



AFFAIRE DES « FAUX STEAKS HACHÉS » : LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT DOIVENT ÊTRE CORRIGÉES

Commission des affaires économiques

Rapport d'information de M. Fabien GAY au nom de la commission des affaires économiques, sur la qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)

Rapport n° 695 (2018-2019)

Les quatre associations habilitées à distribuer des denrées dans le cadre du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) devaient recevoir, en 2018/2019, de l'attributaire d'un appel d'offres lancé par FranceAgriMer, plus de 1 400 tonnes de steaks hachés de bœuf surgelés.

À compter du 6 février 2019, les associations ont alerté les administrations locales et nationales compétentes de la présence d'éléments étrangers dans la viande, d'une couleur noire des steaks, de problèmes sur la qualité organoleptique de ces derniers ainsi que de taches blanches et brunes sur les produits.

Après confirmation par les services sanitaires de l'État de l'absence de risques sanitaires sur ces produits, les associations organisent des dégustations qui confirment un problème de composition du steak haché. L'information est par conséquent transmise au Service National des Enquêtes (SNE) de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

En conséquence, les associations décident, de leur propre chef, de stopper la distribution de steaks hachés entre le 8 et le 12 avril 2019.

Les prélèvements réalisés par le SNE ont conclu que **tous les échantillons présentent des « non conformités » à la réglementation et au cahier des charges.**

Les échantillons présentaient, dans certains lots, des excès de gras et quasi systématiquement un rapport collagène/protéines supérieur au seuil fixé dans le cahier des charges.

Parmi les nombreuses anomalies constatées, les échantillons contenaient entre autres des tissus osseux ou cartilagineux, du tissu épithélial, tissu qui entoure généralement le muscle, ce qui démontre une découpe trop proche des os, des structures végétales comme des épices ou des plantes aromatiques qui se retrouvent dans l'assaisonnement d'autres produits de type merguez ou pâtés, des protéines extraites de végétaux, notamment du soja, ainsi que de l'amidon, des abats et de la viande déjà transformée réintroduite dans la ligne de fabrication.

Cette affaire relève désormais du ressort de la justice.

Le rôle d'une assemblée parlementaire n'est pas d'empiéter sur les enquêtes en cours ni de s'ériger en tribunal. Toutefois, sa mission est bien, lors de l'occurrence d'une crise, d'avoir une vision exhaustive des faits afin de repérer les principaux dysfonctionnements qui ont mené à cette situation.

Que l'entreprise attributaire du marché public en question ait fraudé est un élément que la justice appréciera le cas échéant. En revanche, que les administrations concernées n'aient pas pu détecter les anomalies plus en amont est une question qu'il apparaît légitime de poser.

Si la commission a souhaité appréhender de façon globale l'ensemble des faits, c'est au profit d'une réflexion prospective sur une évolution des procédures en place **afin que soient évitées des situations de même nature** pouvant entraîner, à l'avenir, des conséquences potentiellement encore plus graves, notamment si elles relevaient d'une crise sanitaire.

1. Des dysfonctionnements manifestes

1° Une course au moins disant tarifaire lors des appels d'offres

Il convient de trouver un équilibre entre des volumes permettant de répondre aux besoins croissants des associations et un prix unitaire garantissant une qualité sans faille des produits distribués. Or, aujourd'hui, cet équilibre n'est pas atteint.

Les attributaires sont lancés dans une course à la quantité, au détriment, il faut le dénoncer, de la qualité des denrées. Les témoignages exprimés convergent : à partir d'un certain niveau de prix, tous les acteurs savent que la qualité ne sera pas au rendez-vous.

Aucun outil n'est à ce stade mobilisé pour prioriser les produits de qualité. Les appels d'offres de FranceAgriMer ne mentionnent aucun critère relatif à la qualité des produits. Plus grave encore : personne ne peut aujourd'hui déterminer l'origine de la viande contenue dans les steaks hachés distribués dans le cadre du marché public incriminé.

Enfin, les marchés destinés à fournir une aide alimentaire aux plus démunis sont réservés, en pratique, à des traders spécialisés dans l'obtention de ce type d'appels d'offres. Il en résulte que ces attributaires sont le plus souvent des « boîtes aux lettres » qui gèrent uniquement les obligations administratives, certes nombreuses, mais sont totalement déconnectés de la production voire de la livraison de produits aux associations. Cet éloignement des attributaires de la production des denrées est un premier élément entretenant une certaine opacité sur la traçabilité des produits.

2° Des contrôles administratifs sur les associations omniprésents ; des contrôles sanitaires sur les denrées insuffisants

Le premier dysfonctionnement provient des autocontrôles réalisés par le fabricant, notamment ceux portant sur la composition des produits, dont il faut déplorer le faible niveau d'exigence requis dans les cahiers des charges. En outre, il n'est pas exigé la présence d'un laboratoire agréé pour les autocontrôles de composition des produits, alors même que la fraude à la composition est difficilement décelable. Enfin, si les autocontrôles sont obligatoires, ceux portant sur la composition des produits ne sont pas systématiquement transmis à FranceAgriMer par les laboratoires.

Un autre étage de la procédure de contrôles n'a pas été efficace : les contrôles réalisés sous la responsabilité de FranceAgriMer. Alors que l'État et l'Union européenne s'emploient à multiplier les contrôles administratifs sur les associations, les contrôles sur les denrées distribuées ont été insuffisants. Il n'y a, par exemple, pas de tests gustatifs sur les échantillons des produits de base lors des appels d'offres.

Autre exemple : malgré la multiplication d'alertes sur l'industriel en cause, FranceAgriMer n'a pas réalisé de contrôle sur place depuis 2013 alors que l'industriel a été un producteur régulier pour des marchés publics sur les steaks hachés. Le plan de contrôles actuel a donc incontestablement été défaillant.

Dès la première alerte, FranceAgriMer aurait pu lancer des contrôles « flash » sur des échantillons afin de lever le voile sur cette affaire. Les tests des laboratoires prennent en général entre 2 et 3 semaines. Cela aurait permis aux associations d'interrompre plus rapidement la livraison de manière coordonnée sur la base d'une expertise reconnue.

Ces défaillances peuvent provenir des faibles moyens consacrés aux contrôles : l'opérateur dépense environ 300 000 euros par an pour contrôler les 85 millions d'euros alloués au titre de l'aide alimentaire, soit 0,3 % du budget total.

3° Des associations laissées seules lors de la crise

Sans le professionnalisme et les réflexes remarquables des associations caritatives, les conséquences de cette affaire auraient pu être plus graves.

Pour autant, les quatre représentants des associations habilitées à distribuer les denrées FEAD ont regretté, lors de leur audition du 3 juillet, le **désengagement de l'État dans la gestion de la crise.**

Ce hiatus provient d'une appréciation somme toute originale de l'autorité de gestion du FEAD, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), qui estime qu'« *une fois réceptionnée, les associations sont propriétaires de la marchandise. La décision d'interruption relève donc de leur responsabilité*¹. »

Les associations n'ont pourtant pas les moyens de diligenter des analyses sanitaires sur chacun des produits et ne peuvent être tenues pour responsables d'une faille des politiques de contrôle qui, elles, relèvent sans nul doute de la responsabilité des administrations compétentes.

L'absence de prise de position des administrations compétentes a induit une période de flou pendant laquelle les associations étaient en attente d'une instruction, ce qui explique le délai entre les premiers résultats des analyses constatant des anomalies de composition de produits et les décisions d'arrêt de la distribution des steaks hachés.

Enfin, se pose la question du financement des conséquences de la crise. Pour l'ensemble des associations, compte tenu du sur-stockage comme des frais de remplacement des produits, **le surcoût est estimé entre 400 000 et un million d'euros.** Ce n'est pas aux associations de se mettre en danger pour une responsabilité qu'elles ne portent pas.

● SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Des appels d'offres à muscler pour offrir une meilleure qualité et assurer une véritable traçabilité des denrées alimentaires

1. Mettre en place un critère de traçabilité sur les matières premières utilisées pour produire les denrées FEAD dans les appels d'offres.
2. Imposer, dans la mesure du possible, des critères de qualité sur les produits dans les appels d'offres.
3. Expérimenter la séparation des appels d'offres sur la production des denrées et la logistique de celles-ci sur certains lots.
4. Exiger plus systématiquement le respect par les attributaires des marchés publics de critères de responsabilité sociale et environnementale, de certification de qualité, de normes reconnues au niveau international.
5. Préciser les appels d'offres pour mieux prendre en compte des critères environnementaux.
6. Favoriser la conclusion de contrats pluriannuels avec les associations.

¹ Contribution écrite transmise par la DGCS.

Moins de contrôles administratifs pesant sur les associations, plus de contrôles sur les produits

7. Préciser le contenu des autocontrôles de composition des produits réalisés par les fabricants dans le cahier des charges de FranceAgriMer, en prévoyant, au besoin, des tests ADN des produits.
8. Prévoir que les autocontrôles de composition des produits fournis par le fabricant soient réalisés obligatoirement par un laboratoire indépendant agréé.
9. Systématiser la transmission des autocontrôles de composition des produits par le fabricant à FranceAgriMer, comme cela est déjà le cas pour les autocontrôles sanitaires.
10. Renforcer la fréquence et la régularité des contrôles impromptus de FranceAgriMer (prélèvements et contrôles sur place) sur les denrées FEAD tout au long de l'année.
11. Mettre en place des contrôles gustatifs obligatoires pour tous les produits lors des appels d'offres et contrôler le maintien de la qualité des produits entre les échantillons et les produits effectivement livrés.
12. Renforcer l'efficacité des plans de contrôles en les priorisant sur les produits les plus sensibles (dont les steaks hachés et les produits carnés ou les poissons), notamment en rendant systématiques des visites sur place chez les fabricants de ces produits sensibles.
13. Mobiliser plus rapidement les facultés d'analyses de prélèvements à la main de FranceAgriMer en cas d'alerte sur des produits émises par des associations.
14. S'assurer que les moyens accordés par FranceAgriMer aux contrôles sur les denrées FEAD soient accrus lors du prochain appel d'offres.
15. Demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de six mois sur la gestion du FEAD en France évaluant la qualité et la traçabilité des denrées, mesurant le degré de transparence dans la passation des marchés publics et garantissant l'efficacité des contrôles en analysant l'ensemble des lots soumis à appels d'offres pour une année donnée.
16. Relancer la négociation européenne pour obtenir la création d'une brigade d'enquête européenne sur la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires européens.

Ne pas laisser les associations seules : prévoir une procédure d'alerte pilotée par les administrations en cas de crise

17. Mettre en place une procédure pilotée par la DGCS en cas de problème sanitaire ou de fraude pour le retrait d'un lot afin de ne pas laisser seules les associations en cas de crise.

Débloquer urgemment des fonds pour couvrir les frais induits par la crise, aujourd'hui entièrement financés par les associations

18. Octroyer des fonds d'urgence pour couvrir les dépenses engagées par les associations en raison des problèmes constatés dans la composition des steaks hachés qui devaient leur être livrés.



Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains -
Yvelines



Fabien Gay
Rapporteur
CRCE -
Seine-Saint-Denis



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r18-695/r18-695.html>
Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20