

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le

- 3 MAI 2019

Le Ministre d'Etat, Ministre de la
Transition Ecologique et Solidaire,

Le Ministre de l'Agriculture et de
l'Alimentation,

à

Madame la Vice-Présidente du Conseil
Général de l'Environnement
et du Développement Durable
(CGEDD),

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER),

Monsieur l'Inspecteur Général des
Affaires Maritimes (IGAM),

N/Réf : TR 507851

Objet : Mission d'appui conjointe CGAAER/CGEDD/IGAM sur l'organisation des services de l'Etat relative à la sécurité sanitaire et zoonositaire en filière de production de coquillages d'élevage et de pêche.

La filière de production de coquillages est confrontée, depuis plusieurs années, à des phénomènes récurrents de mortalité affectant principalement les huîtres creuses, les moules mais également les autres espèces de coquillages, et à des incidents sanitaires répétés (microbiologique dont norovirus, phycotoxines), qui conduisent régulièrement à la fermeture temporaire des bassins de production et à l'interdiction de mise sur le marché pour consommation humaine des coquillages.

.../...

À l'image d'autres filières, une partie des réponses relève de la profession et les services de l'Etat n'ont ni la capacité, ni vocation, à suppléer les professionnels dans leur gestion zoosanitaire quotidienne et les instances scientifiques et techniques dans leurs missions. Le rapport de M. Philippe Vannier, diffusé en décembre 2014, dresse un bilan de l'organisation de la filière et de ses résultats face à ces phénomènes de mortalité.

Le constat ressort qu'il est beaucoup attendu des services de l'Etat pour aider à comprendre et maîtriser ces phénomènes, alors que leur organisation est perçue comme complexe voire peu adaptée à ces productions.

Depuis 2008, la gestion sanitaire des zones de production coquillages et le suivi zoosanitaire de la conchyliculture ont été transférés de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) à la Direction générale de l'alimentation (DGAL). Cette dernière a dorénavant dans ses attributions la double valence sanitaire et zoosanitaire pour la production de coquillages.

Si, à l'échelon de l'administration centrale, l'exercice des compétences dans ces domaines correspond à leur répartition juridique entre directions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, force est de constater qu'à l'échelon déconcentré, la situation est plus ambiguë. Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux Directions départementales interministérielles (DDI) ne confie aux Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) aucune responsabilité dans le domaine zoosanitaire. Les DDTM sont en charge du suivi socio-économique de la filière et peuvent concourir, de fait, à titre subsidiaire, au suivi sanitaire et zoosanitaire.

Les Directions départementales en charge de la protection des populations (DDecPP) s'assurent quant à elles de l'application des règles liées aux risques sanitaires pour le consommateur. Les DDTM sont également investies sur les sujets sanitaires (protection du consommateur) : en lien avec leurs missions relatives à la gestion de la ressource et à celle du domaine public maritime, elles établissent le classement sanitaire des zones de production de coquillages, et le cas échéant, prennent les mesures de gestion (fermetures/réouvertures) de ces zones en cas de non-conformités sanitaires. Les DDecPP sont, quant à elles, systématiquement en charge des enquêtes lors des toxi-infections alimentaires à coquillages.

Par ailleurs, par le décret n° 2010-130 du 11 février 2010 sont attribuées aux Directions inter-régionales de la mer (DIRM) des missions concernant le contrôle de la qualité zoosanitaire des produits de la mer, en interaction avec les services précédents.

Dans le cadre du transfert au 1^{er} janvier 2018 des missions de l'Ifremer relatives à la surveillance sanitaire, l'implication des deux services (DDTM et DDecPP) sur le sujet sanitaire a conduit la DGAL à privilégier une organisation locale définie par le Préfet. Ainsi, la surveillance sanitaire des zones de production de coquillages est pilotée soit par les DDecPP (14 cas), soit par les DDTM (4 cas), soit en copilotage (4 cas) et parfois mutualisée entre départements (DDecPP – 7 départements concernés). Cette latitude d'organisation laissée à la discrétion des préfets a permis le démarrage du nouveau dispositif de surveillance dans de bonnes conditions. Il a également été demandé aux Préfets de mettre en place une concertation locale régulière (services de l'Etat, professionnels, laboratoires, Ifremer) sur le sujet.

Cette répartition de fait entre les missions des DDTM et celles des DDecPP se heurte toutefois aux cloisonnements existants (accès aux bases de données nationales du domaine vétérinaire, dotations d'effectifs et de budget...) nonobstant les efforts pour renforcer les liens entre agents des DDTM et la DGAL (échanges informels, journées d'information, formations continues...).

Dans le domaine zoosanitaire, une mission exploratoire de la direction F de la DG SANTE a été menée en février 2018, notamment pour nourrir les futures discussions sur la révision de la législation sanitaire européenne pour les mollusques dans le cadre de la nouvelle loi santé animale (règlement 2016/429 du 9 mars 2016 applicable à partir de 2021).

La mission fait ressortir un bilan négatif de la situation. La délégation des rôles et la répartition des compétences entre les DIRM, les DDTM et les DDecPP apparaît peu lisible et manque de cohérence. De plus, ces problèmes de gouvernance génèrent des difficultés de coordination des actions des différents services. Cela est notamment le cas pour les actions à mettre en œuvre lors de signalement de mortalités anormales sur un bassin de production, pour le contrôle de la mise en œuvre d'éventuelles mesures de lutte et pour la signature de certificats sanitaires lors d'exportation d'animaux vivants pour l'élevage. Les ressources sont en outre jugées insuffisantes (effectifs, compétences, formation, outils...). Tout ceci fait craindre un manque de réactivité voire des dysfonctionnements en situation de crise.

En ce qui concerne les professionnels, l'interprofession conchylicole (Conseil national de la conchyliculture et Conseils régionaux de la conchyliculture) a semblé méconnaître le rôle important qu'elle a à jouer et son manque de collaboration face aux différentes crises zoosanitaires a été souligné. Il reste difficile de mobiliser la filière sur ces dossiers.

Ajouté à ce constat, le désengagement de l'Ifremer de la surveillance zoosanitaire prévu au 1^{er} janvier 2020 nécessite d'anticiper ce que sera l'organisation future de cette surveillance et de savoir quel sera l'engagement de la profession dans ce dispositif.

C'est dans ce contexte que nous souhaitons confier une mission conjointe au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, au Conseil général de l'environnement et du développement durable, ainsi qu'à l'Inspection générale des affaires maritimes, afin de :

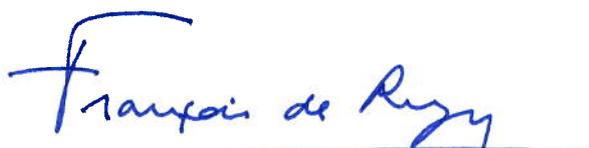
- dresser un bilan des modalités d'intervention, ainsi que des compétences liées aux missions, des agents des DDTM et des DDecPP, dans les domaines zoosanitaire et sanitaire en filière de production de coquillages. La mission apportera son analyse critique et objective sur les avis recueillis auprès des services déconcentrés, des administrations centrales, mais aussi auprès des organisations professionnelles (Comité national et comités régionaux de la conchyliculture et de la pêche maritime) et de l'Ifremer ;
- formuler des recommandations d'évolution concernant tant l'organisation des services (déconcentrés et d'administration centrale) que l'acquisition et le maintien des compétences, afin que l'Etat soit à même d'exercer de façon efficace et efficiente les missions régaliennes qui lui incombent au plan sanitaire et zoosanitaire ;
- établir les impacts d'une nouvelle répartition des compétences notamment en termes d'effectif et de budget.

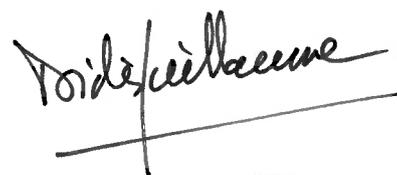
.../...

Les recommandations tiendront compte des objectifs fixés aux services concernés tant en termes d'évolution de leurs effectifs que de trajectoire budgétaire.

En outre, ces mêmes recommandations porteront au besoin sur des modifications du droit en vigueur, de manière à sécuriser juridiquement l'organisation qui serait proposée.

Il nous agréerait de pouvoir disposer du rapport de la mission pour le 1^{er} octobre 2019.


François de RUGY


Didier GUILLAUME