



Contribution de l'INHESJ aux Etats généraux de l'alimentation

L'agriculture et l'alimentation : un enjeu de sécurité globale

Annoncés par le Président de la République en juin dernier et ouverts par le Premier ministre le 20 juillet, les Etats généraux de l'alimentation (EGA) ont pour objectif de répondre aux multiples enjeux de nature économique, sanitaire, environnementale et sociétale, que doivent relever les secteurs agricole et alimentaire de notre pays.

Porteur d'une approche globale des enjeux de sécurité et de justice, l'INHESJ a conduit au cours des dernières années différents travaux dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation (organisation de colloques¹, publications²).

L'objectif de cette note est de contribuer aux réflexions du Gouvernement dans le cadre du deuxième chantier des EGA consacré au thème d'une « alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous ».

En partant du constat d'une perception plus aigüe des risques alimentaires par les Français, alimentée par des scandales récurrents (aujourd'hui les œufs contaminés au fipronil, hier celui de la viande de cheval), qui mettent à mal la confiance de nos concitoyens et illustrent le développement de nouvelles formes de délinquance et de criminalité qui affectent l'agriculture et l'alimentation, **ce document plaide pour la mise en place d'une approche globale et intégrée de la sécurité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.**

¹ « La surveillance des maladies animales : enjeu mondial de sécurité » le 18 décembre 2013, « Les crises alimentaires au XXIème siècle : enjeu mondial de sécurité » le 1^{er} juillet 2014.

² Publication d'un [dossier sur la sécurité alimentaire](#) dans la lettre d'information sur les risques et les crises (LIREC), [interview sur la police de la chaîne alimentaire](#) dans les colonnes d'Acteurs Publics.

1. Les risques agricoles et alimentaires sont marqués par un faible niveau de confiance dans les autorités et par le sentiment que la vérité n'est pas dite

Le baromètre publié annuellement par l'IRSN³ évalue la perception par les Français de 34 types de risques. Sur ces 34 risques, 7 concernent l'agriculture et l'alimentation : produits alimentaires, OGM, pesticides, perturbateurs endocriniens, pollution des eaux, pollution des sols 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 vérité des informations communiquées sur ces risques.

De façon synthétique, le baromètre montre d'une part, que les risques liés à l'agriculture et à l'alimentation (comme d'autres relatifs aux pollutions diffuses), sont globalement perçus par les Français comme étant élevés et, d'autre part, 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.

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 Fischler⁴ 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 ».

2. Les filières alimentaires sont un terrain favorable au développement de nouvelles formes de délinquance et de criminalité

La lutte contre les fraudes alimentaires est très ancienne. Ces fraudes ont pu provoquer par le passé de graves conséquences sanitaires⁵. Le contexte a beaucoup évolué, 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 triple concentré de tomates.

³ Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire : <http://barometre.irsn.fr/>

⁴ « L'Homnivore », Claude Fischler, Paris, Odile Jacob, 1990.

⁵ 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.

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 sur la tomate d'industrie⁶. 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 un insecticide, qui a démarré en juillet 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 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 indique que le secteur alimentaire fait partie des trois secteurs ciblés par le crime organisé (avec l'électronique et les médicaments).

⁶ L'Empire de l'or rouge. Enquête mondiale sur la tomate d'industrie, Jean-Baptiste Malet, Fayard, 2017.

3. La réponse à ce défi passe par le développement d'une approche globale et intégrée de la sécurité de la chaîne alimentaire

Comment peut-on alors agir plus efficacement pour faire face au développement de ces nouvelles formes de délinquance et de criminalité, afin de renforcer la sécurité⁷ 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. Compte tenu du très grand nombre d'acteurs (en France, environ 400 000 exploitations agricoles et 500 000 entreprises dans les secteurs de la transformation, de la distribution et de la consommation), cette approche exige de s'appuyer sur trois principes :

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 sécurité⁸, 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

⁷ Ce terme doit être pris dans son sens le plus large, incluant les enjeux sanitaires, environnementaux, économiques et de lutte contre la criminalité.

⁸ [Proximité et contact au cœur de la sécurité publique](#) - Note du Centre de recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale, juin 2017

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, 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 pourrons 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.

La grande diversité des structures administratives en charge de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire avait conduit une commission d'enquête parlementaire en 2000⁹ à souhaiter **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.

⁹ Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France – Rapport Leyzour-Chevalier, mars 2000

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**. Dans un contexte où les flux de matières se globalisent, cette coordination devrait intégrer les services aux frontières nationales et européennes.

La création d'une autorité de surveillance et de contrôle intégrant l'ensemble de ces enjeux reste un défi à relever.