

VERS UNE APPROCHE GLOBALE ET INTÉGRÉE DE LA SÉCURITÉ DES ALIMENTS

TOWARDS A GLOBAL AND INTEGRATED APPROACH TO FOOD SAFETY

Par Benoit ASSEMAT⁽¹⁾

(Communication présentée le 22 Octobre 2020,
Manuscrit accepté le 17 Octobre 2020)

RÉSUMÉ

Malgré le renforcement régulier de la réglementation et les efforts déployés par le secteur agroalimentaire pour garantir un haut niveau de sécurité, des crises sanitaires mettent régulièrement à l'épreuve la confiance des consommateurs. Le baromètre sur « la perception des risques et de la sécurité par les Français », publié chaque année par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, montre un faible niveau de confiance à l'égard des risques alimentaires. Sous l'influence de la mondialisation des échanges, de la pression sur les prix et de la complexification des circuits commerciaux, la chaîne alimentaire est devenue un terrain favorable au développement de nouvelles formes de criminalité. Trois principes permettant de construire une approche globale et intégrée de la sécurité de la chaîne alimentaire sont présentés.

Mots-clés : sécurité des aliments, crises sanitaires, confiance, criminalité alimentaire, approche globale et intégrée.

ABSTRACT

Despite the regular strengthening of regulations and the efforts made by the agrifood sector to guarantee a high level of security, health crises regularly test consumer confidence. The barometer on «the perception of risks and security by the French», published each year by the Institute for Radiation Protection and Nuclear Safety, shows a low level of confidence regarding food risks. Under the influence of the globalization of trade, pressure on prices and the complexity of trade circuits, the food chain has become a breeding ground for the development of new forms of crime. Three principles allowing to build a global and integrated approach to the safety of the food chain are presented.

Key words: food safety, health crises, trust, food crime, global and integrated approach.

INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, le secteur agroalimentaire a réalisé dans les pays développés d'importants progrès pour renforcer la sécurité de la chaîne alimentaire. Pourtant, des crises ou des scandales touchant notre alimentation occupent régulièrement l'espace médiatique (Wikipédia, article sur la fraude à la viande de cheval de 2013). Nos concitoyens sont très sensibles à ces événements, qui fragilisent la confiance qu'ils accordent tant aux entreprises agroalimentaires qu'aux pouvoirs publics. La fraude à la viande de cheval de 2013, qui a porté sur

plusieurs millions de plats préparés et a concerné de nombreux pays européens, a conduit à l'adoption d'un nouveau règlement sur les contrôles officiels, entré en application en décembre 2019. Après avoir analysé les raisons du faible niveau de confiance de nos concitoyens dans leur alimentation puis mis en évidence que la chaîne alimentaire est devenue un terrain favorable au développement d'une nouvelle forme de criminalité, nous présenterons trois principes pour une approche globale et intégrée de la sécurité des denrées alimentaires.

(1) Membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 251 rue de Vaugirard, 75015, Paris.
Courriel : benoit.assemat@agriculture.gouv.fr

Définitions

Sécurité sanitaire des aliments (food safety en anglais). Cette expression qui s'est substituée à celle d'« hygiène alimentaire », désigne l'hygiène et l'innocuité des aliments à l'égard de tout danger microbiologique, chimique ou physique.

Sécurité alimentaire (food security en anglais). La définition adoptée en 1996 lors du Sommet Mondial de l'Alimentation à Rome est la suivante : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». On considère que la sécurité alimentaire comporte quatre piliers : accès, disponibilité, qualité et stabilité. Elle intègre donc, dans le pilier qualité, la notion de sécurité sanitaire des aliments.

Sécurité des aliments (ou ses synonymes « sécurité des denrées alimentaires » et « sécurité de la chaîne alimentaire »). Cette expression est apparue en Europe dans le règlement (CE) N° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire. Dans son article premier, le règlement de l'Union Européenne 2017/625 précise que les contrôles officiels appliqués aux denrées alimentaires ont pour objectif de vérifier « leur sécurité, leur intégrité et leur salubrité à tout stade de la production, de la transformation et de la distribution de ces denrées, y compris les règles visant à garantir des pratiques commerciales loyales et la protection et l'information des consommateurs, ainsi que la fabrication et l'utilisation des matériaux et articles destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ». Ainsi, la sécurité des aliments intègre aux enjeux de sécurité sanitaire ceux liés à l'information du consommateur ainsi qu'à la lutte contre les pratiques frauduleuses ou trompeuses.

UN FAIBLE NIVEAU DE CONFIANCE DE NOS CONCITOYENS

Le baromètre publié annuellement par l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) évalue la perception par les Français de 35 types de risques et permet de comparer l'évolution au cours des 20 dernières années. Les produits alimentaires figurent parmi ces 35 risques, 9 autres concernant également l'alimentation, ou, de façon plus large, nos systèmes alimentaires : OGM, pesticides, perturbateurs endocriniens, nanoparticules, pollution des eaux, pollution des sols, pollution atmosphérique, cancer et obésité des jeunes. La perception de ces différents risques par les personnes interrogées est analysée au regard de trois facteurs : importance perçue du risque, confiance accordée aux autorités et crédibilité perçue des informations données sur ces risques. De façon synthétique, le baromètre montre que les risques liés à l'alimentation sont globalement perçus par les Français comme étant élevés (notamment ceux liés aux pesticides et aux OGM) et qu'ils font l'objet d'un faible niveau de confiance dans l'action publique et d'une faible crédibilité des informations mises à la disposition du public. S'agissant des produits alimentaires, le dernier baromètre disponible, qui correspond aux données collectées et analysées pour l'année 2018, indique que ce risque se situe :

En 19ème position pour le critère « importance perçue du risque », 50% des personnes interrogées considérant ce risque « élevé » pour les français, soit une augmentation de 20 points par rapport au début des années 2010, alors que la proportion de personnes considérant ce risque « faible » chute de 30 à 15% au cours de la même période ;

En 22ème position pour le critère « confiance accordée aux autorités », relativement stable dans le temps, 30% répondant « oui » et 40% « non » à cette question ;

En 20ème position pour le critère « crédibilité perçue des informations données », 28% répondant « oui » et 44% « non » à cette question, ce qui représente une amélioration par rapport aux données de l'année 2017.

Ce faible niveau de confiance peut sembler contradictoire avec l'évolution favorable objective de la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire. Cette situation s'explique par le fait que notre rapport à l'alimentation est très différent de celui que nous avons avec les autres biens de consommation. L'impact de toute fraude ou transgression sur les aliments que nous ingérons dépasse largement les conséquences objectives sur notre santé. C'est ainsi que la découverte brutale d'avoir été trompé sur ce que l'on mange, suscite toujours une forte indignation et ravive un sentiment de défiance de la part de nos concitoyens. Ce point essentiel rejoint les travaux de Claude Fischler (1990) sur la place symbolique de l'alimentation, résumée par la formule « Je suis ce que je mange », et son corollaire « Si je ne sais pas ce que je mange, je ne sais plus qui je suis ».

LA CHAÎNE ALIMENTAIRE : UN TERRAIN FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE CRIMINALITÉ

La lutte contre les fraudes alimentaires est très ancienne. Ces fraudes ont pu provoquer par le passé de graves conséquences sanitaires (parmi les exemples contemporains, on peut citer le scandale de l'huile de colza frelatée en Espagne en 1981 qui a provoqué plus de 1200 morts ainsi que celui du lait pour enfant coupé à la mélamine en Chine qui a rendu malades plus de 300 000 enfants en 2008). Au cours des dernières décennies, le contexte dans lequel évoluent nos systèmes alimentaires s'est beaucoup transformé, sous l'influence notamment de la mondialisation des échanges, de la pression sur les prix et de la complexification des circuits commerciaux, qui font appel à des traders de matières premières mondialisées telles que le minerai de viande ou le triple concentré de tomates (INHESJ, 2018). Certains opérateurs peu scrupuleux, agissant à titre individuel ou dans le cadre de trafics organisés à l'échelle internationale, peuvent développer des activités frauduleuses très lucratives, car

jouant sur de gros volumes échangés, tout en prenant peu de risque. Ces opérateurs sont avant tout motivés par une logique économique, soit de minimisation des pertes, soit de maximisation des profits. Afin de ne pas être repérés par les dispositifs de surveillance, ils veillent le plus souvent à ne pas mettre en cause directement la santé des consommateurs. Ils sont d'autant plus difficiles à identifier du fait qu'il existe une imbrication étroite des filières légales et illégales d'approvisionnement. Les responsables sont le plus souvent des professionnels de la logistique ou des intermédiaires, dont l'activité consiste à fournir des matières premières ou des produits à prix réduit, eu usant de stratagèmes impliquant fraude, falsification, et contrefaçon, associés éventuellement au blanchiment d'argent.

Ces opérateurs sont parfois liés à des organisations mafieuses, comme cela est démontré par l'enquête réalisée par Jean-Baptiste Malet (2017) sur la tomate d'industrie. En effet, les conditions sont réunies pour que la criminalité organisée trouve dans le champ alimentaire un terrain favorable au développement de nouveaux trafics, à côté d'autres plus connus (drogues, armes, espèces menacées, médicaments ou produits électroniques contrefaits...). Les deux derniers scandales de la viande de cheval en 2013 et celui des œufs contaminés par le fipronil en 2017, ont montré qu'ils impliquent des acteurs de plusieurs pays, agissant dans le cadre d'une globalisation des échanges rendant plus difficile l'action des services de contrôle. Ces dossiers ne doivent pas être considérés comme des épiphénomènes, mais bien comme des révélateurs de désordres plus profonds, qui nuisent autant aux filières alimentaires qu'aux intérêts des consommateurs. Les conséquences de ces trafics dépassent largement les seuls impacts sanitaires. Ils détruisent de la valeur ajoutée en tirant les prix vers le bas, mettent à mal la confiance des consommateurs et fragilisent les filières de production, en France comme à l'étranger.

Cette nouvelle « criminalité alimentaire » se situe ainsi au carrefour des criminalités économiques, sanitaires et environnementales. Son ampleur est difficile à chiffrer. Sur un marché mondial des produits alimentaires évalué à 4000 milliards de dollars par an, elle se chiffre au minimum à plusieurs dizaines de milliards. Dans un dossier consacré aux « nouvelles routes de la contrefaçon » publié le 8 août 2017, le quotidien Les Echos indiquait que le secteur alimentaire fait partie des trois secteurs ciblés par le crime organisé (avec l'électronique et les médicaments).

DÉVELOPPER UNE APPROCHE GLOBALE ET INTÉGRÉE DE LA SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE

Comment peut-on agir plus efficacement pour faire face au développement de ces nouvelles formes de délinquance et de criminalité, afin de renforcer la sécurité de la chaîne alimentaire et, par voie de conséquence, la crédibilité et la pérennité de ses acteurs ainsi que la confiance des consommateurs ? Il convient aujourd'hui de mettre en place une approche globale et intégrée de la sécurité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. C'est

l'objectif du nouveau règlement européen sur les contrôles officiels. Ce texte fixe les règles qui doivent être suivies par les autorités compétentes en charge des contrôles officiels. D'autres règlements fixent les normes que doivent respecter les opérateurs de la chaîne alimentaire. Dans un rapport d'information très complet portant sur les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments, les sénateurs Alain Houpert et Yannick Botrel (2017) ont qualifié la sécurité sanitaire des aliments de « bien mixte, privé dans la mesure où elle doit être pleinement prise en compte par les entreprises du secteur, public parce que l'État doit veiller sur la sécurité sanitaire qu'il importe de garantir ». Trois principes peuvent être proposés pour renforcer l'efficacité des contrôles mis en place par les autorités compétentes sur l'ensemble de la chaîne alimentaire (INHESJ, 2018).

Premier principe : construire une relation de proximité et de confiance avec l'ensemble des acteurs et intervenants des filières alimentaires

Comme dans d'autres domaines de l'action publique, notamment des forces de sécurité (CREOGN, 2017), on peut constater une dégradation progressive de la relation de confiance entre les services en charge des contrôles et les professionnels des filières alimentaires. Cette difficulté est illustrée par les tensions de plus en plus fréquentes rencontrées par les agents lors des opérations de contrôle. Or, l'efficacité de toute police est conditionnée par la qualité de ses relations avec la population ou les professionnels concernés. Ainsi, la mise en place d'une relation de confiance entre les services en charge des contrôles et les acteurs des filières alimentaires est un point essentiel, qui permet à la fois de renforcer la légitimité des services et d'obtenir une meilleure participation des professionnels, dans une logique de coproduction de la sécurité entre tous les acteurs.

Deuxième principe : mettre en place une police de la chaîne alimentaire dans toutes ses composantes

Les actions de police administrative et de police judiciaire ne permettent pas de détecter de façon précoce les activités des opérateurs impliqués dans des trafics. En effet, si l'action d'une police dans les domaines administratif et judiciaire est efficace pour procéder à des actions correctives, après identification de manquements par les services d'inspection et de contrôle, elle l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'anticiper des comportements délictuels. Afin d'être plus efficace dans ce domaine, il convient de renforcer l'activité de renseignement sur les filières alimentaires, complément indispensable de l'action administrative préventive et de la répression judiciaire. La police de la chaîne alimentaire est une police à part entière (Assémat, 2016), qui doit disposer de tous les moyens d'une police moderne. L'organisation du recueil des informations sur le terrain, en complément des missions de surveillance et d'inspection des autorités de contrôle, permettrait de renforcer l'efficacité des services spécialisés. Pour y parvenir, il convient d'organiser un travail de collecte d'information et de connaissance fine

des filières sur le terrain. C'est en développant dans toutes ses dimensions une police moderne que nous pourrions faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les filières alimentaires.

Troisième principe : s'appuyer sur une unité de commandement des autorités en charge de la surveillance et du contrôle

La complexité des filières de production impose que tous les maillons de la chaîne alimentaire doivent être aussi solides les uns que les autres. Ce principe implique que la politique de sécurité alimentaire soit conduite dans un cadre cohérent et coordonné sur l'ensemble de la chaîne, « de la fourche à la fourchette » ou « de l'étable à la table » selon les expressions consacrées. Or, la diversité des structures administratives en charge de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire est un facteur de fragilité (Assémat, 2018). Dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France, les députés Félix Leyzour et Daniel Chevalier (2000) avaient souhaité la mise en place d'une « unité de commandement » afin de mettre un terme à une situation « où nul n'est responsable en bloc et tous le sont dans le détail ». Cette situation n'a guère évolué : la culture de la pomme de terre et des tomates est sous le contrôle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, alors que le ministère de l'économie surveille les frites et le ketchup. Dans ces conditions, le contrôle de l'utilisation des produits phytosanitaires et de la présence de leurs résidus dans les denrées alimentaires ne peut être efficient.

Le contrôle de la chaîne alimentaire concerne de nombreuses administrations, mais les deux principaux services exerçant des missions de police sont d'une part, la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et, d'autre part, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui dépend du ministère de l'économie. Historiquement, la DGAL a eu pour objectif le progrès sanitaire et la police administrative comme mode d'action principal, alors que la DGCCRF a, de son côté, développé son action vers la lutte contre les fraudes et falsifications en agissant principalement dans un cadre judiciaire. Il convient aujourd'hui de mettre en place une approche globale et intégrée de la sécurité de la chaîne alimentaire, en associant les enjeux de sécurité sanitaire à ceux de lutte contre les fraudes, qui sont indissolublement liés (Assémat, 2019). Dans un contexte où les flux de matières se globalisent, cette coordination doit intégrer les services aux frontières nationales et européennes.

CONCLUSION

La criminalité organisée trouve aujourd'hui dans le champ alimentaire un cadre où elle peut sévir sans risquer beaucoup. Dans un contexte de complexification des circuits commerciaux et de pression toujours plus forte sur les prix, le risque lié au développement de pratiques frauduleuses s'ajoute aux enjeux de sécurité sanitaire.

La mise en place d'une approche globale et intégrée de la sécurité de la chaîne alimentaire, basée sur les principes appliqués aux autres domaines de la sécurité, implique de dépasser la dualité historique entre sécurité sanitaire et répression des fraudes.

BIBLIOGRAPHIE

- Assémat B. La police de la chaîne alimentaire est une police à part entière. Acteurs Publics. 2016 ; 124 : 42-44
- Assémat B. Sécurité alimentaire : Les autorités de contrôle ne se sont pas adaptées. Le Monde. Tribune publiée le 18/04/2018. Disponible à : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/04/18/securite-alimentaire-les-autorites-de-contrôle-ne-se-sont-pas-adaptees_5287210_3232.html
- Assémat B. Après le scandale Lactalis, il est urgent de créer une autorité unique de contrôle sanitaire. Le Monde. Tribune publiée le 29/08/2018. Disponible à : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/08/29/apres-le-scandale-lactalis-il-est-urgent-de-creer-une-autorite-unique-de-contrôle-sanitaire_5347664_3232.html
- Assémat B. Police unifiée de l'alimentation : une réforme nécessaire. Acteurs Publics. Tribune publiée le 2/05/2019. Disponible à : <https://www.acteurspublics.fr/articles/police-unifiee-de-l'alimentation-une-reforme-necessaire>
- CREOGN, Centre de recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale ; 2017. Disponible à : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crpn/publications/notes-du-creogn/proximite-et-contact-au-coeur-de-la-securite-publique>. Consulté le 17/10/2020.
- Fischler C. L'Homnivore. Paris : Odile Jacob ; 1990.
- Houpert A, Botrel Y. Rapport d'information du Sénat. Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut » ; 2017. Disponible à : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-442-notice.html>. Consulté le 17/10/2020.
- INHESJ, Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. Audition de Benoit Assémat, conseiller sécurité sanitaire, dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire sur l'alimentation industrielle (extraits) ; 2018. Disponible à : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cealimindu/115cealimindu1718012_compte-rendu.pdf Consulté le 17/10/2020.
- IRSN, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Disponible à : <http://barometre.irsn.fr/> Consulté le 17/10/2020.
- Leyzour F & Chevallier D. Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France ; 2000. Disponible à : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/filiere-alimentaire.asp>. Consulté le 17/10/2020.
- Malet JB. L'Empire de l'or rouge - Enquête mondiale sur la tomate d'industrie. Paris : Fayard ; 2017.
- Union Européenne. Règlement 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques. Disponible à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32017R0625> Consulté le 17/10/2020.
- Wikipédia, article sur la fraude à la viande de cheval de 2013. Disponible à : https://fr.wikipedia.org/wiki/Fraude_%C3%A0_la_v viande_de_cheval_de_2013 (consulté le 10 juin 2020)