cette action est mise en œuvre par les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) et mobilise seulement **3,3 % des crédits du programme** Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ⁽¹⁾ ;

– l'**action 02 « lutte contre les maladies animales et protection des animaux »** poursuit trois objectifs dans le domaine de la santé animale : elle vise tout d'abord à assurer la maîtrise des maladies animales dangereuses aussi bien pour l'homme que pour l'économie de l'élevage et elle consiste ensuite en la surveillance de la bonne utilisation des substances administrées à l'animal, d'une part, et au respect des conditions de vie et d'« utilisation » des animaux de rente et de compagnie (bien-être animal) d'autre part.

Figure au premier rang des priorités de cette action la **lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)**, et notamment l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), mais plus généralement la lutte contre toutes les maladies animales contagieuses qui, même si elles ne sont pas transmissibles à l'homme comme l'ESB, n'en constituent pas moins des fléaux, sanitaires et économiques. Ainsi, les services compétents veillent tout particulièrement à la **préservation du caractère indemne de la France vis-à-vis de certaines affections** (tuberculose, brucellose bovine, ovine et caprine, maladie d'Aujeszky du porc). Dans le même ordre d'idée, cette action couvre le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire.

Enfin, il faut noter qu'entre dans le champ de l'action 02 l'**élaboration des plans d'urgence contre les épizooties majeures** (rage, peste porcine classique, fièvre catarrhale, influenza aviaire) et le contrôle de l'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements, activité qui, à la fois conditionne l'effectivité de tous les dispositifs précédents, mais aussi rend possible la **traçabilité** des produits animaux.

L'action n° 02 est menée par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), qui travaillent en étroite relation avec les groupements de défense sanitaire (GDS) ⁽²⁾ et les groupements techniques vétérinaires qui animent le réseau des vétérinaires sanitaires, en partenariat avec les GDS. Elle concentre **18,5 % des moyens du programme** ;

– l'**action 03 « prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »** retrace l'activité de contrôle, par le ministère de l'agriculture et de la pêche, des conditions sanitaires de production et de commercialisation des aliments d'origine animale et de détection précoce des risques sanitaires. Elle vise ainsi non seulement à contrôler les normes d'hygiène des aliments à toutes étapes de la chaîne alimentaire (production, transformation, transport, distribution) mais également à vérifier la qualité sanitaire des denrées

(1) Evaluation en fonction de la dotation en crédits de paiement pour 2006.

(2) Groupements d'éleveurs dont la vocation est de participer à la mise en œuvre des actions à caractère sanitaire dans les élevages (notamment concernant les maladies pour lesquelles les mesures de lutte sont réglementées et dirigées par l'Etat).

alimentaires mises sur le marché, évaluer les dispositifs d'autocontrôle des professionnels et entretenir un réseau d'alerte efficace pour gérer les crises.

Cette action comprend ainsi : l'**inspection des abattoirs et des criées** (qui font l'objet d'une surveillance particulière étant donné leur place stratégique dans la chaîne alimentaire, surveillance qui mobilise 35 % des effectifs des DDSV), l'inspection des autres établissements de la chaîne alimentaire, les **contrôles à l'importation** en provenance de pays tiers, la **lutte contre les salmonelles** (qui revêt une importance particulière puisqu'elles sont à l'origine de 60 % des foyers de toxi-infections alimentaires collectives) et enfin bien évidemment la surveillance de la contamination des denrées et la **gestion des alertes**.

Cette action relève de la compétence des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) qui exercent leurs missions en coordination avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF). **3,6 % des moyens du programme** Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation lui sont affectés ;

– l'**action 04 « acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires »** doit permettre à l'Etat de disposer de la capacité d'expertise scientifique nécessaire à l'exercice de sa mission de gestion des risques. Elle comprend donc principalement les crédits affectés aux différentes instances indépendantes d'évaluation du risque et structures scientifiques d'expertise, au premier rang desquelles l'**Agence française de sécurité sanitaire des aliments**. Elle vise en outre à financer spécifiquement l'évaluation des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM) qui relève de la Commission du génie biomoléculaire, et plus généralement, un certain nombre de conventions passées avec des organismes à compétences scientifiques ou techniques (INRA, Institut Pasteur...). Enfin, cette action assure le fonctionnement du Conseil national de l'alimentation. Elle regroupe **8,8 % des crédits du programme** Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ;

– l'**action 05 « élimination des farines et des coproduits animaux »** porte dans son intitulé même la définition de son contenu : celui-ci recouvre en effet les crédits affectés d'une part à la gestion du stock des farines animales et d'autre part au **service public de l'équarrissage**. On rappellera à cet égard que, suite à l'interdiction de l'entrée de certains produits ou co-produits animaux (cadavres d'animaux et matériaux à risques spécifiés essentiellement) dans la chaîne alimentaire, l'Etat apporte une aide économique aux filières par le biais d'une prise en charge partielle du coût de ramassage et d'élimination de ces produits et par le financement des **coûts d'entreposage et d'élimination des stocks de farines** constitués jusqu'au 31 décembre 2003. Cette charge représente **18,4 % des crédits du programme** ;

– l’**action 06 « mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l’alimentation »** correspond à la fonction support du programme Sécurité et qualité sanitaire de l’alimentation. A ce titre, elle regroupe les crédits de personnel et de fonctionnement intéressant les DDSV (soit 4 260 équivalents temps plein travaillés – ETPT – pour les personnels titulaires et 963 pour les personnels vacataires). Cette action draine quasiment la moitié des moyens consacrés à la politique de sécurité alimentaire avec **47,4 % des crédits du programme** Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation ;

– l’**action 07 « mise en œuvre des politiques pour le compte du Ministère de l’écologie et du développement durable »** (MEDD) est une action « pour mémoire », correspondant aux moyens mobilisés au niveau départemental par les DDSV pour la mise en œuvre d’opérations relevant des compétences du MEDD relatives aux installations classées d’une part et à la protection de la faune sauvage d’autre part.

b) ... qui ne suffit cependant pas à masquer certaines lacunes dans la conception du programme...

Bien que chaque action du programme Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation semble recouvrir un ensemble cohérent de politiques contribuant à la sécurité alimentaire (protection des végétaux, protection des animaux, contrôle des denrées alimentaires, évaluation du risque, élimination des farines et déchets animaux), on observe néanmoins aisément certaines lacunes dans la conception de ce programme. Le point le plus marquant est qu’en dépit de sa création en application de la LOLF, le programme Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation ne réussit pas, contrairement aux prescriptions de la nouvelle loi organique, à retracer de manière exhaustive et intelligible l’ensemble des moyens consacrés à la politique de sécurité alimentaire.

S’agissant ainsi des **moyens en personnel et en fonctionnement**, on s’étonnera tout d’abord de l’existence d’une action distincte regroupant les crédits de la fonction support de l’ensemble du programme, non ventilés (action 06). D’après le « bleu », cette action ne regrouperait certains des moyens humains et de fonctionnement intéressant les services déconcentrés qu’à titre provisoire, dans l’attente de la fixation de règles permettant leur valorisation précise au sein des actions techniques. Mais, pour l’heure, votre rapporteur ne dispose que d’une simple répartition prévisionnelle des ETPT sur les différentes actions du programme.

En outre, quand bien même cette répartition aurait été clairement définie, elle ne concernerait que les directions départementales des services vétérinaires. En effet, les moyens humains des services régionaux de la protection des végétaux qui concourent à la réalisation de l’action 01 relèvent des directions régionales de l’agriculture et de la forêt et figurent à ce titre, ainsi que leurs moyens de fonctionnement courant, dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture » de la **mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**,

de même que les moyens humains et de fonctionnement de la DGAL, dont on rappellera que le responsable pilote le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation. Le montant de ces crédits n'apparaît que dans un simple tableau à la fin du PAP (projet annuel de performances) : ils se montent à près de 95,5 millions d'euros en comptabilisant également les crédits affectés aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt ⁽¹⁾, soit environ **18 % de la dotation du programme Sécurité alimentaire**. Cette présentation est éminemment dommageable pour la clarté du débat et votre rapporteur émet le souhait que ces crédits puissent être directement réintégrés au sein du programme ou du moins retracés au sein des actions auxquels ils correspondent dans le prochain projet de loi de finances.

Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes	- 82 906 349
Programme gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable (mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	- 5 975 296
Programme conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	- 59 523 271
Programme prévention des risques et lutte contre les pollutions (mission écologie et développement durable)	+ 11 332 997
Programme gestion des milieux et biodiversité (mission écologie et développement durable)	+ 1 259 221

Extrait du projet annuel de performances

Par ailleurs, votre rapporteur s'étonne de l'existence d'une action 07 non dotée mais dont les moyens, qui correspondent à 223 ETPT participant à la mise en œuvre de politiques pour le compte du MEDD (pour un montant de crédits d'environ 12,6 millions d'euros en 2006), sont inclus précisément au sein de l'action n° 06 ⁽²⁾. En revanche, il n'est mentionné nulle part dans le PAP que c'est à la **Direction des politiques économiques et internationales (DPEI)** du ministère de l'agriculture et de la pêche qu'il appartient de mettre en l'œuvre l'action n° 05. Ainsi, un « **protocole de gestion de budget opérationnel de programme central** » comprenant trois volets budget / performance / activité a dû être signé entre la DGAL et la DPEI afin que le bureau de l'industrie des viandes continue à gérer les questions relatives aux farines animales et à l'équarrissage !

Quelques curiosités relatives au périmètre même du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation sont par ailleurs remarquables. Ainsi, ce que l'on appelle **la politique de qualité**, c'est-à-dire la politique de valorisation des

(1) Retraces au sein du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural de la mission Apfar.

(2) Notons à cet égard que ces moyens devront peut-être être revus à la hausse si l'amendement relatif aux inspections des installations classées voté lors de l'examen en 1^{ère} lecture du projet de loi d'orientation agricole par l'Assemblée nationale est adopté définitivement. Celui-ci prévoit en effet une mobilisation accrue des agents en termes de présence sur les exploitations et d'accompagnement des exploitants.

produits, qui passe notamment par la gestion d'un certain nombre de signes de qualité, ne relève pas de ce programme en dépit de l'impression qu'en donne son intitulé mais du **programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés** de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales. En revanche, le contrôle des signes de qualité (financement des frais liés au contrôle des organismes certificateurs) fait bien partie du programme Sécurité alimentaire. Plus précisément, ses crédits sont retracés au sein de l'action n° 05 qui, rappelons-le, est consacrée à l'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires. Le rapport entre les deux est pour le moins mince...

Enfin, un certain nombre de dépenses afférentes aux opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire au sens large ne sont pas du tout retracées au sein des actions qui précèdent. Il s'agit évidemment, nous l'avons évoqué plus haut ⁽¹⁾, des **services de la Direction générale et des directions départementales de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes** qui jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette politique, tout particulièrement par le biais des contrôles qu'ils effectuent. Les crédits qui leur sont affectés sont en effet retracés au sein du **programme Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services** (mission Développement et régulation économiques placée sous la responsabilité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie). Ainsi, d'après le chef de l'Inspection générale des services de la DGCCRF, les questions de sécurité alimentaire représenteraient près de 30 % des contrôles opérés par les agents de la consommation ⁽²⁾ et mobiliseraient 20 à 25 % de leurs moyens, soit 180 ETPT ⁽³⁾.

D'une manière générale, votre rapporteur souhaite exprimer son insatisfaction face au « bleu » fourni cette année, qu'il estime insuffisamment précis et détaillé, ne permettant pas aisément de disposer d'éléments de comparaisons pertinents avec les budgets précédents. A cet égard, il serait souhaitable que le PAP présente de réelles justifications de crédits, en faisant état des principales hausses et baisses affectant les dotations d'une année sur l'autre.

c) ... ainsi que l'imprécision des informations budgétaires retracées dans le nouveau « bleu »

A la simple lecture du PAP, il n'est en effet pas possible de retracer l'évolution des crédits votés l'année dernière dans la loi de finances pour 2005. Cette remarque est manifestement un lieu commun puisqu'il semblerait que ce soit le cas pour la quasi-totalité des missions cette année, alors même que le périmètre de la plupart d'entre elles recouvre des actions bien identifiées et qui doivent nécessairement faire l'objet d'un suivi de la part des services compétents.

(1) Voir supra le paragraphe consacré aux acteurs de la politique de sécurité alimentaire.

(2) 200 000 actions de contrôle auraient ainsi concerné la sécurité alimentaire en 2004, en hausse par rapport à 2003 (177 000) et 2002 (175 000).

(3) Audition par le rapporteur le 26 octobre 2005.

Par ailleurs la présentation en autorisations d'engagement et crédits de paiement comporte de graves lacunes. En effet, ne figure pas dans le PAP la distinction, portant fort utile en cette période de transition entre l'ancienne et la nouvelle présentation budgétaire, entre ce que les services du ministère de l'agriculture et de la pêche nomment des « **AE dettes** » et les AE nouvelles. Les « AE dettes » constituent en effet des reprises d'autorisations d'engagement (ou plutôt d'anciennes autorisations de paiement) déjà votées et affectées mais non réalisées. Cela signifie qu'en l'état actuel du « bleu », il est impossible de connaître les sommes exactes affectées aux mesures nouvelles. Pour cela, il convient de s'adresser directement aux personnes qui assurent la gestion des opérations correspondantes. Une fois de plus, cette situation ne permet pas au Parlement de disposer d'emblée d'une information claire et pertinente.

Pour illustrer ce problème, on peut prendre l'exemple de l'action n° 02 dont les crédits en autorisations d'engagement baissent de plus de 45 %. En réalité, il s'agit là, du moins en partie, d'un effet d'optique, puisque la masse des autorisations d'engagement comptabilisées en 2005 comprenait environ 68 millions d'euros d'« AE dettes » sur un total de 165,5 millions d'euros. Ceci explique également que les crédits de paiement demandés cette année pour cette action soient supérieurs aux autorisations d'engagement⁽¹⁾. De même, si les crédits de l'action 05 connaissent une hausse impressionnante en autorisations d'engagement pour 2006 (+ 373,5 %), ce n'est pas seulement en raison d'un nombre important d'engagements nouveaux mais c'est aussi dû à l'existence d'« AE dettes ». Il est indéniable que tous ces mouvements de crédits rendent difficile la lecture du budget et aléatoire la compréhension de l'allocation des moyens entre AE et CP.

Pour conclure, votre rapporteur tient également à signaler qu'un certain nombre de mesures relevant de la politique de sécurité alimentaire font l'objet de **cofinancements communautaires** qui ne sont pas non plus clairement retracés dans le PAP. S'agissant par exemple de la lutte contre les ESST, 32,2 millions d'euros de crédits sont financés par des fonds de concours communautaires sur un total de 63,7 millions d'euros de crédits en AE pour 2006. Or cette somme n'est mentionnée que de manière incidente dans le bleu, à la rubrique « Indicateurs et objectifs »⁽²⁾.

(1) Ce qui n'en constitue pas moins, nous y reviendrons, une forme de cavalerie budgétaire.

(2) En outre, le chiffre de 63,7 millions d'euros ne correspond pas aux crédits retracés dans le PAP puisque celui-ci fait état d'un montant de crédits d'un peu plus de 23 millions d'euros en AE pour 2006 consacré à la lutte contre les ESST, alors qu'en soustrayant la part communautaire des 63,7 millions d'euros mentionnés dans la rubrique « Indicateurs et objectifs », on arrive à la somme de 31,5 millions d'euros...

B.— UNE HAUSSE GLOBALE DU BUDGET ALLOUE A LA SECURITE ALIMENTAIRE QUI MASQUE DES BAISES DE CREDITS INQUIETANTES

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

	Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	17 510 000	17 510 000
02	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	90 421 440	99 715 011
03	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	19 638 560	19 638 560
04	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	48 079 526	47 218 302
05	Élimination des farines et des coproduits animaux	406 400 000	99 000 000
06	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation	255 230 739	255 230 739
07	Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable		
	Totaux	837 280 265	538 312 612

1. Un budget globalement en hausse

Comme indiqué précédemment, le budget alloué pour 2006 à la politique de sécurité alimentaire connaît une **hausse de 7 % en crédits de paiement**, ce qui, dans un contexte général de rigueur budgétaire, est à souligner, d'autant que les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche dans leur ensemble ne progressent que de 2,5 %.

La plupart des actions du programme voient ainsi leurs dotations augmenter assez fortement, de 10 % et plus, à l'exception notable des crédits de l'action n° 02 qui régressent (-4,22 %) et de l'action n° 04 dont la hausse est limitée (3,23 %), nous y reviendrons.

Enfin, alors que des objectifs de réduction des effectifs ont été imposés partout par le gouvernement, les crédits consacrés aux moyens humains et de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) sont en hausse de 10,36 % pour 2006 (action 06).

a) Le renforcement de la politique de protection des végétaux et de surveillance des denrées alimentaires

L'augmentation de 10,98 % en crédits de paiement (17,51 millions d'euros) de la dotation pour 2006 de l'**action 01 « prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale »** s'explique par une augmentation continue depuis 2002 du poste de dépense correspondant à la surveillance du

territoire et à la **lutte contre les ennemis des cultures** et par un renforcement de la politique de **surveillance des risques liés à l'emploi de pesticides**.

Ainsi, dans le cadre de la prophylaxie végétale, la gestion des foyers d'infection (qui comprend à la fois le traitement dans le cadre de la lutte obligatoire contre les maladies et l'indemnisation des exploitants en cas de pertes liées à la destruction des végétaux) connaît une évolution croissante de ses coûts. Pour la **sharka** et la **chrysome**, 3,4 millions d'euros devraient ainsi être consacrés à la gestion des foyers d'infection en 2005, contre 2,5 millions en 2004 et seulement 550 000 euros en 2003. Les crédits demandés pour 2006 comprennent d'ailleurs un certain nombre d'arriérés de dossiers d'indemnisation associés à la destruction de végétaux déposés en 2003 et non encore soldés ! Le budget 2006 pour ce poste devrait donc être porté à 4 millions d'euros.

Par ailleurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche entend renforcer sa politique de protection contre les risques d'atteinte à la santé publique et à l'environnement liés à l'emploi de pesticides⁽¹⁾. Cette orientation passe notamment par la mise en œuvre d'un meilleur **contrôle de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytosanitaires** dans la perspective de l'**entrée en vigueur du « Paquet hygiène »**⁽²⁾ et surtout de la prise en compte du respect des nouvelles dispositions communautaires au regard de la **conditionnalité** des aides versées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Aussi les actions inscrites au programme national de contrôle ont-elles fait l'objet depuis 4 ans d'une hausse importante du nombre de contrôles opérés chez les applicateurs et les distributeurs⁽³⁾, complétée par la mise en œuvre de contrôles ciblés sur les filières considérées comme potentiellement à risques.

Plus largement, un nouveau **plan d'action interministériel et pluriannuel de réduction des risques liés aux pesticides** a été lancé en 2004, qui doit être mis en œuvre prochainement. Il vise notamment à améliorer l'information des utilisateurs et faire évoluer les pratiques agricoles. De ce point de vue, on notera que le budget consacré par le ministère de l'agriculture et de la pêche à la promotion de modes de production respectueux de la santé et l'environnement augmente progressivement ces dernières années et devrait passer de 1,7 million d'euros en 2002 à 2,1 millions d'euros en 2006.

Enfin, s'agissant de la dotation de l'**action 03 « prévention et gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires »**, son augmentation de 13,18 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2005 devrait profiter principalement aux crédits consacrés à la **lutte contre les salmonelles**. D'après l'Institut national de veille sanitaire, les salmonelles sont à l'origine de plus de 40 000 cas annuels d'intoxications alimentaires en France dont 60 %

(1) *Produits phytopharmaceutiques et biocides.*

(2) *Règlement CE n° 178-2002 et règlements d'application, opérant une refonte complète de la réglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments : pour plus de détails, voir infra le paragraphe consacré à la réglementation au niveau européen.*

(3) *On a ainsi dénombré : 664 contrôles en 2000, 1639 en 2001, 2950 en 2002, 4000 en 2003 ; 5248 contrôles ont en outre été programmés pour 2004 (dont 4786 réalisés) et 6420 pour 2005.*

seraient dus à des œufs contaminés. Les actions de prophylaxie mises en œuvre pour lutter contre ces infections comprennent avant tout des actions de dépistage dans les élevages et de destruction des troupeaux infectés, désormais rendues obligatoires à l'échelle européenne par le règlement communautaire relatif aux zoonoses. 600 000 euros en CP sont prévus à ce titre en 2006, auxquels s'ajoutent près de 9,5 millions d'euros correspondant, d'une part, à l'indemnisation des éleveurs de poules pondeuses dont les troupeaux font l'objet d'un abattage sanitaire sur ordre de l'administration après dépistage de la présence de salmonelles et, d'autre part, à la désinfection des locaux préalable à la réintroduction d'animaux sains.

b) La poursuite de la réforme du service public de l'équarrissage et du déstockage des farines animales

L'action n° 05 du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation bénéficie au premier chef de la revalorisation des dotations de ce programme en 2006 puisqu'elle connaît la plus forte hausse de crédits : 15,35 % en CP et 373,51 % en AE ⁽¹⁾. Au total, ce sont 99 millions d'euros en CP qui seront crédités sur ce poste en 2006 afin, d'une part, de faire évoluer la gestion du stock de farines animales constitué depuis l'interdiction de leur utilisation dans l'alimentation animale et, d'autre part, mener à bien la réforme du service public de l'équarrissage.

2006 devrait ainsi coïncider avec le lancement de plusieurs **opérations d'élimination des stocks de farines** animales nécessitant la mise en œuvre de procédures de marchés publics qui s'étaleront sur trois ans. Rappelons à cet égard qu'il reste 750 000 tonnes de ces farines stockées dans des hangars sur une vingtaine de sites en France pour un loyer exorbitant de 30 millions d'euros annuels. Une première tranche de déstockage devrait être menée à bien en 2006 pour un coût total de 25 millions d'euros comprenant l'élimination de 200 000 tonnes de farines (coût : 120 euros la tonne) et le nettoyage des locaux. Les montants inscrits pour 2006 sont donc de 55 millions d'euros en CP et de 164,4 millions d'euros en AE (55 millions d'euros + 109,4 millions d'euros d'« AE dettes »).

Par ailleurs 2006 devrait voir entrer en vigueur la **réforme du service public de l'équarrissage** (SPE) qui opère une refonte complète du dispositif français de prise en charge des animaux morts et des sous-produits animaux.

Le financement actuel du SPE se base sur la participation de l'État, une contribution des filières à travers la taxe d'abattage et une participation de certains éleveurs. Le produit d'une partie de la taxe d'abattage est en outre destiné à financer l'élimination des déchets d'abattoirs remis au SPE. A partir du 1^{er} janvier 2006, le périmètre du SPE sera limité au ramassage et à la destruction des animaux trouvés morts dans les exploitations agricoles (pour un coût de

(1) Pour une explication approfondie de l'importance de ce chiffre, voir supra le paragraphe sur l'architecture du programme.

131 millions d'euros) et sur le domaine public (5 millions d'euros). L'État contribuera à prendre en charge ces opérations à hauteur de 44 millions d'euros, le solde étant réparti entre les éleveurs (8 millions d'euros) et les filières par le biais de la taxe d'abattage. Quant au volet « déchets », il est sorti du périmètre du SPE depuis le 1^{er} octobre 2005 s'agissant des abattoirs et ateliers de découpe, et le sera à compter du 1^{er} janvier 2006 pour les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries. Celui-ci fera donc désormais l'objet de relations contractuelles privées.

Le MAP espère ainsi parvenir à terme à une maîtrise des coûts du SPE sans toutefois nuire au niveau de sécurité sanitaire de l'alimentation. Le SPE réformé fonctionnera au travers d'un marché public assez lourd à gérer puisque celui-ci sera alloté au niveau départemental, nécessitant la constitution d'une centaine de dossiers, et étalé sur trois ans. La participation de l'État est donc estimée à 44 millions d'euros en CP pour 2006 et 242 millions en AE (3 x 44 = 132 millions d'euros + 110 millions d'euros d' « AE dettes » correspondant à l'apurement du passé).

2. Des sous-dotations néanmoins inquiétantes

a) La politique de lutte contre les maladies animales et la protection des animaux

Le ministère de l'agriculture et de la pêche justifie la baisse de 4,22 % en crédits de paiement et de 45,4 % en autorisations d'engagement de la dotation de l'**action 02** par la diminution des moyens consacrés à la surveillance de l'ESB résultant des progrès accomplis dans ce domaine (16,4 millions d'euros pour 2006). Les coûts supportés par le ministère de l'agriculture et de la pêche en 2005 devraient d'ailleurs déjà être nettement inférieurs à ceux de 2004 en raison du moindre nombre de bovins détectés positifs et donc de la diminution des coûts d'éradication. A cet égard, le fait que le MAP estime pouvoir « relâcher la pression » sur ce poste de dépense témoigne de la diminution de l'incidence de la maladie et de l'amélioration de notre situation sanitaire, ce qui doit être considéré comme une bonne chose.

Votre rapporteur tient toutefois à rappeler que la vigilance constitue le premier pilier de la sécurité sanitaire. Par ailleurs, l'action n° 02 ne se limite pas à la surveillance de l'ESB et l'on peut s'interroger, plus globalement, sur la répartition des crédits en son sein. A titre liminaire, il convient néanmoins de remarquer, d'une part, que les comparaisons avec les crédits alloués dans les précédents budgets ont rarement été possibles et, d'autre part, que le détail de la répartition des crédits au niveau des « sous-actions » n'est donné qu'à titre indicatif, la LOLF autorisant désormais une **gestion fongible des crédits au sein d'une même action**. Il n'en demeure pas moins que les hypothèses sur lesquelles repose la répartition des crédits peuvent être révélatrices.

S'agissant toujours de la politique de lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles, on rappellera que celle-ci vise également la **tremblante ovine et caprine** pour laquelle des campagnes de dépistage à l'abattoir et à l'équarrissage ont été rendues obligatoires au niveau communautaire depuis avril 2002, à l'instar du dispositif applicable pour l'ESB. Signalons à cet égard que 80 000 animaux ont été testés en France cette année-là et 152 troupeaux se sont avérés touchés par la maladie ; en 2003, 96 troupeaux atteints ont été détectés et 42 en 2003. Un cas d' « ESB caprine » (souche non différenciable de la tremblante) a en outre été identifié sur le territoire français au début de l'année 2005, entraînant un renforcement des mesures de dépistage à l'échelon communautaire. 6,7 millions d'euros devraient être consacrés à cette maladie en 2006, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en l'absence d'imprévus sanitaires et sous réserve d'éventuelles évolutions de la réglementation communautaire ou nationale.

En ce qui concerne la lutte contre les autres maladies animales, on ne peut que souligner l'importance des actions d'épidémiosurveillance de certaines de ces maladies très contagieuses, susceptibles de se révéler très rapidement nuisibles à l'économie de l'élevage (suspension des échanges entre zones atteintes et zones indemnes) et dont l'éradication demande des investissements longs et coûteux. A cet égard, la surveillance de la **peste porcine classique** chez les sangliers continue de réclamer toute la mobilisation des services compétents. Détectée en Moselle en avril 2002 puis dans les Vosges du Nord en avril 2003, cette épizootie fait courir un risque sanitaire grave à la filière porcine nationale alors que la France n'a recouvert son statut de pays indemne de peste porcine classique chez les porcs d'élevage que depuis juillet 2002 ⁽¹⁾... Pour ne prendre qu'un autre exemple touchant également la filière porcine, encore 11 départements français ne sont pas reconnus officiellement indemnes de la **maladie d'Aujeszki** par la Commission européenne (essentiellement dans les DOM) et il a fallu près de 4 ans pour éliminer tous les foyers bretons de cette maladie entre 1999 et 2003. Au total, la gestion des maladies hors EST devrait bénéficier de 27,6 millions d'euros de crédits en 2006.

Sur la question précise de la **grippe aviaire**, votre rapporteur s'interroge sur les hypothèses de travail retenues par le ministère lors de l'élaboration du budget alors que ce risque, s'il ne menaçait pas encore à nos frontières, se manifestait déjà avec acuité en Asie. Ainsi, au total, à peine plus d'un million d'euros en CP sont prévus pour la grippe aviaire en 2006, qui se répartissent de la manière suivante :

- 474 470 euros pour la surveillance (analyses, enquêtes vétérinaires) ;
- 350 000 euros pour frais d'abattage d'animaux infectés, équivalant à la destruction de 2 foyers de maladie seulement ;

(1) Un foyer ayant justement été déclaré en Moselle en avril de la même année en lien avec l'infection de peste porcine classique touchant les sangliers dans une zone voisine.

– 250 000 euros pour la mise en œuvre d'un plan d'euthanasie des volailles en cas d'épizootie se déclarant sur le territoire national.

En cas de crise, ne doutons pas que le MAP saurait débloquer les moyens nécessaires pour y faire face, toutefois il est évident qu'alors, tout transfert de crédits se ferait aux dépens des autres politiques. Quant à un éventuel risque de pandémie, il dépasse bien évidemment le simple cadre du budget de l'agriculture.

Enfin, on ne peut que regretter la présence au sein de l'action 02 d'une certaine forme de **cavalerie budgétaire** consistant à inscrire un montant en crédits de paiement supérieur au montant en autorisations d'engagement. En effet, dans l'esprit de la LOLF, les AE représentent l'acte juridique qui autorise la dépense : si, dans la mesure où cette dépense est susceptible de s'étaler dans le temps, leur montant peut être supérieur à celui qui est prévu en CP pour l'année *n*, le montant des crédits de paiement, en tant qu'il découle de celui inscrit en AE, ne peut en principe lui être supérieur en année *n*. Dans ce cas précis, il s'agit du paiement de factures anciennes liées à la crise de l'ESB. Ainsi, on se rend compte que s'agissant des crédits de paiement de l'action 02 pour 2006 *stricto sensu* (hors dettes), leur diminution doit nécessairement être supérieure aux 4,22 % « visibles », sans que l'on puisse toutefois en connaître l'ampleur exacte.

b) Les moyens de l'AFSSA

Sur l'**action n° 04 Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires**, le projet annuel de performance (PAP) se borne à signaler qu'elle comprend la contribution du MAP au financement de l'Agence française de sécurité sanitaire, contribution qui s'établira en 2006 à 43,53 millions d'euros en CP et intégrera les crédits versés jusqu'ici par le ministère chargé de la consommation (3,77 millions d'euros environ) et les crédits provenant du BCRD – budget civil de recherche et de développement (9 millions d'euros). Ainsi, si l'on compare « bêtement » la dotation de l'année dernière (35 millions d'euros) à celle de cette année, on constate une hausse importante des crédits de l'AFSSA.

Toutefois le **changement de périmètre de la dotation du MAP** cache en réalité une diminution notable ⁽¹⁾ des moyens alloués à l'Agence, diminution qui fait en outre suite à plusieurs années de rigueur budgétaire ayant contraint l'Agence à utiliser toutes les marges de manœuvre dont elle disposait.

Rappelons tout d'abord que le budget de l'AFSSA est composé à plus de 75 % de subventions de l'État, provenant principalement du ministère de l'agriculture ⁽²⁾. Il atteint près de 65 millions d'euros en 2005 et finance un effectif budgétaire de 675 emplois, 60 % des dépenses de fonctionnement de l'Agence étant affectées aux charges de personnel. Toutefois si le budget initial de l'AFSSA

(1) Estimée à 4 % par la directrice générale de l'AFSSA.

(2) 80 % pour le MAP, 12 % pour le ministère chargé de la santé et 8 % pour le ministère chargé de la consommation.

pour 2005 était en augmentation de 21,48 % par rapport au premier budget de l'Agence en 1999 ⁽¹⁾, il connaissait déjà une première diminution de 1,54 % par rapport à 2004.

D'une manière générale, il apparaît que les subventions de l'État à l'AFSSA ont non seulement stagné depuis 2002 mais qu'elles ont également fait l'objet d'**annulations de crédits** répétées en cours d'exécution, annulations décidées en particulier par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Or, dans le même temps, l'Agence connaissait une hausse importante de ses dépenses de fonctionnement liées à des augmentations de charges inéluctables ⁽²⁾. Faisant cependant siens les principes de la contrainte budgétaire, l'AFSSA a su consentir les efforts nécessaires pour continuer à assurer ses missions dans un contexte difficile, notamment en redéployant plus de 2 millions d'économies réalisées afin de financer des charges récurrentes. Elle a également mis en œuvre des **réformes structurelles** afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre : transfert à Nancy du laboratoire d'hydrologie soutenu par une entité administrative commune au LERRPAS ⁽³⁾, fusion de deux laboratoires de Maisons-Alfort et création d'un pôle administratif commun à tous les laboratoires, fermeture de l'agence comptable secondaire de Ploufragan, audit sur l'avenir des activités du laboratoire de Brest, réduction du nombre d'agents en contrats précaires, etc. Par ailleurs, il faut noter que l'Agence a réussi à mener dans ce contexte difficile une politique active de gestion des ressources humaines (reclassement des contractuels, repyramidage du corps des chercheurs) mais qu'en revanche **aucune création d'emploi nouvelle** n'a pu avoir lieu depuis la loi de finances pour 2003.

L'Agence a désormais épuisé ses marges de manœuvre : elle ne peut plus redéployer de ressources à partir du fonctionnement ordinaire pour financer l'augmentation structurelle de la masse salariale et ne peut plus non plus dégager un résultat annuel positif permettant de reconstituer le **fonds de roulement** ⁽⁴⁾. Sa directrice générale estime ainsi qu'il ne manque pas moins de 400 000 euros dans le projet de loi de finances pour 2006 pour assurer un financement correct à l'Agence ⁽⁵⁾.

L'attitude de la tutelle est donc profondément contestable, tant sur le fond que sur la forme, puisque la baisse des moyens de l'AFSSA est non seulement opérée sous couvert de l'intégration des dotations provenant de la DGCCRF et du BCRD mais intervient alors que l'AFSSA attend depuis 2 ans la signature d'un **contrat d'objectifs et de moyens** que le MAP s'est toujours empressé de remettre à plus tard, sa signature étant une fois de plus prévue « l'année prochaine ».

Cet arbitrage budgétaire s'inscrit en outre dans un contexte particulièrement tendu. Un contexte spécifique à l'Agence tout d'abord, puisque

(1) En 1999, lors de sa création, l'AFSSA s'était vue doter d'un budget de 53,25 millions d'euros et comptait 550 emplois.

(2) Par exemple les augmentations salariales liées à l'évolution du GVT (glissement vitesse technicité).

(3) Laboratoire d'études et de recherches sur la rage et la pathologie des animaux sauvages.

(4) Ses réserves non affectées s'établissent en effet désormais au niveau prudentiel minimal.

(5) Audition par le rapporteur le 18 octobre 2005.

celle-ci va devoir faire face à un **élargissement de ses missions à l'évaluation des produits phytosanitaires** ⁽¹⁾ et mener à bien la réalisation d'investissements indispensables au maintien de la qualité de ses travaux (remise à niveau de ses infrastructures susceptible en outre de générer des coûts de fonctionnement croissants à l'avenir ⁽²⁾).

Un contexte général caractérisé par une situation sanitaire qui réclame plus que jamais que l'on fasse preuve de vigilance et de réactivité. Encore faut-il pour cela disposer de marges de manœuvre ! La question de la **grippe aviaire** illustre parfaitement ce constat puisqu'en trois mois, l'AFSSA a été saisie trois fois sur cette question ! Comme à chaque fois qu'un risque est identifié, l'Agence doit répondre dans des délais extrêmement courts qui nécessitent que soit mobilisé dans l'urgence l'ensemble des moyens disponibles en son sein mais aussi le cas échéant à l'extérieur (consultation d'experts internationaux par exemple). A cet égard, la directrice générale de l'AFSSA estime que la prise en charge de la question de la grippe aviaire nécessiterait de renforcer les capacités d'appui scientifique et technique de l'Agence ⁽³⁾ en finançant au sein du laboratoire national de référence de Ploufragan un chargé de recherches, un ingénieur de recherche, un ingénieur d'études et un technicien.

On ne peut pas en effet à la fois imposer à l'AFSSA des contraintes nouvelles, faire preuve d'exigence vis-à-vis de son travail et lui opposer le mot d'ordre de rigueur budgétaire à chacune de ses demandes légitimes de hausse de crédits !

III.— GARANTIR LA SECURITE ALIMENTAIRE À L'ECHELLE EUROPEENNE : UNE ARDENTE NECESSITE

A.— UN DOMAINE LONGTEMPS IGNORE PAR LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE MAIS EN FORTE EXPANSION AUJOURD'HUI

1. Une méconnaissance grave des exigences de la santé publique dans les principes fondateurs du marché commun

La primauté donnée à la constitution d'un marché unique par la suppression des barrières aux échanges dans la conception de la Communauté européenne a largement contribué, d'une part, à **limiter la législation alimentaire à des dispositions parcellaires destinées uniquement à assurer le bon fonctionnement du marché** et, d'autre part, à **minimiser les risques pour la santé publique lors de la survenue de crises**.

(1) En application de l'article 21 du projet de loi d'orientation agricole. On peut d'ailleurs s'interroger sur le choix qui a été retenu de ne confier à l'AFSSA que l'évaluation du risque alors que c'est là un domaine où, à l'instar du médicament vétérinaire, l'Agence aurait pu également assumer la gestion de cette politique.

(2) Dus à la maintenance des nouveaux équipements.

(3) Notamment en vue de surveiller les virus de l'influenza chez le porc et certaines espèces de volailles, comme la caille ou le canard, et d'évaluer, en collaboration avec l'Institut Pasteur, le potentiel de transmission directe ou indirecte à l'homme.

En premier lieu, il convient de noter que le maintien d'un niveau satisfaisant de sécurité alimentaire ne fait pas partie des objectifs du traité instituant la Communauté européenne, alors que, parallèlement, les préoccupations de santé publique n'y ont fait leur apparition qu'avec le traité de Maastricht (1992) qui prévoyait qu' « *un niveau élevé de protection de la santé humaine [était] assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* ». Par ailleurs, les denrées alimentaires ne constituaient pas à l'origine un ensemble juridique reconnu en droit communautaire, contrairement aux produits agricoles. Toutefois, on ne peut parler de vide juridique en termes de sécurité alimentaire puisqu'en vue de la réalisation simultanée du marché intérieur et des objectifs de la politique agricole commune, des règles d'harmonisation relatives aux contrôles sanitaires et vétérinaires ont très tôt été instaurées. Dans les années 1970, ont ensuite été adoptées des législations relatives aux produits phytosanitaires et à leur contrôle (fixation de seuils maximaux de résidus de pesticides puis établissement d'un cadre juridique complet concernant l'autorisation, la mise sur le marché et le contrôle des pesticides). Il a cependant fallu attendre les années 1980 et 1990 pour que des dispositions relatives à l'utilisation des médicaments vétérinaires, à la nutrition animale, à la lutte contre les zoonoses et à l'éradication de certaines épizooties soient prises ⁽¹⁾.

L'ensemble de ces normes, comme cela a été mis en évidence dans le Livre vert de la Commission de 1997 ⁽²⁾, ne constituait cependant pas un ensemble cohérent. Au contraire, la fragmentation de l'arsenal juridique communautaire liée notamment à la dichotomie entre législation agricole et législation sanitaire, s'est vite révélée un handicap majeur au moment où mobiliser les ressources de la Communauté était un enjeu crucial (crise de l'ESB, poulets à la dioxine, etc). Le Livre vert dénombrait ainsi en 1997 l'existence de 76 directives contenant des dispositions relatives aux activités d'inspection ou de contrôle, 57 directives contenant des dispositions dans le domaine vétérinaire, 16 dans le domaine phytosanitaire et 3 dans le domaine de l'hygiène des produits alimentaires. A cet égard, il convient de souligner qu'il n'existait au moment de la crise de la vache folle **aucune obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires** susceptible de s'appliquer tout au long de la chaîne alimentaire et **aucun système d'alerte généralisé** ⁽³⁾.

Par ailleurs, si certains principes, tels la sauvegarde de la santé des populations ou la préservation de l'environnement, ont toujours été reconnus par le droit communautaire de nature à justifier des restrictions aux échanges, toute mesure prise en ce sens doit néanmoins impérativement être fondée sur des

(1) Pour une analyse détaillée, se reporter à l'excellent article de Laurent Beurdeley, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : un concept en gestation » dans *La Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 455, février 2002.

(2) Livre vert sur les principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne.

(3) Coexistaient alors un système de gestion de crise basé sur les contrôles vétérinaires à la production (directives vétérinaires) et un dispositif de retrait du marché par la Commission des produits présentant des risques graves et immédiats pour la santé des consommateurs (directive sur la sécurité générale des produits).

preuves scientifiques suffisantes. Des règles identiques prévalent d'ailleurs au niveau international, qui figurent notamment dans l'accord SPS (relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires) conclu dans le cadre des accords de Marrakech en 1994 lors de la création de l'Organisation mondiale du commerce⁽¹⁾. La combinaison de ces différents facteurs a ainsi abouti à une minimisation des exigences de la santé publique lors de la crise de l'ESB. En effet, l'insuffisance du dispositif communautaire de sauvegarde de la sécurité alimentaire, et plus particulièrement l'absence d'un système efficace de gestion de crise basé sur une évaluation scientifique indépendante en amont, alliée à la volonté de la Commission et de certains États membres de préserver à tout prix la libre circulation des marchandises ont conduit à produire au niveau européen des réponses aussi tardives que limitées face à l'ampleur du problème. En témoignent notamment les multiples réticences de la Commission face à l'adoption et au maintien de mesures d'embargo sur la viande de bœuf britannique.

Est-il utile de rappeler que cette attitude a contribué non seulement à détourner durablement les consommateurs de la filière bovine, mais également à poser un voile de suspicion sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et, plus généralement, à jeter le discrédit sur l'action menée par les pouvoirs publics en matière de sécurité alimentaire ?

2. Une politique de santé et de protection du consommateur enfin renouvelée depuis les années 2000

Peu de temps après la démission collective de la Commission Santer suite à la dénonciation par la commission d'enquête du Parlement européen de la gestion de la crise de l'ESB, la politique menée par les institutions communautaires en matière de sécurité sanitaire a connu un infléchissement historique. Une nouvelle approche, orientée vers la protection de la santé du consommateur, a ainsi été initiée sur la base des conclusions du Livre vert de 1997 qui s'est traduite par la **restructuration des services de la Commission** et la construction d'une **nouvelle base juridique**. Le plan d'action de la Commission rendu public en janvier 2000 sous la forme d'un Livre blanc a ainsi ouvert la voie à la constitution d'une expertise scientifique susceptible d'orienter les choix de la Communauté aussi bien en termes de réglementation que de gestion des crises.

A l'image des réformes préalablement décidées en France, la restructuration des services de la Commission a consisté principalement en une dissociation des fonctions d'élaboration de la réglementation, de contrôle et de gestion des crises des fonctions d'expertise scientifique, ainsi qu'en un accroissement de la transparence des procédures d'évaluation et des processus décisionnels. Ainsi, la nécessité pour la Commission de s'appuyer sur une expertise indépendante dont les avis seraient rendus publics ainsi que sur un système de contrôles performant a été reconnue. Enfin, de manière très

(1) Toutefois celles-ci prévoient également la possibilité de prendre des mesures provisoires dans les cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes.

symbolique, une Direction générale de la santé et de la protection du consommateur a été créée, à laquelle a été rattaché par la suite l'Office vétérinaire et alimentaire ⁽¹⁾.

Le propos du Livre blanc de la Commission a en outre été d'ouvrir un vaste chantier législatif mettant en œuvre une **approche globale de la chaîne alimentaire** reposant sur **la responsabilité** de ses différents intervenants (avec notamment l'obligation d'appliquer le principe HACCP ⁽²⁾ pour les producteurs de denrées alimentaires non primaires), la mise en œuvre de **la traçabilité** et une législation complète portant sur **l'évaluation, la gestion et la notification du risque**. En outre, le Livre blanc a procédé à une timide reconnaissance du principe de précaution en précisant que celui-ci pourrait s'appliquer le cas échéant aux décisions de gestion du risque.

La doctrine avait d'ailleurs décelé depuis 1998 dans la combinaison des nouveaux principes guidant l'action de la Commission européenne et de la jurisprudence de la Cour européenne de justice des communautés (CJCE) la **reconnaissance du principe de précaution** ⁽³⁾. Il s'agit là d'une avancée d'autant plus remarquable que l'application de ce principe permet de prendre des mesures en l'absence de certitude scientifique quant à l'existence du danger que l'on se propose d'éviter. Ainsi, un Etat membre pourrait désormais être reconnu en droit de prendre, à titre provisoire, des mesures de restriction des échanges en vue de sauvegarder la santé publique sur la seule base de l'existence présumée d'un risque. L'utilisation du principe de précaution est bien sûr strictement encadrée par la jurisprudence, qui s'est montrée depuis lors beaucoup plus restrictive, ainsi que par les autorités communautaires.

B.— LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE COOPERATION ENTRE ETATS MEMBRES

1. Au niveau de l'expertise

Parmi les principales propositions du Livre blanc de la Commission européenne adopté le 12 janvier 2000, figurait la création d'une **autorité européenne de sécurité alimentaire** (AESA), finalement instituée par le règlement n° 178/2002 ⁽⁴⁾.

L'AESA est une autorité indépendante, responsable au niveau communautaire de l'évaluation scientifique des risques, de la collecte et de

(1) La structure antérieure à l'OAV était quant à elle rattachée à la Direction générale compétente en matière de concurrence.

(2) Hazard Analysis Critical Control Point : analyse des dangers et des points critiques en vue de leur maîtrise.

(3) Voir notamment le célèbre arrêt de la CJCE du 5 mai 1998, Royaume-Uni contre Commission.

(4) Règlement 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 les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, fondateur du « Paquet Hygiène ».

l'analyse des données scientifiques, de l'identification des risques émergents, de l'aide scientifique à la Commission, tout particulièrement en cas de crise alimentaire, et de la communication au public de toute information en rapport avec les domaines relevant de son mandat. L'AESA est en outre intégrée au système d'alerte rapide géré par la Commission.

La compétence de l'AESA couvre l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire et de la sécurité des aliments pour animaux jusqu'à l'offre de produits alimentaires au consommateur. L'Autorité européenne est principalement saisie par la Commission mais elle peut également répondre à des questions scientifiques posées par le Parlement européen et s'autosaisir de tout sujet relevant de son domaine de compétence.

Comme on peut le constater à la lecture des lignes qui précèdent, le descriptif des responsabilités et du mode de fonctionnement de l'AESA n'est pas sans rappeler celui de l'AFSSA et d'autres agences des États membres de l'Union. Sa création témoigne des progrès accomplis au niveau des institutions communautaires en termes de prise en compte des enjeux de la sécurité alimentaire et constitue une certaine forme de **reconnaissance du modèle français d'évaluation et de gestion des risques**. La montée en puissance de cette autorité ne va toutefois pas sans poser problème dans son articulation avec les moyens d'expertise mobilisés par les États membres. En effet à l'heure actuelle, les travaux menés par l'AESA ne se substituent ni ne s'agrègent *a priori* aux travaux menés par les agences nationales, d'où un risque de contradiction et de confusion non négligeable.

L'existence de compétences partagées pose ainsi clairement la question de l'organisation d'une expertise collective qui doit être rapidement réglée afin de ne pas mettre en péril la réactivité des institutions en cas de crise. A cet égard, qu'en est-il de la capacité d'expertise de l'AESA ? Celle-ci devrait compter en 2006 250 agents (contre 127 seulement en 2004). Ce chiffre assez faible constitue un argument en faveur de la constitution d'un véritable réseau d'expertise scientifique au niveau européen qui donne pleinement sa place à l'expertise nationale. En effet, plus que rassembler des groupes d'experts pour les faire travailler sur tel ou tel sujet, le véritable défi auquel doit répondre l'AESA se situe plutôt au niveau de la **construction d'une position proprement européenne**. Il existe en effet des différences entre les expertises nationales sur certaines questions de sécurité alimentaire (hypothèses de départ différentes, analyse de risque conduite en fonction des habitudes alimentaires du pays concerné, etc) qui sont irréductibles. L'essentiel étant bien évidemment dans l'**échange des points de vue**.

Or, à l'heure actuelle, il semblerait que les instances et outils de coopération prévus par le règlement 178/2002 n'aient pas été pleinement utilisés et que les difficultés d'articulation entre les travaux des agences se perpétuent, affectant par là même l'efficacité et la crédibilité du système⁽¹⁾. Ces difficultés

(1) Il faut par ailleurs noter que la duplication des expertises engendre inutilement des surcoûts.

sont en outre susceptibles de créer des dissonances au niveau national entre évaluateur et gestionnaire, comme l'illustre le traitement récent des alertes à la grippe aviaire. On rappellera à cet égard que le gouvernement français a décidé le 25 octobre 2005 du confinement des volailles d'élevage dans 26 départements afin d'éviter tout risque de contamination par les oiseaux migrateurs, alors même que l'avis demandé à l'AFSSA sur le sujet estimait ce risque « négligeable ». Le gouvernement se serait aligné « par précaution » sur les recommandations formulées au niveau européen et déjà mises en œuvre par l'Allemagne, l'Autriche et les Pays Bas ⁽¹⁾...

2. Au niveau de la réglementation

Le règlement 178/2002, évoqué précédemment, constitue le socle de ce qu'il est convenu d'appeler le « Paquet Hygiène » ⁽²⁾, dont l'entrée en vigueur consacrera l'existence d'une réglementation propre (harmonisée) au niveau européen matérialisant la « stratégie de sécurité alimentaire de l'Union européenne ». Cette stratégie repose sur quatre éléments principaux :

- des règles relatives à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ;
- des avis scientifiques indépendants et accessibles au public ;
- des mesures visant à faire respecter les règles et à contrôler les processus ;
- la reconnaissance du droit du consommateur de choisir ses aliments en toute connaissance de leur origine et de leur contenu.

(1) A cet égard, on rappellera qu'en février 2001, après la publication d'un avis de l'AFSSA recommandant d'allonger la liste des organes ovins et caprins interdits à la consommation, le Président de la République avait traité l'Agence d'« irresponsable » et dénoncé à cette occasion le principe de précaution...

(2) Outre le règlement 178/2002, il s'agit essentiellement des règlements :

- n° 852/2004 du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ;
- n° 853/2004 du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ;
- n° 854/2004 du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ;
- n° 882/2004 du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ;
- et n° 183-2005 du 12 janvier 2005, établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

Ces éléments se déclineront à la fois sous la forme de dispositions applicables aux opérateurs du secteur alimentaire ou du secteur de l'alimentation animale et de dispositions relatives aux services de contrôle ⁽¹⁾. L'entrée en vigueur de ces dispositions, qui s'étalera entre 2006 et 2008, coïncidera en outre avec la mise en œuvre des nouvelles règles de conditionnalité de la politique agricole commune. Les enjeux afférents à l'application de cette réglementation dans les États membres sont donc très importants ⁽²⁾.

La France dispose néanmoins d'un atout non négligeable dans la mesure où la philosophie de la réforme proposée par la Commission européenne repose sur la conception bien française d'un système de surveillance **de la fourche à la fourchette**. Dans beaucoup d'autres États membres en revanche, ce n'est pas cette conception qui prévaut.

En outre, cette refonte de la législation devrait permettre de « mettre à plat » un certain nombre de problèmes, comme l'existence, avérée ou non, de **distorsions de concurrence** sur certains produits. Il est en effet indéniable que les producteurs français doivent parfois subir des contraintes réglementaires plus importantes en termes de sécurité sanitaire et d'exigences de qualité que celles imposées au niveau communautaire ⁽³⁾. La simple observation du marché nous le fait sentir ⁽⁴⁾. Or, il va être procédé à une réévaluation globale de ces contraintes à l'occasion de l'entrée en vigueur du « paquet hygiène ». En effet, tous les arrêtés ministériels afférents seront abrogés et les dispositions à conserver examinées conjointement avec la DGCCRF. Il appartiendra ainsi aux pouvoirs publics de déterminer où placer le curseur entre des règles nécessairement strictes mais pas exagérément contraignantes par rapport à celles en vigueur dans les autres États membres.

3. Au niveau des contrôles

La mise en œuvre du marché commun impliquant la disparition des contrôles aux frontières à l'intérieur de la Communauté ⁽⁵⁾, la sécurité alimentaire des produits et denrées importés est désormais assurée, d'une part, par des contrôles internes à chaque État membre, notamment à la production, et, d'autre part, par l'instauration, pour les importations extra-communautaires, d'un certain

(1) Voir *infra* le paragraphe consacré à cette question.

(2) A cet égard, on notera que l'article 22 du projet de loi d'orientation agricole vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter et mettre en cohérence avec le droit communautaire l'ensemble de notre législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, à la santé et à la protection animale, et à la santé des végétaux.

(3) Les « législations-cadres » adoptées au niveau communautaire laissent en effet la possibilité aux États membres d'adopter des règles plus rigoureuses ou spécifiques sur leur territoire du moment qu'elles n'entravent pas le fonctionnement du marché intérieur.

(4) Voir notamment l'importance de la présence de produits « bio » étrangers sur le marché hexagonal.

(5) Principe de la reconnaissance mutuelle selon lequel un État membre doit assurer la libre circulation, sur son territoire, des marchandises produites ou commercialisées conformément à la réglementation dans un autre État membre et offrant un niveau de protection du consommateur équivalent au sien (arrêt de la CJCE « Cassis de Dijon », 1979).

nombre de points de passage obligés à l'intérieur de chaque État membre. Bref, c'est un **système qui repose sur la coopération et la confiance mutuelles**.

Toutefois, si les États membres de l'Union européenne poursuivent tous les mêmes objectifs en matière de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et que ces contrôles s'exercent dans un cadre contraint, les méthodes mises en œuvre varient bien évidemment d'un pays à un autre. Et, c'est chose connue chez les importateurs, certains points d'accès à l'Union européenne ⁽¹⁾ sont réputés plus « faciles » que d'autres pour faire entrer certains types de denrées alimentaires ou de produits animaux ou végétaux pas totalement conformes à la réglementation.

Outre la question des contrôles à l'importation, sur laquelle nous reviendrons, c'est plus globalement la question des méthodes de travail des services de contrôle sur le territoire national qui est cruciale ⁽²⁾. Ainsi, que l'on favorise les contrôles aléatoires, les échantillonnages ou les contrôles après repérage, on n'arrivera pas au même résultat ! C'est une lapalissade mais il y a forcément un rapport entre ce que l'on trouve lors des contrôles et ce que l'on y a cherché. A cet égard, votre rapporteur tient à souligner que certains États membres de l'Union, et la Commission européenne elle-même, ont des contrôles en matière de sécurité alimentaire une vision bien différente de celle de la France puisqu'elle vise avant tout à produire une vision globale du marché à un instant T (d'où la pratique de l'échantillonnage) alors que dans la conception hexagonale, les contrôles sont d'abord considérés comme des **instruments de prévention visant à détecter des risques éventuels pour la santé publique** (d'où le développement de contrôles priorisés et axés sur l'analyse de risques). Ceci explique que la France figure souvent parmi les mauvais élèves de l'Union en termes d'infractions relevées, alors que le niveau de sécurité alimentaire garanti dans notre pays est bien plus élevé que dans d'autres.

a) Le rôle de l'OAV

Suite à la crise de l'ESB, la Commission de Bruxelles a créé un **Office alimentaire et vétérinaire** rattaché à la DG SANCO (direction générale chargée de la santé et de la protection des consommateurs) et chargé de **veiller au respect par les États membres et les pays tiers des législations communautaires vétérinaires, phytosanitaires et d'hygiène des denrées alimentaires**. Pour cela, l'OAV effectue des audits, des contrôles et inspections sur place afin de vérifier la conformité aux exigences requises en matière de sécurité et d'hygiène alimentaire tout au long de la chaîne de production, que ce soit dans les États membres ou dans les pays exportant vers l'Union européenne. Il communique ensuite ses résultats et recommandations aux autorités nationales et communautaires ainsi qu'au grand public.

(1) Que ce soit celle des 25 comme celle des 15.

(2) Voir supra dans le paragraphe consacré aux acteurs de la politique de sécurité alimentaire le détail des méthodes utilisées en France.

Bien que la France se montre généralement satisfaite du niveau de sécurité alimentaire qu'elle a réussi à atteindre, elle n'a pas échappé aux critiques de l'OAV notamment sur la gestion de la crise de la dioxine en 1999 ou sur les pratiques en vigueur dans les abattoirs et usines d'équarrissage. En témoigne encore récemment le rapport sur nos **postes d'inspection frontaliers** ⁽¹⁾. Suite à une mission menée en mars 2005, l'OAV a ainsi mis en évidence un certain nombre de carences dans les contrôles douaniers, n'excluant pas les risques pour la santé animale et humaine. A cet égard, il est à souligner que si le rapport dénonce essentiellement lacunes et retards dans la mise en œuvre de la législation communautaire ⁽²⁾, il évoque également un manque de supervision des postes frontaliers et l'**insuffisance en personnel vétérinaire** de certains d'entre eux (Dunkerque, Marseille-Fos-sur-Mer, Marseille-port et Orly). Le rapport conclut sur le constat sévère selon lequel « le système [français] de contrôle à l'importation ne saurait être considéré comme pleinement efficace » et propose en réponse la limitation des agréments accordés aux postes de Orly, du Havre, de Marseille et de Dunkerque, réponse qui, semble-t-il, serait également envisagée par les autorités françaises ⁽³⁾.

b) La démarche d'assurance qualité et le Plan national de contrôle pluriannuel

Démontrer que les services de contrôle de la DGAL répondent aux exigences de la législation communautaire et internationale ⁽⁴⁾ est considéré comme un impératif stratégique pour le ministère de l'agriculture et de la pêche. Celui-ci s'est ainsi engagé depuis 1996 dans une démarche de mise sous assurance qualité de ses services afin d'obtenir leur **accréditation par le COFRAC en 2008 sur la norme 17020 relative aux organismes d'inspection**. L'obtention de l'accréditation COFRAC permettra de renforcer la confiance des consommateurs et de leurs organisations représentatives dans les services de contrôle du MAP et par conséquent dans la sécurité sanitaire de l'alimentation. Plus globalement, l'image de qualité des productions alimentaires françaises sera ainsi renforcée, ce qui répondra également aux attentes des professionnels. Enfin, sur le plan de l'harmonisation communautaire, cette démarche permettra de rapprocher les services français des standards communément admis et donc d'œuvrer en faveur d'un rapprochement des méthodes.

A cet égard, on notera qu'un indicateur figurant dans le PAP ⁽⁵⁾ a été mis au point pour mesurer le taux de services déconcentrés de la DGAL ayant été soumis à une évaluation favorable au titre de la norme EN17020, taux fixé à 40 % pour 2006.

(1) Rapport de mission n° DG (SANCO) /7522/2005, dont une partie est consultable sur le site internet de la Direction générale santé et protection des consommateurs de la Commission européenne.

(2) Essentiellement dus au non-respect des délais de transposition.

(3) Réponse de la France annexée au rapport.

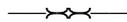
(4) Voir notamment l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce.

(5) Indicateur 1 de l'objectif 7.

Enfin, il convient également de signaler qu'avec l'entrée en vigueur du « paquet hygiène », les **plans nationaux de contrôle** établis par les Etats membres seront étudiés par la Commission européenne pour servir de base à des **échanges de bonnes pratiques** entre Etats membres. Suite à la parution des recommandations de la Commission européenne pour leur élaboration (prévue début décembre 2005), les prochains plans de contrôle nationaux devraient être finalisés pour le début de l'année 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 8 novembre 2005*), la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean Gaubert, les crédits du programme « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « sécurité sanitaire » et a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits* de cette mission.



N° 2570 – Avis de M. Jean Gaubert présenté au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540)-
tome XI - Sécurité sanitaire - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation