

Proposition de Solidaires CCRF et SCL à la mission inter inspection sur l'organisation du contrôle de la sécurité alimentaire

Autour de ses trois axes prioritaires : la sécurité des produits et des services, la protection économique des consommateurs (dont la loyauté des transactions) et la concurrence, la DGCCRF touche à une multiplicité de domaines de contrôle.

La DGCCRF et le SCL sont régulièrement mis en avant par les pouvoirs publics tout au long de l'année, l'été dans le cadre de la protection des vacancier(e)s, pendant les fêtes de fin d'année ou dans le cadre d'affaires, voire de scandales (Lactalis, Chevalgate, Fipronil, Bisphénol A, Dieselgate, ...) portant atteinte à la sécurité des personnes. Nos services sont souvent « utilisés » pour donner aux consommateurs et consommatrices l'assurance que l'Etat veille à leur protection, au quotidien, que ce soit sur la chaîne alimentaire ou autre.

Il conviendrait d'identifier déjà précisément ce qu'est la sécurité alimentaire. Celle-ci ne s'arrête pas à la constatation de défauts sanitaires mais repose sur une analyse multi factorielle des risques ainsi qu'une action sur l'ensemble de la chaîne économique. En ce sens, l'ensemble des actions de la DGCCRF concourt à la sécurité alimentaire.

Réduire la sécurité sanitaire au seul spectre alimentaire est totalement limitatif. En effet, que dire des matériaux de contact, des mentions diverses d'informations des consommateurs comme les allergènes, des marques de qualité AOP, AOC, des nanomatériaux, des perturbateurs endocriniens, ... Tous ces éléments sont-ils, seront-ils considérés comme de la sécurité alimentaire ? Les matériaux de contact ne sont-ils pas des produits industriels pouvant altérer les produits ? Ils doivent en tous cas être intégrés dans la réflexion. De plus, toutes ces dimensions sanitaires et économiques s'inscrivent elles-mêmes dans la régulation concurrentielle du marché. Un fabricant qui ne respecte pas les normes est de fait en situation économique favorable par rapport à ses concurrents.

Ainsi, la question de la sécurité sanitaire des aliments ne peut s'examiner au travers du simple prisme articulant DGCCRF / DGAL / DGS, mais doit se faire dans une approche bien plus grande et complexe. Il est donc normal que cette approche nécessite la coordination de nombreux acteurs de cette sécurité dans des protocoles qui n'ont pas vocation à être simples voire simplistes mais au contraire, à être le plus large possible pour que l'ensemble du spectre de la sécurité soit embrassé. Comme le relève le cabinet Ernst & Young dans son audit des missions de la DGCCRF « *le segment sécurité des produits alimentaires est celui qui mobilise le plus de parties prenantes externes* ». Effectivement, les systèmes économiques en place sont complexes, et, à l'image des produits non alimentaires, garantir la sécurité des produits alimentaires nécessite de mettre en musique les interventions de multiples acteurs.

A titre d'illustration de la nécessaire prise en compte de cette complexité, on peut citer les conséquences de l'adoption définitive du règlement REACH le 18 décembre 2006 (dispositions qui visent à préserver l'environnement et la santé des Européens par rapport aux substances chimiques). Les interactions et la coordination entre le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et d'autres services de l'Etat ont nécessité la création d'un groupe interministériel spécialement dédié à la gestion des risques liés aux produits chimiques : les différents services de contrôle (Douanes, DGCCRF, Inspection du travail, ...) ont été appelés à

développer leur complémentarité et un nouveau dispositif d'expertise (AFSSET, BERPC) a été mis en place. Ainsi ce protocole et cette articulation participent eux aussi à assurer la sécurité alimentaire, mais pour autant ils n'entrent pas dans le champ de la sécurité sanitaire.

Comme vous l'avez souligné lors de notre entretien le mardi 25 juin dernier, la sécurité sanitaire alimentaire fait déjà partie d'une vaste coordination, à travers le protocole de 2006, le PNCOPA et de multiples acteurs (DGS, ANSES, DGAL). Mais cette articulation ne pose aucun problème au quotidien pour les agents. Faut-il la changer parce que le grand public ne la comprend pas ?

C'est là qu'il faut bien comprendre la spécificité d'un corps de contrôle économique qui agit comme un levier pour réguler l'économie en exerçant un contre-pouvoir au marché. Son rôle consiste à établir un équilibre entre toutes les parties prenantes en garantissant une loyauté dans le commerce, et donc dans l'ensemble de la sphère économique.

Le contrôle sanitaire est nécessaire (ce n'est d'ailleurs pas l'unique activité de la DGAL dans le domaine alimentaire), mais il s'agit de le replacer dans une vision plus globale : les crises sanitaires sont avant tout, dans l'immense majorité des cas, les conséquences de fraudes économiques : les prothèses PIP, les lasagnes à la viande de cheval, les émissions de particules des véhicules diesels, etc. qui ont ou non eu des conséquences sanitaires ou sur la santé.

Dans le cas présent, il n'est bien entendu pas question de nier l'importance des conséquences sanitaires. Celles de l'affaire Lactalis sont graves. C'est bien pour cela qu'une autorité, comme la DGAL, compétente sur le sujet, doit faire partie de la chaîne de coopération.

Mais d'autres conséquences ont émané de l'affaire Lactalis : conséquences économiques sur les exportations de laits infantiles (Chine par exemple), conséquences sur la réputation de ces produits qui jusqu'à récemment étaient à haute valeur ajoutée économique, conséquences sur l'ensemble de la filière avec la fermeture d'usines en Espagne et des difficultés d'approvisionnement pour les consommateurs.

S'attaquer aux conséquences (sanitaires) des fraudes économiques en oubliant l'origine et les causes des fraudes, c'est abandonner tout contrôle sur les activités économiques et, in fine, la possibilité d'agir bien en amont.

C'est malheureusement un des biais idéologiques porté par certains : les contrôles économiques et la réglementation coûteraient de l'argent aux entreprises et les empêcheraient de se développer.

A court terme, très certainement. Mais à moyen et long terme, seuls ces contrôles permettent de sécuriser une filière économique, en en démontrant ses qualités, sa réputation. C'est cela qui permet d'exporter et de vendre massivement les produits : vins, alimentation infantiles, viandes ou matériels aéronautiques.

Une des propositions sera certainement de déléguer ces contrôles : l'affaire Lactalis a justement démontré, dans son rapport, que déléguer les contrôles à un laboratoire dont le client pèse 15% du chiffre d'affaires est illusoire en termes d'indépendance et de qualité. L'affaire des prothèses PIP avait déjà montré en son temps le caractère superficiel de contrôles délégués à un organisme certificateur (pourtant numéro un mondial) peu enclin à procéder à des enquêtes en profondeur. Nous pourrions également citer ici l'affaire des Boeing 737 MAX au niveau international tant elle illustre notre propos de manière caricaturale. Les sénateurs américains ont très rapidement mis au jour que les défauts de sécurité qu'a laissés passer l'avionneur étaient directement liés au fait que la « Federal Aviation Administration » (FAA - la direction de l'aviation civile américaine) a délégué une partie de son processus de certification au constructeur. Ce dernier a certainement mal arbitré à certains moments entre la nécessité de lancer un produit lui garantissant sa survie économique et celle de livrer un produit parfaitement sûr avec les conséquences dramatiques que nous connaissons.

Alors que faire ? Nous proposons d'apprendre de ces dysfonctionnements, et d'avoir une vraie ambition pour la sécurité alimentaire. Une grande partie de cette sécurité se traduit, dans les actes, par l'action de la DGCCRF.

Plusieurs facteurs font qu'aujourd'hui la DGCCRF n'est plus en capacité d'exercer efficacement ses missions, notamment celle garantissant la sécurité alimentaire. La capacité de la DGCCRF à mener ses enquêtes a été mise à mal par son intégration dans la RéATE (I) tout autant que par le pilotage parfois erratique de l'administration centrale (II). Depuis 2009, SOLIDAIRES CCRF & SCL propose des solutions qui restent d'actualité pour pallier ces dysfonctionnements (III).

I. Une organisation du contrôle alimentaire par la DGCCRF inefficace au sein de la RéATE

Le premier écueil de la déconcentration précipitée de la DGCCRF (dès 2008) a été la perte du lien hiérarchique entre le Ministère, l'Administration Centrale, et les échelons déconcentrés, le département et la région. Cette absence de lien ne permet pas une mise en œuvre cohérente et égalitaire des programmes d'enquêtes et des sanctions sur l'ensemble du territoire français. La répartition des enquêtes se fait en fonction d'intérêts locaux, voire du caractère des cadres intermédiaires participant à la déclinaison locale de ces plans. Cette problématique est même amplifiée par la double chaîne de commandement à laquelle sont soumis les cadres CCRF, entre la direction nationale dépendant du Ministre de l'Économie et des Finances d'un côté et la direction départementale au sein de l'interministérielle sous l'autorité du 1^{er} Ministre de l'autre côté.

Autre conséquence de cette déconcentration et du rapprochement d'administrations différentes au sein des DDI, la différence de culture entre la DGCCRF et la DGAL ne permet pas une approche équivalente des problématiques. La DGCCRF a une culture de contrôle et d'enquête par la recherche de fraudes, alors que la DGAL a plutôt un rôle d'inspection, d'accompagnement et de conseil aux entreprises : elle aborde les entreprises par le besoin de soutenir et développer la filière agricole, par la nécessité de maîtrise du risque sanitaire alors que la DGCCRF les aborde avant tout comme des acteurs économiques qu'il faut contrôler et prend en compte l'ensemble de leur impact sur l'ordre public économique, y compris les conséquences sanitaires qui ne sont qu'une composante de la qualité et de la loyauté des produits. Une entreprise qui réduit ses auto-contrôles ne le fait pas pour empoisonner le consommateur mais pour obtenir un gain financier et donc un avantage économique sur ses concurrents en réduisant ses coûts. C'est cette dimension que les agents de la DGCCRF ont toujours en tête lorsqu'ils contrôlent les sociétés.

De plus, la méconnaissance des spécificités métiers au sein de l'inter-ministérielle handicape fortement la capacité des agents de la DGCCRF à effectuer sereinement leurs missions. Les outils informatiques ne sont pas compatibles entre eux, les logiciels métiers ne sont que rarement connus ou maîtrisés par les collègues des SIDSIC. La gestion du parc automobile opérée par un secrétariat général commun dépendant des préfetures devra s'adapter à des métiers divers présentant chacun un caractère d'urgence particulier et qu'il faudra prioriser. Comment sera positionnée la sécurité alimentaire face à la sécurité intérieure ou la lutte contre le travail dissimulé ?

Par ailleurs, la RéATE, la RGPP, la MAP et aujourd'hui Action Publique 2022, en mettant l'accent sur le prisme budgétaire (prisme que l'on retrouve dans votre lettre de mission) ont entraîné une perte dramatique des effectifs de la DGCCRF au profit de la rationalité budgétaire et des services mutualisés. Dès 2015 le rapport de Messieurs Auvigne et Masurel notait une baisse de 30 % de l'activité de la DGCCRF à la suite de l'intégration dans les DDI. A la lumière de ce chiffre, on ne peut que s'interroger sur les effets positifs de cette intégration.

Par exemple sur la seule année 2019, nous pouvons citer la perte de 42 ETP sur les 1.800 enquêteurs actuels au seul motif de la constitution de secrétariats généraux des DDI¹ auxquels s'ajouteront les 45 suppressions de poste. Soit un total de 87 postes supprimés sur une seule année : 5% des effectifs.

Les éléments que nous soulevons ne sont pas nouveaux, ils ont été régulièrement confirmés par les missions d'inspections diligentées. Les rapports se sont succédés, et les mesures préconisées ont été abandonnées aussi rapidement qu'elles commençaient à être mises en œuvre².

II. Une DGCCRF ayant du mal à rester en ordre de bataille au service de la sécurité alimentaire

Les effectifs de la DGCCRF sont en baisse continue depuis plusieurs années au point d'avoir atteint un seuil critique. Notre administration est passée de 3.656 à 2.844 agents de 2007 à 2016, avec des départements fonctionnant avec 5 agents. La DGCCRF a donc vu fondre ses effectifs de quelque 800 agents en 10 ans.

Pour illustrer le propos, 45 postes supprimés chaque année à la DGCCRF, correspondent par exemple à la disparition simultanée des départements de l'Aude (affaire Spanghero en 2013), de la Mayenne (affaire Lactalis en 2017) ainsi que de tous les agents CCRF de Grenoble pour faire bonne mesure. Autre comparaison, c'est aussi chaque année la disparition complète de la direction départementale de la protection des populations du Rhône à Lyon ou de celle du Val de Marne à Créteil.

En parallèle, de nouvelles missions sont régulièrement attribuées en sus aux agents de la DGCCRF : les contrôles à l'importation des produits biologiques, des articles en plastiques en provenance de Chine ou encore la teneur en pesticides de certaines denrées... Ces contrôles ont été et sont toujours affectés sans allocation de moyens matériels et d'effectifs supplémentaires alors même qu'ils demandent beaucoup de temps. La problématique du Brexit qui s'annonce va venir amplifier le phénomène.

En outre, la DGCCRF a connu de multiples réformes structurelles et une dérive bureaucratique qui ont amputé les effectifs d'enquêteurs au profit d'activités chronophages : généralisation de la démarche qualité, création d'activités régionales sédentaires de pilotage, d'animation, suivi statistique de l'activité, destruction de l'activité des réseaux de contrôles. Aucun retour d'expérience sérieux n'a été fait sur l'ensemble de ces mesures mises en œuvre. Ce serait pourtant là un vivier important d'efficacité qui serait facile à mobiliser.

Pour finir de brosser le tableau, il faut évoquer les baisses continues des budgets d'aide à l'enquête. Les sommes dédiées aux prélèvements pour analyse des marchandises, à l'achat de matériel ou encore aux transporteurs est réduit à sa portion congrue et soumis localement à des validations comptables ubuesques.

De la même manière, les restructurations et la baisse des moyens alloués aux laboratoires leur font perdre l'excellence et l'efficacité qui leur étaient reconnues à l'échelle européenne, voire mondiale. Pendant combien de temps pourront-ils continuer à être un véritable pilier de nos enquêtes et à fournir ce service de qualité s'ils sont soumis à cette rigueur budgétaire aveugle à leur mission.

1

Cf. rapport IGS sur la constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles de mai 2019, p.42.

2

À ce titre Solidaires remarque une nouvelle fois la multiplicité des corps d'inspection réunis pour proposer une réforme. Il en manque pourtant un, crucial, qui n'est jamais mobilisé : celui de l'inspection générale des services judiciaires. En effet, vouloir améliorer la sécurité alimentaire, c'est déjà et avant tout améliorer la chaîne pénale sur le sujet des fraudes économiques avec une réelle prise en compte de nos dossiers qui permette à la magistrature de saisir l'importance de ces dossiers, malheureusement trop souvent ignorée.

SOLIDAIRES Concurrence, Consommation, Répression des Fraudes et Service Commun des Laboratoires

93 bis rue de Montreuil 75011 Paris - Tél. 01 43 56 13 30

SOLIDAIRES@dgccrf.finances.gouv.fr - Site Internet : www.solidaires-ccrf-scl.org

Enfin, nous ne pouvons terminer cet état des lieux sans citer l'affaiblissement du statut des fonctionnaires. Le statut des fonctionnaires, notamment celui de celles et ceux en charge de missions régaliennes de l'Etat, met le fonctionnaire à l'abri des contingences locales et des conflits d'intérêts. C'est le statut qui permet, en protégeant les fonctionnaires des pressions de toute sorte, une réelle impartialité et une égalité de traitement dans l'exercice de nos missions de service public.

III. Propositions

SOLIDAIRES considère qu'il est possible de redonner de l'efficacité au contrôle alimentaire par la DGCCRF en adoptant les mesures suivantes :

1. Tout d'abord augmenter les effectifs de la DGCCRF pour revenir à l'effectif minimal nécessaire au plein exercice des missions. La sécurité alimentaire est une priorité budgétaire, elle ne doit pas être mise en péril par souci d'économie.
2. Rétablir une administration d'Etat réunie, rattachée à Bercy, avec des implantations présentes dans tous les départements, disposant des moyens et des effectifs suffisants pour l'exercice des missions de contrôle relatives à la Concurrence, à la Consommation et à la Répression des Fraudes.
3. Instaurer un pilotage national de notre action pour une homogénéité de l'application de la réglementation sur l'ensemble du territoire.
4. Affecter des effectifs supplémentaires dédiés à chaque fois qu'une nouvelle mission est attribuée.
5. Conserver l'ensemble des missions actuelles dans le giron de la DGCCRF.
6. Maintenir le recrutement par voie de concours et en évitant le recours à la contractualisation.
7. Associer pleinement le SCL à la DGCCRF dans la poursuite de ses missions de contrôle alimentaire.

SOLIDAIRES CCRF & SCL avec ses adhérents, tout comme l'ensemble des agents de la DGCCRF, sont pleinement mobilisés sur ces questions et resteront attentifs aux conclusions de votre rapport. Dans un esprit constructif et dans l'objectif de préserver notre administration de réformes qui pourraient se révéler contre-productives, nous restons bien entendu disponibles pour expliciter ou compléter tout élément de ce courrier et plus globalement de notre projet pour la DGCCRF.

Nous vous prions de croire, Madame l'Inspectrice Générale, Messieurs les Inspecteurs Généraux, en l'expression de nos sincères salutations.

Les Co-Secrétaires Généraux de Solidaires CCRF & SCL

Emmanuel Paillusson

Roland Girerd