



Cour des comptes



Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire

Encadrement par l'Afsca



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, février 2017



Cour des comptes

Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire

Encadrement par l'Afsca



Rapport approuvé le 1^{er} février 2017
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire – encadrement par l’Afsca

À la suite de la crise de la dioxine, la Belgique a décidé d'imposer aux opérateurs de la chaîne alimentaire de mettre en place un système d'autocontrôle. La réglementation belge définit ce système comme l'ensemble des mesures prises par les opérateurs pour qu'à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, les produits répondent aux prescriptions réglementaires relatives à la sécurité de la chaîne alimentaire. Les opérateurs doivent surveiller le respect effectif de ces prescriptions. Ces obligations visent à répondre au principe européen de responsabilisation des exploitants. À la base de ce principe, on trouve l'idée que le premier responsable d'un produit est celui qui le met sur le marché et qu'il doit donc maîtriser les risques relatifs à son activité.

Les opérateurs qui le souhaitent font valider leur système d'autocontrôle par un organisme certificateur. Ils sont alors considérés comme des opérateurs moins à risque que d'autres, ce qui influence leur fréquence d'inspection par l'Afsca. Malgré les efforts consentis par l'Afsca et les représentations sectorielles, cette validation ne s'est pas généralisée. Parmi les opérateurs, 86 % n'ont pas fait valider leur système d'autocontrôle. Dans ce contexte, il est important que les inspections effectuées auprès de ces opérateurs portent sur la vérification de leur système.

La Cour des comptes a examiné la programmation, la planification et l'exécution des inspections de l'Afsca destinées à vérifier le respect de l'obligation d'autocontrôle par les opérateurs de la chaîne alimentaire. L'encadrement par l'Afsca des organismes de certification chargés de valider les systèmes d'autocontrôle a également fait l'objet d'un examen par la Cour des comptes.

À l'issue de cet examen, la Cour des comptes a formulé une série de recommandations qui peuvent être regroupées comme suit.

Améliorer la programmation des vérifications du système d'autocontrôle

L'analyse de la Cour des comptes a révélé que le système de programmation adopté par l'Afsca comporte le risque que des opérateurs dont le système d'autocontrôle n'a jamais été vérifié échappent pendant une trop longue période à une inspection portant sur ce thème.

Sur la base de ce constat, la Cour des comptes a recommandé que le système de programmation soit complété d'une norme qui assure une couverture de tous les opérateurs pour l'autocontrôle à l'issue d'un délai déterminé.

La Cour des comptes recommande également de mettre en place un rapportage sur l'efficacité de la programmation des vérifications du système d'autocontrôle effectuées par les unités provinciales de contrôle.

Appliquer de manière uniforme les critères européens déterminant la fréquence d'inspection

La Cour des comptes a constaté que l'Afsca n'appliquait pas systématiquement l'ensemble des critères prévus par l'Union européenne pour déterminer les fréquences d'inspection des opérateurs. Elle recommande, pour toutes les activités de la chaîne alimentaire, de déterminer la fréquence d'inspection sur la base des critères de la réglementation européenne, à savoir les risques identifiés, les antécédents de l'exploitant, la fiabilité des contrôles de l'exploitant et les informations donnant à penser qu'un manquement a été commis.

Améliorer l'approche de l'autocontrôle

La Cour des comptes recommande d'adapter les questionnaires d'inspection afin d'accorder une attention plus grande à la vérification des mesures de surveillance que l'opérateur doit mettre en place afin de pérenniser la sécurité alimentaire.

Adopter une approche intégrée de l'opérateur

La Cour des comptes considère que les bonnes pratiques d'hygiène et les processus de surveillance mis en place par l'opérateur devraient être indissociables, car leur coexistence apporte une plus-value à l'inspection et permet une évaluation plus complète de l'opérateur.

Elle recommande d'adopter une approche intégrée de l'opérateur mettant en œuvre une vérification conjointe lors de l'inspection des bonnes pratiques d'hygiène et des mesures de surveillance.

Développer les bases de données

La Cour des comptes recommande d'améliorer les bases de données afin de fournir des informations détaillées sur le niveau de maîtrise par l'opérateur du processus d'encadrement de son activité et sur les assouplissements dont il dispose en matière d'autocontrôle.

Améliorer la procédure d'évaluation des organismes de certification

La Cour des comptes recommande que le service de l'Afsca qui encadre les organismes de certification des systèmes d'autocontrôle exploite d'initiative les résultats défavorables d'inspections et des échantillonnages réalisés chez des opérateurs dont le système d'autocontrôle a été validé, sans attendre les informations d'alerte des unités provinciales de contrôle.

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 1 | |
| Introduction | 11 |
| 1.1 Acteurs de la chaîne alimentaire | 11 |
| 1.2 Obligation d'autocontrôle | 12 |
| 1.3 Motivation et portée de l'audit | 14 |
| 1.4 Questions, normes et méthodes d'audit | 14 |
| 1.5 Calendrier | 15 |
| Chapitre 2 | |
| Règles européennes de sécurité alimentaire | 17 |
| 2.1 Responsabilisation des exploitants de la chaîne alimentaire | 18 |
| 2.2 Responsabilités de l'autorité compétente | 19 |
| 2.2.1 Activités, méthodes et techniques de contrôle | 19 |
| 2.2.2 Fréquence et efficacité des contrôles | 20 |
| 2.3 Contrôles de l'Union européenne | 20 |
| Chapitre 3 | |
| Organisation de la vérification du système d'autocontrôle | 23 |
| 3.1 Contexte | 23 |
| 3.2 Risques liés à la programmation des vérifications du système d'autocontrôle | 23 |
| 3.2.1 Système de programmation des inspections | 23 |
| 3.2.2 Risque de non-couverture de la population | 24 |
| 3.3 Vérifications du système d'autocontrôle | 29 |
| 3.3.1 Critères pris en compte pour déterminer les fréquences d'inspection | 29 |
| 3.3.2 Vérification du système d'autocontrôle chez certains opérateurs de l'horeca | 32 |
| 3.3.3 Approche de l'autocontrôle | 32 |
| 3.3.4 Évaluation des mesures de surveillance | 33 |
| 3.3.5 Autocontrôle en cas d'assouplissement de l'HACCP | 34 |
| 3.4 Conclusions et recommandations | 35 |
| Chapitre 4 | |
| Informations sur la qualité de l'autocontrôle des opérateurs | 39 |
| 4.1 Constatations | 39 |
| 4.2 Recommandations | 40 |
| Chapitre 5 | |
| Validation du système d'autocontrôle | 43 |
| 5.1 Contexte | 43 |
| 5.2 Encadrement des organismes de certification | 43 |
| 5.2.1 Constatations | 44 |
| 5.2.2 Recommandations | 45 |
| Chapitre 6 | |
| Conclusions et recommandations | 47 |
| 6.1 Conclusions | 47 |
| 6.2 Tableau des recommandations | 49 |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 7 | 51 |
| Réponse du ministre | 51 |
| Annexe 1 | 55 |
| Examen de la couverture de la population d'opérateurs – développements | 55 |
| Annexe 2 | 61 |
| Lettre du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale | 61 |

Chapitre 1

Introduction

1.1 Acteurs de la chaîne alimentaire

L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après l'Afscsa) est un organisme d'intérêt public créé en 2000 à la suite de la crise de la dioxine¹. L'Agence a pour objectif la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs. Tous les opérateurs actifs en Belgique dans la chaîne alimentaire (horeca, grande distribution, restauration en entreprise...) doivent être enregistrés auprès de l'Afscsa².

Outre les inspections, l'Afscsa dispose d'autres moyens d'action comme l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de prévention, de sensibilisation et d'information, l'octroi et le retrait d'agréments et d'autorisations dont certains opérateurs doivent disposer pour exercer leurs activités. Suivant un plan d'échantillonnage, l'Afscsa réalise des prélèvements lors de visites chez les opérateurs. Elle répond aux plaintes et au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (*Rapid Alert System for Food & Feed – RASFF*³) de l'Union européenne.

Pour réaliser ses missions, l'Afscsa peut compter sur environ 1.300 collaborateurs répartis dans les services centraux, onze unités provinciales de contrôle (UPC), cinq laboratoires internes et un service réalisant des enquêtes coordonnées pour lutter contre les fraudes. L'Afscsa collabore avec les services publics fédéraux et régionaux, dont la police et la douane. Des indépendants chargés de mission⁴ réalisent pour l'Afscsa des contrôles (essentiellement des inspections dans les abattoirs) et des certifications sous la supervision de fonctionnaires.

L'Afscsa se compose de quatre directions générales (DG Politique de contrôle, DG Contrôle, DG Laboratoires et DG Services généraux) et, entre autres, de deux comités qui dépendent directement de l'administrateur délégué. Le comité consultatif formule, de sa propre initia-

1 Loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. En tant qu'organisme de type A (régé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public), l'Afscsa est soumise au contrôle hiérarchique d'un membre du gouvernement qui exerce le pouvoir de gestion.

2 L'opérateur peut être une personne physique non salariée, une entreprise (au sens de l'article 4 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions) ou une association de droit public ou de droit privé qui assure, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution d'un produit.

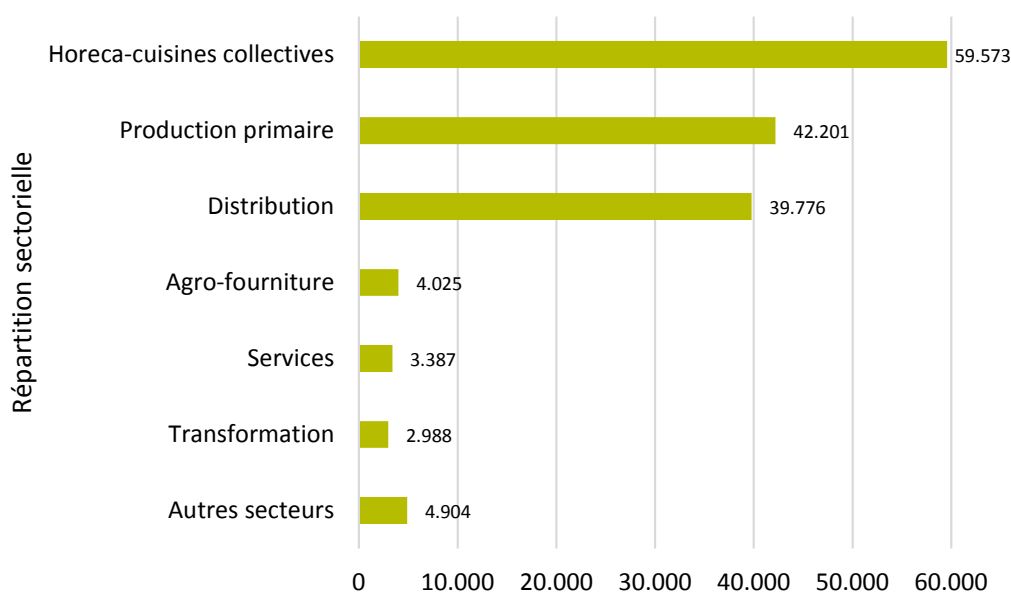
3 Ce système d'alerte rapide fonctionne en réseau. Lorsqu'un membre du réseau dispose d'une information au sujet d'un risque grave pour la santé humaine lié à des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux, cette information est immédiatement transmise à la Commission européenne qui la transmet à tous les membres. Cet échange d'informations aide les États membres à agir plus rapidement et de manière coordonnée en réponse aux menaces sanitaires.

4 Selon le rapport d'activités 2014 de l'Afscsa, le nombre d'indépendants chargés de mission serait équivalent à 350 ETP.

tive ou à la demande du ministre ou de l'administrateur délégué, des avis sur la politique suivie ou à suivre par l'Afsca. Le comité scientifique rend des avis scientifiques indépendants concernant l'évolution et la gestion des risques au niveau de la chaîne alimentaire.

En 2014, le nombre d'opérateurs professionnels actifs dans la chaîne alimentaire en Belgique enregistrés auprès de l'Afsca s'élevait à 156.854. Cette année-là, l'Afsca a réalisé 130.546 missions (contrôles, échantillonnages, enquêtes à la suite d'une plainte...) chez 73.972 opérateurs.

Opérateurs professionnels actifs dans la chaîne alimentaire en 2014



Source : rapport d'activités 2014 de l'Afsca

1.2 Obligation d'autocontrôle

L'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire a été pris pour remédier aux difficultés rencontrées dans la gestion belge de la crise de la dioxine et protéger le consommateur. Il impose aux opérateurs de la chaîne alimentaire :

- de mettre en place des systèmes d'autocontrôle fiables visant la sécurité alimentaire dans leurs entreprises à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution ;
- de notifier sans délai les faits susceptibles de mettre en péril la sécurité de la chaîne alimentaire ;
- d'instaurer une traçabilité des produits de manière à pouvoir organiser leur rappel.

Ces obligations visent à répondre au principe européen de responsabilisation des exploitants⁵ en matière de sécurité alimentaire pour tous les produits dont ils ont la gestion. À la base de ce principe, on trouve l'idée que le premier responsable d'un produit est celui qui le met sur le marché et qu'il doit donc maîtriser les risques relatifs à son activité⁶.

L'arrêté royal définit l'autocontrôle comme les mesures prises par les opérateurs pour qu'à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, les produits répondent aux prescriptions réglementaires relatives à la sécurité de la chaîne alimentaire, à la qualité des produits relevant de la compétence de l'Afscsa et à la traçabilité. Les opérateurs doivent surveiller le respect effectif de ces prescriptions.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les opérateurs doivent disposer d'un système d'autocontrôle (SAC) et l'Afscsa doit en surveiller l'instauration et la mise en œuvre.

Pour aider les entreprises à mettre leur propre système d'autocontrôle en œuvre, les secteurs et/ou sous-secteurs d'activités ont élaboré des guides à partir d'une analyse des dangers liés aux activités, procédés, équipements, personnel, environnement et produits concernés ainsi que des exigences de la législation et des codes d'usages internationaux. Ces guides doivent être validés par l'Afscsa après avis de son comité scientifique⁷.

Fin 2005, seuls sept guides sectoriels avaient fait l'objet d'une validation. Ce nombre a évolué progressivement passant de 9 en 2006 à 37 en 2013⁸. Ce nombre est resté stationnaire en 2014. Dès 2007, le comité scientifique de l'Afscsa précisait qu'il existait des différences de qualité entre les guides, dont l'exactitude scientifique, l'exhaustivité des dangers pertinents mentionnés et la facilité de compréhension pour l'utilisateur. Ces guides ont été adaptés pour répondre aux remarques de l'Afscsa. Fin 2011, le champ d'application des guides couvrait plus de 95 % de la chaîne alimentaire.

Malgré l'aide fondamentale apportée par les guides et les efforts consentis par l'Afscsa et les organisations professionnelles, la mise en œuvre de l'autocontrôle rencontre des difficultés. Certains opérateurs ne respectent pas les principes de l'autocontrôle. L'Afscsa précise dans son *Business Plan 2012-2014* qu'un nombre non négligeable d'entreprises sont encore dans l'illégalité à cet égard, dont une sur cinq dans le secteur de la transformation.

Dans son rapport annuel 2014, l'Afscsa fournit des statistiques sur les vérifications qu'elle a effectuées sur la mise en place de l'autocontrôle et la connaissance suffisante de celui-ci par les opérateurs. Parmi les 23.799 vérifications du système d'autocontrôle effectuées en 2014, la non-conformité a été constatée en moyenne dans 24,5 % des cas, mais avec une grande

⁵ La notion d'exploitant utilisée par l'Union européenne est un peu plus restreinte que la notion belge d'opérateur.

⁶ Les règles européennes de sécurité alimentaire sont abordées au chapitre 2.

⁷ En vertu de l'arrêté royal du 11 mars 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire et modifiant l'arrêté ministériel du 22 mars 2013 relatif aux assouplissements des modalités d'application de l'autocontrôle et de la traçabilité dans certains établissements dans la chaîne alimentaire, l'Afscsa peut également rédiger, modifier et diffuser elle-même des guides après concertation avec les représentants des parties intéressées.

⁸ L'évolution est la suivante : 9 guides en 2006, 17 en 2007, 23 en 2008, 27 en 2009, 31 en 2010, 33 en 2011, 35 en 2012 et 37 en 2013. Source : comité consultatif du 26 février 2014, Autocontrôle – cellule de validation des guides.

variabilité entre les sous-secteurs. À titre d'exemple, 37,3 % des établissements horeca ne sont pas conformes alors que ce chiffre est de 15,7 % pour le secteur industriel laitier.

L'opérateur peut demander la validation de son système d'autocontrôle. Cette validation facultative, réalisée par un organisme de certification ou par l'Afscs, doit offrir une garantie supplémentaire quant à la sécurité des produits. Fin 2014, 22.163 établissements sur les 156.854 enregistrés auprès de l'Afscs, soit 14 %, avaient demandé et obtenu la validation de leur système d'autocontrôle. Ils n'étaient que 3.300 établissements en 2007. Cependant, le taux de validation varie d'un secteur d'activités à l'autre. Environ 1 % des établissements de l'horeca ont un système d'autocontrôle validé, alors que ce taux atteint 21,8 % pour le secteur de la transformation et 42,8 % pour la production primaire⁹.

1.3 Motivation et portée de l'audit

Les difficultés de mise en œuvre et de compréhension du système d'autocontrôle dans certains secteurs de la chaîne alimentaire montrent l'intérêt d'un audit dans ce domaine particulier.

L'audit de la Cour des comptes a pour objectif d'examiner comment l'Afscs s'est organisée pour assurer l'élaboration par les opérateurs d'un système d'autocontrôle contribuant à la sécurité alimentaire et pour en contrôler la réalité d'application. Le regard porté sur les interventions de l'Afscs ne se limite pas à l'examen de l'accomplissement du programme annuel de contrôle. Les processus d'encadrement de l'autocontrôle par l'Afscs ont aussi été examinés afin de se prononcer sur leur efficacité ou leur faiblesse.

1.4 Questions, normes et méthodes d'audit

Les questions d'audit sont les suivantes:

- 1) L'encadrement de l'autocontrôle (validé ou non) par l'Afscs est-il efficace ?
- 2) La politique d'encadrement de l'autocontrôle mise en œuvre par l'Afscs contribue-t-elle suffisamment à la sécurité alimentaire ?

Pour répondre à ces questions d'audit, le rapport examine successivement l'organisation de la vérification de l'autocontrôle par l'Afscs (chapitre 3), les informations tenues par l'Afscs sur la qualité de l'autocontrôle des opérateurs (chapitre 4) et l'encadrement par l'Afscs des organismes de certification des systèmes d'autocontrôle (chapitre 5). Au préalable, les règles européennes en la matière sont synthétisées dans le chapitre 2.

La réglementation européenne et nationale ainsi que les pratiques et les recommandations professionnelles constituent les normes de référence de l'audit. Les instructions internes de l'Afscs ont également été prises en considération.

La Cour a analysé l'ensemble des textes légaux et réglementaires européens et belges qui encadrent le domaine d'audit. Afin de compléter l'information disponible, elle s'est égale-

⁹ Il faut considérer ces taux avec prudence, car ils sont exprimés en unités d'établissement. Or, il peut y avoir des spécificités techniques et un volume d'opérations différent derrière chaque unité d'établissement.

ment entretenue avec les responsables de la Direction générale Politique de contrôle, de la Direction générale Contrôle et de trois unités provinciales de contrôle de l'Afsca. La Cour des comptes a ensuite examiné les données de gestion des contrôles, fournies par l'Afsca.

1.5 Calendrier

| | |
|-----------------|--|
| 11 mai 2016 | Envoi de l'avant-projet de rapport à l'administrateur délégué de l'Afsca |
| 17 juin 2016 | Lettre de l'administrateur délégué de l'Afsca |
| 28 juin 2016 | Débat contradictoire oral en complément à la réponse écrite de l'administrateur délégué |
| 5 octobre 2016 | Envoi du projet de rapport au ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale |
| 9 novembre 2016 | Réponse du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale |

Chapitre 2

Règles européennes de sécurité alimentaire

L'Union européenne joue un rôle essentiel dans le commerce mondial des denrées alimentaires. Au fil du temps, elle a mis en place un ensemble de directives afin d'améliorer le niveau de sécurité alimentaire et d'accroître la confiance des citoyens dans les denrées alimentaires mises en libre circulation dans le marché intérieur.

Au début des années 2000, l'Union européenne a souhaité refondre, harmoniser et simplifier les dispositions en matière d'hygiène figurant jusqu'alors dans dix-sept directives communautaires. L'objectif de cette réforme, appelée « paquet hygiène », était la mise en place d'une politique unique et transparente en matière d'hygiène. L'Union européenne a décidé de prendre en considération tous les aspects de la chaîne de production alimentaire dans sa continuité (de la production primaire à la fourniture des aliments au consommateur).

Ce paquet hygiène comprend six règlements qui fixent des exigences relatives à la sécurité alimentaire.

Le règlement 178/2002¹⁰, qui en est le socle, crée une nouvelle autorité européenne chargée d'évaluer les risques dans le domaine des denrées alimentaires et élargit aux aliments pour animaux le système d'alerte rapide européen (RASFF). Il fixe les grands principes de précaution et de transparence à l'égard des citoyens et rappelle que l'analyse des risques est le processus fondateur de la législation alimentaire, nécessaire pour atteindre un niveau élevé de protection de la santé. Il définit les obligations de traçabilité et de retrait de produit applicables aux exploitants de la chaîne alimentaire.

Le règlement 852/2004¹¹ établit, à l'intention des exploitants du secteur alimentaire, y compris ceux de la production primaire, des règles générales d'hygiène applicables à toutes les denrées alimentaires. Ce règlement est complété par le règlement 853/2004¹² et le règlement 183/2005¹³ qui définissent les règles en matière d'hygiène pour les produits d'origine animale et les aliments pour animaux.

¹⁰ Règlement 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

¹¹ Règlement 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

¹² Règlement 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

¹³ Règlement 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

Les règles générales applicables à la réalisation des contrôles, par les autorités compétentes des États membres, sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sont définies par le règlement 882/2004¹⁴. Les règles spécifiques à l'organisation des contrôles relatifs aux produits d'origine animale sont reprises dans le règlement 854/2004¹⁵.

2.1 Responsabilisation des exploitants de la chaîne alimentaire

L'Union européenne définit les principales prescriptions d'hygiène imposées aux exploitants de la chaîne alimentaire. L'exploitant doit s'assurer que l'agencement et la conception de ses locaux, installations et équipements permettent la mise en œuvre des bonnes pratiques d'hygiène¹⁶.

Elle fixe également le principe suivant lequel l'exploitant est le mieux à même d'élaborer un système sécurisé de fourniture des aliments et de faire en sorte qu'ils soient sûrs. Dès lors, l'exploitant doit veiller, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, à ce qu'ils répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicable à ses activités et vérifier le respect de ces prescriptions¹⁷. La responsabilité juridique primaire de veiller à la sécurité des aliments lui incombe. Cette responsabilisation de l'exploitant implique la mise en œuvre des bonnes pratiques d'hygiène mais aussi la surveillance du respect de ces bonnes pratiques afin de mettre sur le marché des produits sûrs.

Les responsables et agents de maîtrise de l'exploitant doivent avoir une connaissance suffisante des principes et pratiques d'hygiène alimentaire pour apprécier les risques potentiels, prendre des mesures préventives et correctives appropriées et assurer un suivi et une surveillance efficace¹⁸.

Le règlement 852/2004 impose aux exploitants, qui exercent des activités se rapportant à une étape de la production (hors production primaire), de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, de mettre en place, d'appliquer et de maintenir une ou plusieurs procédures permanentes fondées sur les principes de l'HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*). Les principes de l'HACCP sont les suivants:

1. l'identification des dangers ;
2. la détermination des points critiques au niveau desquels un contrôle est indispensable ;
3. la fixation des limites critiques qui différencient ce qui est acceptable de ce qui ne l'est pas ;
4. l'établissement et l'application de procédures de surveillance aux points critiques ;
5. la définition des actions correctrices à mettre en œuvre ;
6. l'exécution de procédures visant à vérifier l'efficacité de l'HACCP mis en œuvre ;
7. l'établissement de documents et de dossiers pour prouver l'application effective des mesures précitées.

¹⁴ Règlement 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

¹⁵ Règlement 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

¹⁶ Règlements 852/2004 et 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

¹⁷ Article 17 du règlement 178/2002 précité.

¹⁸ FAO, Principes généraux d'hygiène alimentaire, CAC/RCP 1-1969.

Suivant l'article 5 du règlement 852/2004, la Commission européenne peut prévoir des modalités d'application pour l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques, afin de faciliter leur mise en œuvre par certains exploitants de la chaîne alimentaire, notamment grâce à des guides explicatifs.

Les exigences concernant le système HACCP devraient prévoir une souplesse suffisante pour pouvoir s'appliquer dans toutes les situations y compris dans les petites entreprises.

En conclusion:

- L'exploitant doit connaître ses activités et les maîtriser pour contribuer à la sécurité alimentaire. Les règles d'hygiène associées à des mesures de surveillance, fondées ou non sur des procédures basées sur l'HACCP, constituent l'ensemble des démarches que l'exploitant doit entreprendre pour que ses produits répondent aux prescriptions réglementaires relatives à la sécurité alimentaire, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution.
- À chaque type de risque doit correspondre une mesure de surveillance appropriée de la part de l'exploitant, qu'il s'agisse d'un simple contrôle, d'un contrôle régulier aux points d'attention et/ou d'un contrôle permanent à un point de contrôle critique.

2.2 Responsabilités de l'autorité compétente

2.2.1 Activités, méthodes et techniques de contrôle

Pour l'Union européenne, le respect des règles imposées aux exploitants doit être encadré par des contrôles menés par l'autorité compétente de chaque État membre. Chaque État membre élabore un plan de contrôle national pluriannuel fondé sur des objectifs stratégiques et rédige un rapport annuel sur sa mise en œuvre.

L'Union européenne détermine, dans son règlement 882/2004, le contenu des contrôles à réaliser régulièrement par les autorités. Les méthodes et techniques de contrôle appropriées sont le suivi, la surveillance, la vérification, l'audit, l'inspection, l'échantillonnage et l'analyse¹⁹.

Ces contrôles comprennent les activités suivantes²⁰ :

- l'examen de tout système de contrôle mis en place par les exploitants ;
- l'inspection des installations, des matières premières, des produits semi-finis, des matériaux en contact avec les denrées, des procédés de nettoyage, de l'étiquetage... ;
- le contrôle des conditions d'hygiène;
- l'évaluation des procédures en matière de bonnes pratiques de fabrication, de bonnes pratiques d'hygiène, de bonnes pratiques agricoles et de principes HACCP, compte tenu de l'utilisation de guides rédigés conformément à la législation communautaire ;

¹⁹ L'article 10, point 1, du règlement 882/2004 organise les contrôles officiels pour les règles générales d'hygiène alors que le règlement 854/2004 vise l'organisation du contrôle des règles spécifiques d'hygiène concernant les produits d'origine animale.

²⁰ Article 10, point 2, du règlement 882/2004.

- l'examen de documents écrits et d'autres données qui peuvent se révéler utiles pour évaluer le respect de la législation relative aux aliments pour animaux ou aux denrées alimentaires ;
- les entretiens avec des exploitants ainsi qu'avec leur personnel ;
- le relevé des valeurs enregistrées par les instruments de mesure mis en place par l'entreprise du secteur alimentaire ou du secteur de l'alimentation animale ;
- les contrôles effectués avec les propres instruments de l'autorité compétente pour vérifier les mesures prises par les exploitants ;
- toute autre activité destinée à assurer la réalisation des objectifs du règlement.

Les activités de contrôle citées reflètent une approche intégrée de l'exploitant et les multiples options de contrôles envisagées. Lors d'un contrôle, l'autorité compétente doit inspecter les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sous tous leurs aspects en vue de s'assurer qu'ils sont conformes aux prescriptions légales. Les contrôles demandés par l'Union européenne ne se limitent cependant pas à ces inspections. L'Union requiert également de l'autorité compétente un examen de tous les systèmes de contrôle mis en place par l'exploitant ainsi que l'évaluation des procédures en matière de bonnes pratiques de fabrication, de bonnes pratiques d'hygiène, de bonnes pratiques agricoles et de principes HACCP²¹.

Les contrôles demandés par l'Union européenne mettent en lumière l'association qui doit exister entre les bonnes pratiques d'hygiène et les mesures de contrôle à mettre en place par l'exploitant.

2.2.2 Fréquence et efficacité des contrôles

L'Union européenne fixe des règles organisationnelles pour le déroulement des contrôles. Les autorités compétentes doivent effectuer des contrôles réguliers, en fonction du risque et à une fréquence adéquate²² pour atteindre les objectifs visés par le règlement 882/2004. Elles doivent tenir compte des risques identifiés (liés aux produits, aux activités, etc.), des antécédents des exploitants, de la fiabilité de leurs propres contrôles effectués et de toute information donnant à penser qu'un manquement pourrait avoir été commis.

L'Union européenne attend également des autorités compétentes qu'elles veillent à l'efficacité et à l'opportunité de leurs contrôles.

2.3 Contrôles de l'Union européenne

La Commission européenne effectue régulièrement des audits généraux et spécifiques dans les États membres. Ces audits ont pour principal objectif de vérifier que les contrôles effectués dans les États membres se déroulent conformément aux plans de contrôle nationaux pluriannuels et dans le respect du droit communautaire. En ce qui concerne des domaines particuliers, des audits et des inspections spécifiques peuvent compléter les audits généraux. Ces audits et inspections spécifiques ont pour objet :

- de vérifier la mise en œuvre du plan de contrôle national pluriannuel, de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux, et de la législation

²¹ Article 10 du règlement 882/2004.

²² Article 3 du règlement 882/2004.

concernant la santé animale et le bien-être des animaux ; ils peuvent comprendre des inspections sur place des services officiels et des installations liées au secteur faisant l'objet de l'audit ;

- de vérifier le fonctionnement et l'organisation des autorités compétentes ;
- d'enquêter sur des problèmes importants ou récurrents dans les États membres ;
- d'enquêter sur des situations d'urgence, de nouveaux problèmes ou des évolutions récentes dans les États membres.

Chapitre 3

Organisation de la vérification du système d'autocontrôle

3.1 Contexte

L'Afscsa fonde pour l'essentiel ses inspections sur la vérification des prescriptions légales et réglementaires. Ainsi, elle a établi plusieurs listes de questions (*check-lists*) concernant par exemple l'infrastructure, l'installation et l'hygiène ; l'emballage et l'étiquetage ; le transport et la surveillance épidémiologique.

Cette approche est complétée par la vérification de l'application de l'autocontrôle prévu par l'arrêté royal du 14 novembre 2003. En ce domaine, l'Afscsa a également établi des listes de questions.

Lorsque l'agent de l'unité provinciale de contrôle (UPC) de l'Afscsa constate des infractions lors d'une inspection, il adresse un avertissement ou dresse un procès-verbal. L'opérateur doit alors remédier aux manquements constatés et être à nouveau contrôlé. Ce « recontrôle » se concentre sur les non-conformités signalées lors de l'inspection de base. Il a lieu dans un délai raisonnable, tenant compte du temps accordé à l'opérateur pour se mettre en ordre. Après ce recontrôle, l'opérateur peut encore faire l'objet d'une inspection de suivi. Ces inspections maintiennent une certaine pression sur les opérateurs. Le programme des inspections de suivi est établi annuellement dans un programme distinct de celui des contrôles initiaux.

3.2 Risques liés à la programmation des vérifications du système d'autocontrôle

3.2.1 Système de programmation des inspections

Au sein des secteurs, les activités des opérateurs sont identifiées par type d'opérations. La dénomination utilisée par l'Afscsa est le « LAP » pour lieu (L), nature de l'activité (A) et produit (P). Exemples de LAP : « exploitation agricole – détention – ovins et caprins », « ferme aquacole – détention – crustacés », « école – préparation et distribution – repas ».

La Direction générale Politique de contrôle de l'Afscsa définit le programme annuel de contrôle²³ sous forme de fréquences d'inspection principalement sur la base d'une évaluation des risques identifiés dans les secteurs d'activité de la chaîne alimentaire. Ainsi, pour les cuisines d'écoles, on associera une fréquence d'inspection moins élevée au LAP dont l'activité est de réchauffer des plats fournis par un tiers qu'au LAP qui consiste à préparer des plats.

²³ Ce programme de contrôle porte sur les contrôles initiaux à distinguer des recontrôles et des inspections de suivi.

La fréquence d'inspection applicable au système d'autocontrôle dépend de l'éventuelle validation de ce système. S'il a été validé par un organisme de certification ou par l'Afsca, la fréquence est réduite.

Le programme de contrôle est décliné en un plan d'inspection qui reprend, par LAP, la fréquence d'inspection ainsi que le taux de réalisation des différents thèmes de contrôle (infrastructure, installation et hygiène ; traçabilité ; autocontrôle...). Concrètement, la fréquence de base y est exprimée en nombre d'inspections par an (1=une inspection/an, 0,5=une inspection tous les deux ans...). Un taux de réalisation attendu est indiqué par thème de contrôle en regard de chaque LAP. Un thème de contrôle dont le taux de réalisation est inférieur à 100 % ne sera pas examiné à chaque inspection. Le programme de contrôle prévoit de contrôler le thème Infrastructure, Installation et Hygiène systématiquement à chaque inspection. Par contre, le thème Système d'autocontrôle, qui comprend une part importante des points d'inspection de l'autocontrôle, est associé à un taux qui varie, selon les LAP, de 25 à 100 %²⁴.

L'Afsca a donné une signification différente au taux de réalisation attendu selon la fréquence d'inspection qui s'applique au LAP. Le taux de réalisation est défini :

- en référence à *l'opérateur* lorsque les fréquences d'inspection sont supérieures ou égales à une fois par an (par exemple, un taux de réalisation de 50 % se traduira par la réalisation du thème de contrôle lors d'une inspection sur deux) ;
- en référence à *une population d'opérateurs* exerçant la même activité lorsque la fréquence d'inspection est de moins d'une fois par an (par exemple, un taux de réalisation de 50 % se traduira par la réalisation de ce thème de contrôle chez la moitié des opérateurs de la population inspectée).

Le plan d'inspection est traduit par la DG Contrôle en un planning des inspections. Il comprend une date butoir de visite par opérateur en fonction des fréquences d'inspection. Les agents des unités de contrôle provinciales déterminent le ou les thèmes de contrôle qu'ils vont réaliser lors de l'inspection.

Les instructions²⁵ de l'Afsca prévoient que l'agent chargé du contrôle vérifie l'historique de l'opérateur pour préparer l'inspection, sans préciser les objectifs à atteindre lors de cette consultation d'historique.

3.2.2 Risque de non-couverture de la population

Le système de programmation adopté par l'Afsca prévoit, pour certains sous-secteurs d'activité dont la fréquence d'inspection est de moins d'une fois par an, de ne vérifier le thème Système d'autocontrôle que pour 50 % voire 25 % de la population des opérateurs faisant l'objet d'une inspection.

²⁴ Il s'agit des taux définis pour des contrôles réalisés par l'Afsca. Des taux de 14 %, 29 %, 33 % et 100 % sont prévus pour des inspections réalisées par des indépendants chargés de mission. Ces inspections ne font pas partie de l'analyse.

²⁵ Afsca, Procédure - Exécution du plan d'inspection, 2010 / 250 / CONT version 4 (mise en application le 13 mai 2013).

Lorsque la fréquence d'inspection est d'au moins une fois par an, appliquer le taux de réalisation revient à répartir entre plusieurs inspections d'un même opérateur la réalisation du thème de contrôle et n'entraîne en principe pas de risque de non-couverture de la population.

Par contre, lorsque la fréquence d'inspection est de moins d'une fois par an, le taux de réalisation, tel que défini par l'Afscs, n'intègre plus d'objectif de couverture de la population. Lorsque le taux de réalisation est inférieur à 100 %, il est possible que certains opérateurs ne soient pas contrôlés pour ce thème pendant plusieurs années, alors que d'autres opérateurs pourraient l'être à plusieurs reprises. Dans ce cas, si le taux de réalisation fixé n'est pas accompagné d'un objectif de couverture de l'ensemble de la population au terme d'un délai, cette méthode de travail présente le risque que certains opérateurs ne fassent jamais l'objet d'une vérification du thème Système d'autocontrôle.

La Cour des comptes a examiné²⁶ si le risque de non-couverture de la population des opérateurs, au terme d'un délai théorique où toute la population d'opérateurs devrait être contrôlée, est réalisé.

Pour ce faire, la Cour a réparti l'ensemble des LAP exercés par les opérateurs en deux sous-populations répondant chacune à une des deux définitions du taux de réalisation (par opérateur ou par rapport à une population d'opérateurs). La répartition a été réalisée sur la base des fréquences d'inspection et des taux de réalisation²⁷ définis dans le plan d'inspection en vigueur au moment de l'extraction des données analysées pour le thème Système d'autocontrôle.

En associant la fréquence d'inspection au taux de réalisation attendu pour la vérification du thème Système d'autocontrôle, la Cour a calculé le délai théorique dans lequel on peut normalement s'attendre à une telle vérification et elle a examiné si l'Afscs avait réalisé au moins un contrôle de ce thème par opérateur à l'issue de ce délai théorique.

Les résultats de cette analyse, dont le détail figure à l'annexe 1 de ce rapport, confirment qu'une programmation des inspections basée sur une simple combinaison de fréquence d'inspection et de taux de réalisation du contrôle des opérateurs aboutit à des taux de couverture de population très différents entre les deux sous-populations et présente le risque que le thème Système d'autocontrôle ne soit pas vérifié chez certains opérateurs pendant une longue période.

Le tableau 1 présente la population des opérateurs actifs au 23 juillet 2014 soumis au thème de contrôle Système d'autocontrôle. Les opérateurs y sont répartis suivant la fréquence d'inspection et le taux de réalisation du contrôle liés à leur activité qui doivent, selon le plan d'inspection de l'Afscs et l'historique de ces opérateurs, amener l'Afscs à réaliser une première vérification du thème Système d'autocontrôle.

²⁶ Voir annexe 1.

²⁷ Un taux de réalisation pour chacun des 158 LAP repris dans le plan d'inspection.

Tableau 1 – Répartition des opérateurs selon la fréquence d'inspection et le taux de réalisation du thème Système d'autocontrôle du LAP qui doit être vérifié en premier par l'Afsca selon le plan d'inspection

| Taux de réalisation du contrôle (%) | Fréquence d'inspection | |
|-------------------------------------|------------------------|---------------|
| | ≥ 1 x/an | < 1x/an |
| 25 | 470 | 1.733 |
| 50 | - | 74.293 |
| 100 | 1.551 | 10.196 |
| Totaux | 2.021 | 86.222 |

Source : Cour des comptes sur la base du plan d'inspection V36, des données relatives aux LAP exercés par les opérateurs au 23 juillet 2014 et des données relatives aux résultats d'audit de validation des systèmes d'autocontrôle (pour les aspects méthodologiques, voir annexe 1)

Les tableaux suivants donnent un aperçu du nombre d'opérateurs actifs au 23 juillet 2014 pour lesquels le thème Système d'autocontrôle n'a pas été vérifié à l'issue du délai théorique d'inspection calculé par la Cour.

Tableau 2 – Répartition des opérateurs pour lesquels le plan d'inspection prévoit au moins une inspection par an et dont le thème Système d'autocontrôle n'a pas été vérifié à l'issue du délai théorique d'inspection

| Taux de réalisation du contrôle | Inspection ≥ 1 x/an | | |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|
| | Nombre d'opérateurs devant être contrôlés la 1 ^{re} fois pour le 31/12/2013 | Nombre d'opérateurs jamais contrôlés | Taux de non-contrôle |
| 25 | 270 | 25 | 9,3 % |
| 50 | 0 | - | - |
| 100 | 1.409 | 94 | 6,7 % |
| Totaux | 1.679 | 119 | 7,1 % |

Source : Cour des comptes

Le tableau 2 concerne les opérateurs qui devaient, selon le plan d'inspection, être inspectés au moins une fois par an. Dans ce cas, en principe, les risques que certains opérateurs échappent à toute inspection sont plus limités. Les résultats montrent cependant que ce risque n'est pas totalement exclu. La Cour a constaté un taux de non-contrôle moyen de 7,1 %. Parmi les opérateurs pour lesquels un taux de 25 % de réalisation du thème Système d'autocontrôle était applicable (thème à examiner lors d'une inspection sur quatre), 9,3 % des opérateurs n'ont pas subi une telle vérification dans le délai théorique. Les 25 opérateurs non contrôlés sont actifs dans le secteur de la transformation (20 établissements laitiers et 5 fabricants de denrées à base d'œufs crus). Ce taux est de 6,7 % pour les opérateurs pour lesquels le plan d'inspection prévoyait pourtant une inspection par an chez chaque opérateur et un contrôle du thème Système d'autocontrôle lors de cette inspection.

Pour ce segment de population (opérateur devant être inspecté au moins une fois par an), cette absence de contrôle n'est pas due au système de programmation.

Dans sa réponse, l'AfscA précise les raisons (opérateur actif sous le numéro d'agrément d'un autre opérateur, association momentanée, cessation d'activité) pour lesquelles la majorité des 94 opérateurs associés à un taux de réalisation attendu de 100 % apparaissent comme n'ayant pas fait l'objet d'un premier contrôle du thème Système d'autocontrôle.

Tableau 3 – Répartition des opérateurs pour lesquels le plan d'inspection prévoit moins d'une inspection par an et dont le thème Système d'autocontrôle n'a pas été vérifié à l'issue du délai théorique d'inspection

| Inspection < 1 x /an | | | |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|
| Taux de réalisation du contrôle | Nombre d'opérateurs devant être contrôlés la 1 ^{re} fois pour le 31/12/2013 | Nombre d'opérateurs jamais contrôlés | Taux de non-contrôle |
| 25 | 317 | 49 | 15,5 % |
| 50 | 24.252 | 9.982 | 41,2 % |
| Sous-total | 24.569 | 10.031 | 40,8 % |
| 100 | 7.494 | 925 | 12,3 % |
| Total | 32.063 | 10.956 | 34,2 % |

Source : Cour des comptes

Les résultats du tableau 3 confirment que le système de programmation utilisé par l'AfscA comporte le risque que des opérateurs échappent à toute vérification du thème Système d'autocontrôle pendant une trop longue période. Pour rappel, le délai théorique utilisé par la Cour dans cette analyse pour mesurer cette période de contrôle est tiré d'une combinaison de la fréquence et du taux de réalisation du plan d'inspection : par exemple, si le plan d'inspection prévoit qu'une inspection a lieu tous les deux ans et que le thème Système d'autocontrôle doit être examiné lors d'une inspection sur deux, le délai théorique calculé par la Cour impose que le thème Système d'autocontrôle soit vérifié chez tous les opérateurs de la population concernée une fois tous les quatre ans.

Pour le plan d'inspection examiné, 40,8 % des opérateurs pour lesquels le plan prévoit une fréquence d'inspection de moins d'une fois par an et un taux de réalisation du thème Système d'autocontrôle de moins de 100 %, n'ont pas été vérifiés pour ce thème dans le délai théorique prévu. Ces opérateurs sont au nombre de 10.031.

Le tableau 3 fait aussi apparaître que 12,3 % (925) des opérateurs pour lesquels le plan d'inspection prévoyait un taux de réalisation de vérification du thème Système d'autocontrôle de 100 % n'ont pas été inspectés. Ce constat indique que l'AfscA n'a pas réalisé tous les contrôles qu'elle avait prévus dans son plan d'inspection.

Au total, pour les opérateurs qu'il n'était pas prévu d'inspecter au moins une fois par an, en moyenne 34,2 % des opérateurs n'ont pas fait l'objet d'une inspection du thème Système d'autocontrôle pendant le délai théorique.

La majorité des opérateurs non contrôlés appartiennent au secteur de la distribution et de l'horeca, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 4 – Répartition des opérateurs non inspectés en fonction de leur délai théorique de vérification du thème Système d’autocontrôle (par secteur d’activité)

| Secteur d’activité | Délai théorique pour la vérification du thème Système d’autocontrôle (nombre d’années) | Nombre d’opérateurs |
|-------------------------|--|---------------------|
| Horeca et collectivités | 4 | 1.003 |
| | 6 | 4.763 |
| | 8 | 258 |
| Distribution | 6 | 1.518 |
| | 8 | 2.440 |
| Transformation | 8 | 49 |
| Total | | 10.031 |

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes rappelle enfin que l’Afsca prévoit que ce sont les unités provinciales de contrôle qui déterminent les thèmes de contrôle qu’elles vont examiner lors de leurs inspections. La procédure prévoit que l’agent chargé du contrôle vérifie l’historique de l’opérateur. Les constats ci-dessus montrent que cette vérification de l’historique ne donne pas la garantie que la population des opérateurs à contrôler sera couverte.

En conclusion, le système de programmation des vérifications du thème Système d’autocontrôle mis en place par l’Afsca aboutit à ce qu’une proportion non négligeable des opérateurs échappe à tout contrôle de ce type, essentiellement dans les cas où la fréquence prévue par le plan d’inspection est de moins d’une inspection par an.

De plus, la Cour constate que l’Afsca n’a pas mis en place de rapportage concernant la réalisation des objectifs de contrôle par thème de contrôle. La DG Politique de contrôle ne peut donc pas identifier les contrôles programmés mais non réalisés et ne peut pas demander aux unités provinciales de contrôle d’en dégager les raisons.

Dans sa réponse, l’Afsca signale que l’application Planifood, mise en production depuis l’audit de la Cour des comptes, prévoit une planification des inspections par LAP et plus par opérateur. Grâce à cette application et à Dynamo²⁸ qui entrera en vigueur en 2016-2017, les contrôleurs auront un aperçu plus clair des contrôles réalisés auparavant chez un opérateur. Ils pourront aussi identifier plus rapidement les opérateurs qui n’ont jamais été contrôlés pour un thème spécifique. L’application Dynamo, en enregistrant les thèmes de contrôle inspectés par LAP d’opérateur, devrait permettre un meilleur rapportage des inspections exécutées.

Pour la Cour des comptes, l’Afsca devrait adapter son système de programmation pour éviter que le thème Système d’autocontrôle soit vérifié trop rarement, voire jamais chez certains opérateurs.

²⁸ Le projet Dynamo transformera les check-lists statiques actuelles en check-lists dynamiques. Il poursuit notamment l’objectif de faciliter l’encodage des réponses dans les check-lists en proposant des check-lists appropriées sur base des LAP et des thèmes à inspecter.

Pour que le délai théorique résultant de la combinaison de la fréquence et du taux de réalisation du thème Système d'autocontrôle devienne le délai maximum dans lequel tous les opérateurs d'un LAP visé seront contrôlés, il faudrait que l'Afscsa complète la programmation pour ce thème d'un objectif visant à couvrir 100 % de la population d'opérateurs concernée au cours d'une période donnée. Cet objectif donnerait une ligne directrice aux agents des unités provinciales de contrôle pour déterminer, lors de la consultation des historiques, les thèmes de contrôle à réaliser, et permettrait de mettre en place un rapportage sur l'efficacité de la programmation des contrôles réalisés par les unités provinciales de contrôle, pour l'ensemble des opérateurs soumis à l'obligation d'autocontrôle.

L'Afscsa précise que son objectif n'a jamais été de contrôler 100 % des opérateurs pour un thème de contrôle dont le taux de réalisation est inférieure à 100 %. Néanmoins, l'Agence a informé la Cour des comptes qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, pour le secteur de la distribution, la check-list Système d'autocontrôle est supprimée et que les éléments relatifs à l'autocontrôle seront repris dans la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène (sauf pour les cuisines de collectivités avec préparation, cuisines centrales et biberonneries où la check-list Système d'autocontrôle sera conservée). La check-list Infrastructure, Installation et Hygiène fait l'objet d'un taux de réalisation de 100 %.

La Cour des comptes rappelle en effet que la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène est passée systématiquement en revue lors de chaque inspection. Ces modifications permettraient donc dès 2017 un examen de l'autocontrôle systématique lors des inspections dans le secteur de la distribution, sous réserve des exceptions précitées.

3.3 Vérifications du système d'autocontrôle

3.3.1 Critères pris en compte pour déterminer les fréquences d'inspection

Selon le règlement 882/2004, les États membres doivent veiller à ce que les contrôles soient effectués régulièrement, en fonction du risque et à une fréquence adéquate en prenant en compte :

- les risques identifiés ;
- les antécédents de l'exploitant ;
- la fiabilité des contrôles mis en œuvre ;
- les informations donnant à penser qu'un manquement pourrait avoir été commis.

Selon les critères de détermination de la fréquence d'inspection de l'Union européenne, un exploitant qui a de bons antécédents et dont les contrôles sont fiables bénéficiera d'une fréquence d'inspection plus faible que l'exploitant dont les difficultés ont été identifiées. Pour ce dernier groupe d'exploitants, la fréquence déterminée sera plus élevée.

Dans le *Business Plan* de l'Afscsa, les fréquences de base d'inspection sont précisées par secteur d'activité de la chaîne alimentaire. Elles sont fondées d'une part sur les risques afférents aux activités et d'autre part sur les contraintes liées aux moyens dont dispose l'Afscsa pour réaliser ses inspections.

L'Afsca part de la fréquence de base et prend ensuite en considération le profil de risque individuel de l'opérateur²⁹. Elle fixe ce profil en tenant normalement compte des trois éléments suivants :

- l'existence d'un système d'autocontrôle validé ;
- les anciens résultats d'inspection ;
- les sanctions appliquées les deux dernières années.

Après la prise en considération du profil de l'opérateur, trois situations sont envisageables :

- l'opérateur a un très bon profil et la fréquence d'inspection sera inférieure à la fréquence de base (fréquence réduite) ;
- l'opérateur a un mauvais profil et la fréquence de base sera augmentée (fréquence élevée) ;
- la fréquence d'inspection sera maintenue à son niveau de base.

Lors de l'audit, la Cour des comptes a vérifié si les critères européens étaient pris en compte par l'Afsca et si les règles étaient appliquées de manière homogène à l'ensemble des secteurs de la production primaire, de la distribution et de la transformation.

La Cour des comptes a tout d'abord constaté que l'Afsca dérogeait au mécanisme des trois fréquences d'inspection (fréquence de base, réduite et élevée) en n'appliquant pas la fréquence élevée aux secteurs de la production primaire, de la distribution et de la transformation de produits autres que les denrées d'origine animale³⁰.

Dans sa réponse, l'Afsca précise qu'elle a choisi un autre système prenant la forme d'une inspection de suivi dans le secteur de la distribution aux consommateurs (B2C). Dans le cadre de ce système, les opérateurs aux résultats insatisfaisants sont soumis à un contrôle complémentaire intermédiaire et donc à un suivi plus minutieux. Selon l'Agence, le système d'inspection de suivi a été choisi délibérément dans le *Business Plan*. Il n'est pas question d'une dérogation.

Cependant, le système d'inspection fondé sur trois fréquences était le système appliqué initialement dans le cadre du *Business Plan* 2009-2012. Lors de la préparation du *Business Plan* 2012-2014, les fréquences d'inspection ont fait l'objet d'une étude interne critique qui a mis en évidence que la mise en œuvre du système à trois fréquences d'inspection était parfois complexe et coûteuse en personnel. Afin de rationaliser les contrôles, l'Afsca a instauré un système alternatif basé sur une fréquence de base et une fréquence réduite, complété par des recontrôles et des inspections de suivi dans le secteur B2C et dans le secteur de la transformation de produits autres que les denrées d'origine animale.

La Cour souhaite attirer l'attention sur le fait que l'inspection de suivi n'est pas systématiquement appliquée à tous les opérateurs qui ont eu des résultats insatisfaisants puisque seulement 25 % des opérateurs éligibles pour une inspection de suivi dans le secteur de

²⁹ Afsca, Direction générale Politique de contrôle, Méthodologie pour l'élaboration du programme des contrôles de l'Afsca (analyses et inspections), document 2009/78/PCCB version 3 du 1^{er} mai 2013.

³⁰ Ibid., p. 21.

l'horeca et 10 % de ces opérateurs hors du secteur de l'horeca font l'objet d'une inspection de suivi.

Dans le secteur de la transformation des denrées d'origine animale, il existe toujours trois fréquences d'inspection: fréquence de base, fréquence élevée et fréquence réduite.

Pour ce secteur de la transformation des denrées d'origine animale, la Cour des comptes rappelle que l'Afscsa ne prend en compte la fiabilité des contrôles de l'opérateur que lorsqu'il existe un système d'autocontrôle validé. En effet, les bases de données de l'Afscsa ne contiennent pas d'indicateur spécifique pour qualifier la fiabilité des contrôles mis en place par les opérateurs dont le système n'a pas été validé. Ce critère n'est donc pas pris en considération pour faire évoluer la fréquence d'inspection de ces opérateurs.

Selon l'Afscsa, la fiabilité du système d'autocontrôle des opérateurs non validés est tout autant prise en compte pour fixer la fréquence des inspections que celle des opérateurs dont le système est validé. L'opérateur au système non validé qui n'a pas de résultats d'inspection satisfaisants, y compris en matière d'autocontrôle, est soumis à une fréquence d'inspection élevée ou aboutit dans le système des inspections de suivi.

Pour la Cour des comptes, l'Union européenne fait une distinction entre les antécédents de l'exploitant et la fiabilité des contrôles qu'il met en place. Prendre en considération les résultats positifs de l'ensemble des thèmes d'inspection n'équivaut à une évaluation spécifique de la fiabilité des contrôles de l'opérateur que si l'inspection du thème Système d'autocontrôle a été réalisée et a donné des résultats satisfaisants.

Enfin, dans la pratique, l'Afscsa s'éloigne du modèle théorique qu'elle a mis en place, car elle ne prend pas toujours en considération les trois critères européens pour déterminer la fréquence d'inspection à mettre en œuvre pour l'opérateur. Ainsi, pour les secteurs de la production primaire et de la distribution, elle prend uniquement en compte la validation du système d'autocontrôle et ignore les anciens résultats d'inspection et les sanctions des deux dernières années³¹.

Lors de missions en Belgique, l'Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne (OAV) a relevé l'absence de prise en considération des antécédents de l'exploitant lors du calcul de la fréquence des contrôles en ce qui concerne les aliments pour animaux³² et les denrées alimentaires d'origine animale, en particulier la viande et le lait³³.

³¹ Document BP 2012-2014 (GT inspection).

³² Commission européenne, Direction générale de la santé et des consommateurs, Extrait du rapport concernant une mission de l'OAV en Belgique du 13 au 23 avril 2010 en vue d'évaluer la mise en œuvre des mesures concernant les contrôles officiels des aliments pour animaux et le respect des exigences relatives à l'hygiène des aliments pour animaux [(SANCO)/2010-8469].

³³ Commission européenne, Direction générale de la santé et des consommateurs, Mission de l'OAV en Belgique du 1^{er} au 12 septembre 2008 en vue d'évaluer les mesures de suivi prises par les autorités compétentes eu égard aux contrôles officiels relatifs à la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale, en particulier la viande et le lait [DG(SANCO)/2008-7938].

3.3.2 Vérification du système d'autocontrôle chez certains opérateurs de l'horeca

Dans le cadre de ses objectifs stratégiques 2012-2014, l'Afsca a décidé d'instaurer un système d'inspection plus succinct pour certains opérateurs de l'horeca (*Horeca Light*). Dans ces cas, les agents font une inspection sommaire de l'infrastructure, l'installation et l'hygiène et ne vérifient pas le respect des principes d'autocontrôle. L'Afsca pratique ce contrôle simplifié à l'égard d'opérateurs pour lesquels aucune infraction n'a été relevée lors de la dernière inspection (aucun avertissement ou procès-verbal...). Elle n'accomplira un contrôle approfondi de l'infrastructure, l'installation et l'hygiène ainsi qu'une vérification du système d'autocontrôle qu'au terme des six ans qui suivent la mission de contrôle favorable (soit le double de la fréquence initiale prévue pour les opérateurs de l'horeca³⁴).

Retarder ainsi la vérification du thème Système d'autocontrôle en fonction des résultats favorables obtenus lors de la dernière inspection présente un risque, puisqu'il est possible que la dernière inspection ait seulement concerné le thème Infrastructure, Installation et Hygiène. Une situation où la vérification du thème Système d'autocontrôle est retardée de trois ans chez des opérateurs dont ce thème n'a pas été vérifié récemment ou ne l'a jamais été ne peut donc être exclue. L'Afsca n'a pas fixé de règles pour éviter cette situation.

3.3.3 Approche de l'autocontrôle

Pour rappel (voir point 1.2), l'autocontrôle est défini dans l'arrêté royal du 14 novembre 2003 comme :

- l'ensemble des mesures prises par les opérateurs pour que les produits répondent, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, aux prescriptions réglementaires relatives à la sécurité de la chaîne alimentaire et aux prescriptions relatives à la traçabilité ;
- la surveillance du respect effectif de ces prescriptions.

Cette approche intégrée se retrouve également dans le règlement 882/2004 de l'Union européenne où il est demandé à l'autorité compétente d'examiner tout système de contrôle mis en place par les exploitants.

Lorsque l'opérateur identifie les dangers que présentent ses activités, il aboutit à une cartographie des situations qui peuvent être considérées comme risquées, modérément risquées ou avec un impact faible sur la santé. Certains guides sectoriels, comme celui de la boucherie, mettent en évidence la gradation des dangers mais aussi les réponses de surveillance à apporter par l'opérateur. Il peut s'agir d'un contrôle simple des bonnes pratiques d'hygiène, d'un contrôle régulier aux points d'attention et/ou d'un contrôle permanent aux points critiques.

L'Afsca n'aborde pas de manière uniforme ces différents niveaux de mesures de surveillance dans ses vérifications du système d'autocontrôle. Ainsi, certaines check-lists abordent les mesures de surveillance que l'opérateur doit mettre en œuvre aux points critiques et certaines mesures de surveillance aux points d'attention, alors que d'autres abordent exclu-

³⁴ À l'exception des opérateurs horeca qui ne sont pas soumis à une autorisation. Il s'agit des débits de boisson et des chambres avec petit déjeuner pour lesquels une inspection est réalisée dans le cadre d'actions ciblées ou sur la base de plaintes.

sivement les mesures de surveillance aux points critiques. Les *check-lists* Infrastructure, Installation et Hygiène ne compensent pas cette lacune par une approche systématique et structurée des mesures de surveillance aux points d'attention et des mesures de surveillance des bonnes pratiques d'hygiène. Certaines questions destinées à vérifier la conformité au prescrit réglementaire supposent bien l'existence de mesures de surveillance sans que ces dernières soient abordées spécifiquement.

Dans sa réponse, l'AfscA précise que lors d'un contrôle reposant sur la check-list Système d'autocontrôle, les points du plan HACCP mis en œuvre par l'opérateur ne sont pas tous systématiquement vérifiés pour l'ensemble du système d'autocontrôle de l'opérateur. Elle considère le contrôle comme un sondage. Les autres aspects du système d'autocontrôle sont contrôlés dans le cadre du thème Infrastructure, Installation et Hygiène avec une fréquence de 100 %. Ce contrôle aborde tout une série de points du système d'autocontrôle de l'opérateur, tels que les contrôles d'entrée, les procédures de nettoyage et de désinfection, le plan de lutte contre les nuisibles et les procédures de contrôle des aliments périmés.

Pour la Cour des comptes, l'AfscA doit avoir l'assurance qu'à chaque inspection, les différents contrôles à mettre en œuvre par l'opérateur et plus particulièrement les mesures de surveillance aux points d'attention et les mesures de surveillance des bonnes pratiques d'hygiène font l'objet d'un contrôle dans tous les secteurs. À titre d'exemple, le guide sectoriel de la boucherie précise que l'opérateur doit remplir une liste de contrôle des prestations de nettoyage et de désinfection. Il s'agit d'une mesure de surveillance des bonnes pratiques d'hygiène. La check-list Système d'autocontrôle-HACCP ne reprend pas ce point. Cette faiblesse n'est pas compensée par la présence éventuelle d'une question à ce sujet dans la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène. Dans celle-ci, l'AfscA demande si un plan de nettoyage efficace est présent (qui, quoi, quand, comment), sans accompagner cette question théorique d'une question sur l'existence de cette liste de contrôle.

L'AfscA a donc une approche incomplète de l'autocontrôle. Elle met l'accent sur la vérification de la mise en œuvre par l'opérateur de contrôles permanents aux points de contrôle critiques, mais néglige parfois la vérification des autres formes de contrôle comme le contrôle régulier aux points d'attention ou les contrôles des bonnes pratiques d'hygiène.

3.3.4 Évaluation des mesures de surveillance

Chez les opérateurs appliquant l'HACCP³⁵, l'AfscA attache une grande attention aux mesures de surveillance relatives à la température des denrées alimentaires (connaissance des normes, régularité des enregistrements, existence des registres, mesures correctrices si nécessaire). Par contre, il existe d'autres points de contrôle critiques qui ne sont pas encadrés de manière aussi stricte par l'AfscA. À titre d'exemple, dans le commerce de détail, les dates de durabilité minimale et les dates limites de consommation des produits frais et surgelés sont considérées comme un point critique. La check-list HACCP du commerce de détail ne prévoit qu'une seule question théorique sur la façon dont l'opérateur réagit en cas de dépas-

³⁵ En vertu de l'arrêté royal du 14 novembre 2003, tout opérateur, sauf en ce qui concerne la production primaire, doit instaurer, appliquer et maintenir un système d'autocontrôle basé sur les principes HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*). Les opérateurs bénéficiant d'une dérogation totale à l'application des principes HACCP ne sont pas visés.

sement de la date de conservation. L'Afsca ne prévoit pas, par exemple, de consulter la liste des denrées retirées du rayon.

La formulation actuelle des questions relatives à l'autocontrôle n'est pas toujours suffisante pour évaluer pleinement les mesures de surveillance.

3.3.5 Autocontrôle en cas d'assouplissement de l'HACCP

En vertu de l'arrêté ministériel du 22 mars 2013³⁶, les opérateurs de la chaîne alimentaire actifs dans certains secteurs d'activités peuvent bénéficier d'assouplissements à l'obligation d'appliquer les principes de l'HACCP³⁷. Ainsi certains opérateurs répondant à des conditions précises³⁸ peuvent se limiter à mettre en œuvre les bonnes pratiques d'hygiène.

Dans son commentaire du règlement 852/2004, l'Union européenne reconnaît que, dans certaines entreprises du secteur alimentaire, il n'est pas possible d'identifier les points de contrôles critiques et que, dans certains cas, de bonnes pratiques d'hygiène peuvent remplacer la surveillance des points de contrôle critiques. De même, établir des « limites critiques » n'implique pas nécessairement de fixer des limites chiffrées dans chaque cas.

Cependant, l'absence d'une analyse des risques poussée, comprenant la détermination de points de contrôle critiques, de limites critiques et de contrôle permanent (HACCP) ne dispense pas l'exploitant de mettre en place un ensemble de mesures de surveillance de ses activités afin de s'assurer du respect des prescriptions de la législation alimentaire³⁹. Cette obligation de surveillance découle du principe de responsabilisation de l'exploitant (voir point 2.1).

L'opérateur concerné par cet assouplissement doit donc mener une réflexion de base visant à déterminer les étapes de son activité qui méritent une surveillance⁴⁰.

³⁶ Arrêté ministériel du 22 mars 2013 relatif aux assouplissements des modalités d'application de l'autocontrôle et de la traçabilité dans certains établissements dans la chaîne alimentaire.

³⁷ L'arrêté ministériel comprend deux types d'assouplissement. Le premier dispense l'opérateur de mettre en place l'HACCP. Le second maintient l'obligation de mettre en œuvre l'HACCP mais assouplit les règles en permettant à l'opérateur de suivre l'HACCP défini dans le guide sectoriel plutôt que de devoir instaurer son propre système HACCP. Dans ce point 3.3.5, seul le premier assouplissement est visé.

³⁸ Sont concernés les établissements qui ne préparent ni ne transforment de denrées alimentaires et qui ne mettent sur le marché que des denrées alimentaires préemballées et/ ou des denrées alimentaires qui sont peu périssables ainsi que les établissements du secteur de l'alimentation animale qui approvisionnent le consommateur final en aliments préemballés pour animaux.

³⁹ En France, le ministère de l'Agriculture s'est exprimé dans le même sens en ce qui concerne les secteurs, hors production primaire, bénéficiant de l'assouplissement de l'HACCP. Il précise que, dans certains cas, l'analyse des dangers peut aboutir à la conclusion que l'application des bonnes pratiques d'hygiène suffit pour maîtriser les risques. Cela n'exclut cependant pas l'obligation de mettre en œuvre les procédures de surveillance et de vérification nécessaires (voir la note de service DGAL/SDSSA/N2012-8156 du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt concernant l'inspection des procédures fondées sur les principes HACCP dans le cadre du contrôle officiel du plan de maîtrise sanitaire d'un établissement du secteur alimentaire, hors production primaire).

⁴⁰ Dans son rapport d'audit 2013/11 *Organisation et inspection des systèmes d'autocontrôle TRA*, Direction transformation et distribution des denrées alimentaires, l'Afsca précisait que, pour le secteur des engrais et pesticides, l'HACCP n'était pas applicable. Toutefois, l'absence d'HACCP ne doit pas signifier absence d'autocontrôle (et donc de vérification de cet autocontrôle). Les entreprises dans le secteur des engrais ou des pesticides doivent néanmoins mettre en œuvre un autocontrôle avec analyse des dangers potentiels liés à leur activité (= contrôle interne).

Selon l'Afscsa, les assouplissements prévus par l'arrêté ministériel du 22 mars 2013 s'inspirent des possibilités de flexibilité décrites dans la réglementation européenne et les lignes directrices correspondantes. Pour l'Agence, « *si un opérateur ne doit pas appliquer l'HACCP, il n'y a aucun sens de procéder à une inspection HACCP* ».

Pour la Cour des comptes, le fait de ne pas être soumis strictement à l'HACCP ne signifie pas que l'opérateur est dispensé de mettre en place des mesures de surveillance des bonnes pratiques d'hygiène. Ces mesures de surveillance doivent être inspectées par l'Afscsa.

Lors de sa visite d'inspection, le contrôleur de l'Afscsa pose diverses questions à l'opérateur pour vérifier s'il peut bénéficier de cet assouplissement (questions au début de la check-list Système d'autocontrôle-HACCP). Si l'opérateur ne doit mettre en œuvre que les bonnes pratiques d'hygiène, le contrôleur abandonne les questions de la check-list Système autocontrôle-HACCP relatives à l'autocontrôle proprement dit. En procédant ainsi, il abandonne non seulement les questions sur l'analyse des risques prévue dans le processus HACCP, mais aussi l'ensemble des questions relatives à la vérification des mesures d'autocontrôle mises en œuvre par l'opérateur. En organisant ainsi le contenu de ses inspections, l'Afscsa s'éloigne de ce qui est attendu par l'Union européenne qui prévoit l'examen de tout système de contrôle mis en place par l'exploitant et des résultats qui s'y rapportent.

Enfin, la mise en œuvre des check-lists relatives aux différents domaines comme l'hygiène ou l'étiquetage ne pallie pas cette faiblesse, car ces check-lists visent à vérifier la conformité des prescriptions et pas spécifiquement le processus de contrôle de l'opérateur. Plusieurs exemples peuvent illustrer ce propos.

Lors d'une inspection portant sur le thème Infrastructure, Installation et Hygiène, le contrôleur vérifie si la chaîne du froid est respectée. Il s'agit d'une photo instantanée⁴¹ (conformité des bonnes pratiques d'hygiène) mais pas d'un examen approfondi des processus de surveillance mis en place par l'opérateur (fréquence des contrôles de températures, existence des documents attestant de la mise en place d'un processus de surveillance...), qui relève de la check-list HACCP.

De même, dans les cas où un assouplissement est accordé, les registres à tenir par l'opérateur, qui constituent un réel moyen de contrôle pour l'Afscsa et font l'objet d'un examen suivant les check-lists HACCP (l'opérateur doit présenter ses registres, expliquer leur finalité et les normes d'alerte à ne pas dépasser) ne sont pas vérifiés. L'agent de l'Afscsa se limite alors aux questions de la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène sans aborder les questions de la check-list HACCP.

3.4 Conclusions et recommandations

L'Afscsa a considéré la vérification du système d'autocontrôle comme un nouveau contrôle parmi d'autres. Elle est restée attachée à sa mission historique, à savoir l'examen des prescriptions en matière d'hygiène lors de l'inspection chez l'opérateur, au point de donner

⁴¹ Voir Afscsa, Procédure – Exécution du plan d'inspection, 2010/250/CONT. L'Afscsa y précise que le contrôleur ou l'inspecteur réalise l'inspection en contrôlant les items qui se trouvent sur la ou les check-list(s). La check-list synthétise la situation à un moment donné ; elle fournit une « photographie » de la situation au moment de l'inspection.

dans certains cas une importance moins grande à l'inspection de l'autocontrôle qu'à celle de l'hygiène et de l'infrastructure. Pour l'Afsca, la photo instantanée de l'opérateur semble prioritaire par rapport à l'examen des processus qu'il doit mettre en place pour assurer la pérennité de la sécurité alimentaire.

L'Afsca précise dans sa réponse qu'elle vérifie d'abord si les opérateurs ont atteint les objectifs de l'autocontrôle et ensuite les mesures prises à cet effet. Elle mène une politique orientée vers une obligation de résultat plutôt que vers une obligation de moyen, invoquant en ce sens l'exposé d'orientation politique du ministre des Classes moyennes, Indépendants, PME, Agriculture et Intégration sociale⁴².

La Cour des comptes souligne que l'accent mis sur l'obligation de résultat n'est pas incompatible avec le principe de responsabilisation de l'opérateur voulu par l'Union européenne qui lui impose de mettre en place des mesures de surveillance de ses activités. Un résultat d'inspection favorable ne donne pas une assurance suffisante que les activités de l'opérateur continueront de présenter à l'avenir toutes les garanties de sécurité en matière alimentaire. Seul un contrôle des moyens de surveillance mis en place par l'opérateur peut contribuer à renforcer cette sécurité. Il appartient à l'Afsca d'examiner ces moyens, en particulier ceux des opérateurs dont le système d'autocontrôle n'a été ni validé ni audité. Le ministre a d'ailleurs affirmé dans son exposé d'orientation politique que les contrôles et les inspections « *n'ont de sens que s'ils sont intégrés dans une politique plus générale incluant des mesures d'accompagnement permettant aux opérateurs de respecter au mieux et le plus aisément possible la législation et atteindre ses objectifs* »⁴³. Parmi les actions à privilégier, le ministre cite la promotion de l'autocontrôle sur la base des guides.

Les choix organisationnels de l'Afsca entraînent des conséquences.

Le système de programmation des inspections de l'Afsca présente le risque que l'autocontrôle ne soit pas examiné chez certains opérateurs. Dans le plan d'inspection en vigueur en juillet 2014, la Cour a constaté que, pour certaines catégories d'opérateurs, dans plus de 40 % des cas, le thème Système d'autocontrôle n'a pas été vérifié dans le délai théorique fondé sur les objectifs de ce plan de contrôle. La Cour recommande que l'Afsca complète la programmation pour le thème Système d'autocontrôle d'un objectif visant à couvrir 100 % de la population d'opérateurs concernée au cours d'une période donnée. Il faudrait aussi que l'Afsca dispose d'outils de gestion permettant aux unités provinciales de contrôle de déterminer les opérateurs à contrôler pour réaliser cet objectif.

Pour les opérateurs bénéficiant d'un assouplissement complet, l'Afsca abandonne les questions relatives à l'HACCP de la check-list Système d'autocontrôle, mais aussi celles relatives aux mesures de contrôle mises en place par l'opérateur, au profit de la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène. Cette dernière ne suffit pas à elle seule pour évaluer le système de contrôle mis en œuvre par l'opérateur.

⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 24 novembre 2014, DOC 54 0020/027, Exposé d'orientation politique – Sécurité alimentaire, santé animale et santé des végétaux, p. 3.

⁴³ *Ibid.*, p. 7.

D'une manière générale, l'existence de deux types de contrôle distincts pour les thèmes Système d'autocontrôle et Infrastructure, Installation et Hygiène, qui ne sont pas systématiquement réalisés ensemble et donnent lieu à des check-lists différentes, prive l'Afscsa d'une approche intégrée du système d'autocontrôle de l'opérateur. Pourtant, les bonnes pratiques d'hygiène et les processus de surveillance mis en place par l'opérateur devraient être indissociables, car leur coexistence apporte une plus-value à l'inspection et permet une évaluation plus complète de l'opérateur.

À l'issue de la première phase du débat contradictoire, l'Afscsa a communiqué à la Cour des comptes, les changements qui interviendront le 1^{er} janvier 2017 pour les secteurs de la distribution⁴⁴. La check-list Système d'autocontrôle sera supprimée et les questions relatives à l'autocontrôle seront reprises dans la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène, sauf pour les cuisines de collectivité avec préparation, les cuisines centrales et les biberonneries pour lesquelles l'Afscsa garde la check-list Système d'autocontrôle. Pour la Cour des comptes, cette nouvelle check-list devrait permettre une approche intégrée de l'opérateur. Si les contrôles de l'hygiène restent programmés systématiquement lors des inspections, cette nouvelle approche permettrait à l'Afscsa d'assurer une couverture plus complète de la population des opérateurs en ce qui concerne l'examen de l'autocontrôle.

En ce qui concerne le contenu des inspections, comme l'Union européenne le recommande, l'autorité compétente doit examiner tous les aspects liés aux denrées alimentaires, aux aliments pour animaux, à la santé animale et au bien-être animal afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux prescriptions, et toutes les mesures de contrôle mises en œuvre par l'opérateur.

La Cour des comptes recommande que l'Afscsa porte une attention plus grande à la vérification des mécanismes de travail de l'opérateur visant la pérennité de la sécurité alimentaire. Les contrôleurs doivent examiner conjointement les bonnes pratiques d'hygiène et les mesures de surveillance de l'opérateur que celui-ci soit soumis ou non à l'obligation de mettre en œuvre l'HACCP.

L'inspection met l'accent sur la vérification de la mise en œuvre par l'opérateur de contrôles permanents aux points de contrôle critiques, mais néglige parfois la vérification des autres formes de contrôle mises en place par l'opérateur comme le contrôle régulier aux points d'attention ou les contrôles des bonnes pratiques d'hygiène. Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures de surveillance de l'opérateur aux points de contrôle critiques, la Cour des comptes recommande à l'Afscsa d'améliorer le contenu des check-lists pour contrôler les mesures de surveillance autres que celles relatives aux températures des denrées.

Le 19 juillet 2016, l'Afscsa a également informé la Cour des comptes qu'une expérience pilote avait débuté le 1^{er} juillet 2016 pour certains secteurs de la transformation⁴⁵. Pour ces secteurs, les inspections de l'autocontrôle chez les opérateurs sans système d'autocontrôle validé porteront sur les points suivants : conditions de base, analyse des dangers, gestion des

⁴⁴ Courriel de l'Afscsa du 19 juillet 2016.

⁴⁵ Secteurs des aliments pour animaux et des produits à base de viande, plats prêts à la consommation – salade et boyaux naturels.

points de contrôle critiques et des points d'attention, enregistrements afférents et analyses complémentaires éventuelles.

Pour les opérateurs avec un système d'autocontrôle validé, l'autocontrôle ne sera inspecté que si, lors de l'inspection standard, l'opérateur obtient un résultat final défavorable pour un ou plusieurs thèmes de contrôle de base (infrastructure et hygiène, notification obligatoire, traçabilité, activités auxiliaires et sous-produits animaux).

En ce qui concerne la fréquence d'inspection, la Cour constate que la programmation des inspections mise en œuvre par l'Afsca s'écarte des principes européens. Elle recommande que l'Afsca prenne en considération les éléments définis par l'Union européenne pour déterminer cette fréquence, à savoir les risques identifiés, les antécédents de l'exploitant, la fiabilité des contrôles mis en place et les informations donnant à penser qu'un manquement pourrait avoir été commis. Les mécanismes déterminant la fréquence doivent être définis et appliqués systématiquement et de manière homogène pour tous les secteurs.

À cet égard, l'Afsca déclare prendre en considération toutes les informations pertinentes pouvant conduire à la constatation d'une infraction. Elle opère notamment un suivi systématique des plaintes, avis et messages dans le cadre du système d'alerte rapide européen. Pour la Cour des comptes, la gestion des plaintes par l'Afsca consiste à réaliser une inspection immédiate et à l'accompagner d'une éventuelle sanction. La Cour rappelle que l'Afsca ne prend pas en considération les anciens résultats d'inspection et les sanctions dans son calcul de la fréquence d'inspection pour les secteurs de la production primaire, de la transformation de produits autres que les denrées d'origine animale, et de la distribution. Lorsqu'une plainte s'avère fondée, il n'y a pas systématiquement d'impact sur la fréquence d'inspection de l'opérateur.

Chapitre 4

Informations sur la qualité de l'autocontrôle des opérateurs

4.1 Constatations

Lors de l'introduction en 2006 de l'obligation pour les autorités compétentes de mettre en œuvre des contrôles selon les prescriptions du règlement 882/2004, l'AfscA a considéré d'emblée que tous les opérateurs avaient mis en place un système d'autocontrôle (SAC) jusqu'à ce qu'une inspection confirme ou non l'existence de ce système.

Cette approche de l'autocontrôle se reflète dans les différents statuts accordés à l'autocontrôle dans les bases de données de l'AfscA. On peut rassembler les opérateurs en quatre groupes :

- les opérateurs non concernés par l'obligation d'autocontrôle (SAC neutre) ;
- les opérateurs dont l'autocontrôle a fait l'objet d'une certification (SAC validé) ;
- les opérateurs ayant un SAC validé pour une partie de leurs activités (SAC partiellement validé) ;
- les opérateurs dont on a constaté lors d'une inspection l'absence d'autocontrôle (SAC non appliqué).

Un cinquième groupe rassemble les opérateurs qui n'appartiennent pas aux groupes précédents. Ils ont reçu le statut « SAC non validé ». De nombreux opérateurs s'y retrouvent par défaut, sans qu'il soit possible de distinguer leur situation particulière. On peut y retrouver :

- des opérateurs dont le système d'autocontrôle non validé peut être amélioré selon l'inspection de l'AfscA ;
- des opérateurs dont le système d'autocontrôle non validé est conforme selon l'inspection de l'AfscA ;
- les opérateurs dont le système d'autocontrôle n'a pas encore été vérifié (et dont on ignore dès lors s'il existe) ;
- les opérateurs qui ont demandé une validation de leur SAC et qui ne l'ont pas obtenue.

La structure actuelle des bases de données ne permet pas à l'AfscA d'avoir une vision précise de la mise en œuvre de l'autocontrôle chez les opérateurs concernés par cette obligation. Dans les bases de données, le statut du SAC ne donne qu'une information sur sa validation ou sa non-validation, mais il n'aborde pas le niveau de maîtrise par l'opérateur des mesures de surveillance. Seuls les commentaires du rapport de contrôle ou les réponses aux différentes questions d'inspection peuvent donner cette information pour l'opérateur concerné. Il n'est cependant pas aisé de dégager des rapports de contrôle une évaluation du respect par l'opérateur de ses obligations en matière d'autocontrôle. Pour rappel, lorsque l'inspection du système d'autocontrôle a lieu, l'examen des mesures de surveillance est incomplet

et sa dissociation de l'examen des bonnes pratiques d'hygiène ne permet pas une approche intégrée de l'opérateur. De plus, les questions relatives au système d'autocontrôle ne sont pas systématiquement posées lors de chaque inspection.

Les bases de données ne contiennent pas non plus d'informations concernant les assouplissements éventuels du système d'autocontrôle. Il n'est pas possible de vérifier le respect des conditions d'octroi du statut d'assouplissement. De plus, on ne peut pas isoler la population des opérateurs bénéficiant d'un assouplissement et savoir si les assouplissements ont conduit ou non à une dégradation de la sécurité alimentaire chez ces opérateurs.

Dans sa réponse, l'Afscs reconnaît que les critères permettant de bénéficier d'un assouplissement ne sont pas gérés dans la base de données pour tous les opérateurs. Il s'agit d'un choix délibéré de l'Afscs qui encode les données en prenant en compte leur utilisation potentielle et le rapport coûts/bénéfices. L'Afscs ajoute qu'on peut obtenir des informations sur les opérateurs bénéficiant d'un assouplissement au moyen d'une seule question spécifique de la check-list Système d'autocontrôle-HACCP.

Pour la Cour des comptes, cette information sur les assouplissements contenue dans les check-lists est peu exploitable. Elle n'a en effet pas permis à l'Afscs, en réponse à la demande adressée par la Cour des comptes durant l'audit, de réaliser une description détaillée de la population des opérateurs bénéficiant des assouplissements.

Enfin, la Cour constate que les bases de données ne gardent pas de trace des adaptations du système d'autocontrôle que l'Afscs demande à un opérateur (à titre d'exemple, modification du système d'autocontrôle faisant suite à une anomalie constatée au niveau microbiologique, révision par l'opérateur des bonnes pratiques d'hygiène et des mesures de surveillances à la suite d'infractions majeures en matière d'hygiène). L'information se trouve dans le commentaire du rapport de contrôle concernant les mesures à prendre, mais n'est pas directement accessible en interrogeant les bases de données.

Lors d'un recontrôle, le dossier de l'opérateur ne fait pas clairement apparaître si de nouvelles non-conformités, absentes lors de l'inspection initiale, ont été détectées. Pourtant, cette situation peut révéler une dégradation de la sécurité alimentaire chez l'opérateur.

Par ailleurs, la base de données ne donne pas d'information sur une éventuelle demande de l'opérateur de prolonger le délai de mise en ordre. Cette information pourrait pourtant être révélatrice de difficultés rencontrées par l'opérateur pour remédier aux non-conformités constatées par l'inspecteur de l'Afscs.

4.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande que les bases de données soient adaptées pour donner des informations suffisamment détaillées sur le système d'autocontrôle de l'opérateur.

Les bases de données devraient octroyer au départ aux opérateurs un statut « existence du système d'autocontrôle à vérifier ». Une fois cette existence confirmée par une inspection, ce statut peut évoluer et être complété par des informations sur la conformité du système ou les améliorations à apporter après chaque inspection ou examen microbiologique. Il est

essentiel de connaître les éléments à améliorer (fréquence de contrôle insuffisante à un point critique, mauvaise méthode de surveillance, encadrement faible aux points d'attention, registre incomplet...). Il est également utile de conserver les différentes étapes de la remédiation.

Ces informations doivent être adéquatement structurées afin de permettre d'y accéder rapidement, sans devoir examiner l'ensemble des réponses aux questions d'inspection. L'AfscA pourrait ainsi connaître les insuffisances régulièrement constatées chez les opérateurs d'un secteur ou sous-secteur d'activité et les difficultés pour y remédier, ou suivre les problèmes récurrents chez un même opérateur.

La Cour des comptes recommande également d'intégrer dans les bases de données les informations relatives aux assouplissements. L'AfscA doit pouvoir isoler la population des opérateurs bénéficiant d'un assouplissement pour vérifier si les conditions d'octroi ont été fixées correctement et si elles sont appliquées. Cette intégration permettrait aussi à l'AfscA de surveiller l'incidence éventuelle de ces assouplissements sur la sécurité alimentaire.

Chapitre 5

Validation du système d'autocontrôle

5.1 Contexte

L'opérateur peut faire valider son système d'autocontrôle. Cette démarche permet à l'opérateur de bénéficier d'une reconnaissance professionnelle, d'avantages financiers et d'une fréquence réduite d'inspection.

L'Afscsa a consenti de nombreux efforts afin de stimuler les opérateurs à demander une validation de leurs systèmes d'autocontrôle. Elle leur a donné une information toujours plus étendue sur l'autocontrôle et sa validation. Pour les opérateurs qui ont un système d'autocontrôle validé, elle a créé un système d'identification visuelle (un *smiley* pour le secteur de la distribution aux consommateurs) et les a incités financièrement en leur octroyant des réductions de cotisation. Au fil du temps, l'Afscsa a renforcé sa politique financière incitative en augmentant ces réductions de cotisations.

Le nombre d'opérateurs ayant un système d'autocontrôle validé est passé de 3.305 opérateurs en 2007 à 22.163 opérateurs en 2014. Cependant, malgré les efforts consentis, le nombre d'opérateurs ayant obtenu la validation de leur système d'autocontrôle ne représente que 14 % de la population des opérateurs professionnels. Le taux de validation varie également d'un secteur d'activité à l'autre. Seul 1 % des établissements de l'horeca ont un système d'autocontrôle validé, alors que ce pourcentage est de 21,8 % pour le secteur de la transformation et de 42,8 % pour la production primaire.

5.2 Encadrement des organismes de certification

L'Afscsa peut confier à des organismes de certification la validation des systèmes d'autocontrôle. Ces derniers doivent être agréés par l'Afscsa qui les encadre par la suite. Les organismes de certification ne peuvent être agréés que pour un sous-secteur pour lequel un guide sectoriel existe. Ils doivent également remplir une série de conditions⁴⁶, telles qu'être accrédités selon certaines normes ISO, avoir des inspecteurs ou des auditeurs disposant d'une formation de base en matière de sécurité alimentaire et d'une expérience professionnelle pertinente d'au moins deux ans. Par ailleurs, ces inspecteurs et ces auditeurs doivent recevoir une formation adéquate et continue au sein de l'organisme. L'Afscsa n'agréera l'organisme que si elle a approuvé le guide d'autocontrôle du sous-secteur concerné.

⁴⁶ Afscsa, Procédure d'agrément des organismes de certification et d'inspection dans le cadre de l'arrêté royal sur l'autocontrôle, 2010/276/PCCB.

Les organismes doivent également respecter les prescriptions suivantes :

- suivre les instructions de l'Afscsa concernant l'application de la réglementation ;
- tenir compte des rapports d'inspection des agents de l'Afscsa disponibles chez l'opérateur ;
- participer à des programmes de validation et d'échantillonnage à la demande de l'Afscsa et selon ses modalités ;
- avertir immédiatement l'Afscsa de toute infraction constatée qui met en danger la sécurité des produits concernés ;
- mettre à la disposition de l'Afscsa les rapports des audits ou des inspections et toute autre documentation relative aux opérateurs ;
- informer immédiatement l'Afscsa de toute modification majeure survenant dans la structure de l'organisme, son personnel et son organisation en ce qui concerne les activités soumises à l'agrément ;
- ne pas mettre à la disposition de tiers les informations recueillies dans le cadre des missions de contrôle et émanant de l'Afscsa ou des opérateurs contrôlés, sauf autorisation écrite de l'organisation qui est à la base de l'information.

Dans le cadre des audits qu'il réalise en vue de valider les systèmes d'autocontrôle, l'organisme doit également respecter les exigences de travail et de rapportage de l'Afscsa (rapport conforme au modèle et reprenant obligatoirement certains éléments). Ainsi, l'organisme doit toujours utiliser le guide du secteur concerné et la check-list spécifique établie par l'Afscsa.

5.2.1 Constatations

L'Afscsa a envisagé d'évaluer annuellement les organismes de certification en collectant des informations sur la qualité de leur travail auprès de Belac⁴⁷, des unités provinciales de contrôle ou des opérateurs eux-mêmes, mais elle s'est limitée à rédiger chaque année une synthèse anonyme des plaintes reçues.

L'Afscsa a fait le choix de suivre de manière régulière les plaintes relatives aux organismes de certification. Elle considère que ses inspections permettent de contrôler indirectement la qualité des audits de validation des systèmes d'autocontrôle réalisés par les organismes. Si les agents de l'Afscsa constatent des non-conformités importantes chez un opérateur dont le système d'autocontrôle a été validé par un organisme, l'Afscsa peut s'interroger sur la qualité de l'audit de validation. Dans ce cas, elle peut réagir de trois façons : demander des explications à l'organisme, se rendre à son siège pour un contrôle ou accompagner un auditeur lors d'un audit. Si les démarches de l'Afscsa aboutissent à la conclusion que l'organisme a commis des fautes, l'Afscsa peut, selon la gravité des faits, exiger la mise en œuvre de mesures correctrices ou suspendre son agrément.

Dans sa réponse, l'Afscsa ajoute qu'elle organise chaque année au moins deux audits du siège des organismes de certification et deux audits en présence de témoins (*Witness Audits*).

⁴⁷ Depuis 2006, Belac est l'unique organisme belge d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité.

Sur la base d'un échantillon de dossiers⁴⁸, la Cour des comptes a constaté des faiblesses dans le transfert des informations entre les unités provinciales de contrôle de l'AfscA et sa cellule chargée de l'encadrement des organismes.

L'AfscA a informé la Cour des comptes le 19 juillet 2016 de sa nouvelle approche pour évaluer la qualité du travail des organismes de certification⁴⁹. Elle vise les opérateurs aux systèmes d'autocontrôle validés qui ont obtenu un résultat final défavorable pour un ou plusieurs thèmes de contrôle de base au cours d'une inspection standard⁵⁰. Dans ces cas-là, les inspecteurs complèteront un formulaire d'évaluation de l'audit « autocontrôle » et de la qualité de l'autocontrôle de l'opérateur lors d'une prochaine inspection portant sur le thème Système d'autocontrôle. Le formulaire sera analysé par l'Unic⁵¹/TRA. L'information ainsi récoltée pourra être utilisée pour organiser des contrôles supplémentaires de l'organisme de certification ou formuler une plainte. Si nécessaire, l'Unic/TRA transmettra la plainte à l'égard de l'organisme de certification à la cellule de validation des guides de la DG Politique de contrôle. Une phase pilote a débuté le 1^{er} juillet 2016 pour certains secteurs⁵².

5.2.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande que la cellule qui encadre les organismes de certification, n'attende pas les informations des unités provinciales de contrôle et exploite d'initiative les résultats d'inspections ou d'échantillonnages réalisés chez des opérateurs dont le système d'autocontrôle a été validé et qui se trouvent dans les bases de données. Pour que cette consultation puisse être efficace, l'AfscA doit mettre en œuvre les recommandations de la Cour relatives aux bases de données.

⁴⁸ La Cour des comptes a sélectionné un ensemble de dossiers pour lesquels l'inspection de l'hygiène, la vérification de l'autocontrôle et les échantillons microbiologiques étaient défavorables, alors que l'opérateur disposait d'un système d'autocontrôle validé.

⁴⁹ Note de service du 27 juin 2016 relative à l'inspection de l'autocontrôle et le contrôle de l'organisme de certification auprès des opérateurs TRA (transformation).

⁵⁰ Ces thèmes de base sont l'infrastructure et hygiène, la notification obligatoire, la traçabilité, les activités auxiliaires et les sous-produits animaux.

⁵¹ L'unité nationale d'implémentation et de coordination (Unic) de la Direction générale Contrôle de l'AfscA évalue, sur tout le territoire belge, la qualité des contrôles des unités provinciales de contrôle. Elle veille, entre autres, à une réalisation uniforme des contrôles, réalise des inspections coordonnées, organise des audits de systèmes d'autocontrôle et accompagne les inspecteurs de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) et les visiteurs étrangers. En outre, l'Unic assure la gestion des indépendants chargés de mission, et veille à l'implémentation des applications IT pour les unités provinciales de contrôle. Elle encadre les unités provinciales de contrôle dans la mise en œuvre des systèmes de management de la qualité et environnement selon les normes ISO 9001, ISO 17020 et Emas.

⁵² Durant la phase pilote, la nouvelle procédure ne s'appliquera qu'aux opérateurs relevant du champ d'application du guide G-001 aliments pour animaux et du guide G-019 produits à base de viande, plats prêts à la consommation – salades et boyaux naturels. La note de service prévoit une application de la procédure à l'ensemble du secteur de la transformation après la phase pilote.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Pour améliorer la sécurité alimentaire et accroître la confiance des citoyens, l'Union européenne a mis en place une politique unique et transparente en matière d'hygiène. L'opérateur de la chaîne alimentaire est au centre de ce système. Il a la responsabilité de veiller à la sécurité des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux. Cette responsabilisation de l'opérateur implique la mise en œuvre des bonnes pratiques d'hygiène mais aussi la mise en place de mesures de surveillance.

Cette double dimension se retrouve également dans la liste des contrôles que l'autorité compétente doit exécuter en vertu de la réglementation européenne. Par ces contrôles, l'autorité doit vérifier la conformité aux prescriptions légales de tous les aspects liés aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. Elle doit aussi examiner les systèmes de contrôle mis en place par l'opérateur.

L'AfscA doit ainsi contribuer à la sécurité alimentaire par un encadrement adéquat des opérateurs de la chaîne alimentaire et ces derniers ont l'obligation de mettre en œuvre un système d'autocontrôle qui recouvre l'ensemble des mesures à prendre afin que les produits qu'ils gèrent répondent aux prescriptions réglementaires.

En raison des paramètres adoptés par l'AfscA pour programmer les inspections du thème Système d'autocontrôle, de nombreux opérateurs ont échappé à ce contrôle. L'AfscA n'a pas encadré ce risque par des mécanismes visant à s'assurer que tous les opérateurs faisaient l'objet d'au moins une vérification du thème Système d'autocontrôle pendant une période déterminée.

En axant ses inspections sur la vérification des prescriptions d'hygiène et en abordant plus rarement l'ensemble des mesures de surveillance mises en place par l'opérateur, l'AfscA concentre son contrôle sur la conformité au moment de l'inspection, et non sur la pérennité du bon fonctionnement des processus installés par l'opérateur pour garantir la sécurité alimentaire. Les questions d'inspection rédigées dans cette optique ne permettent pas d'évaluer le degré de fiabilité du système d'autocontrôle mis en place par l'opérateur et d'utiliser cette évaluation dans le cadre de la programmation des contrôles futurs.

L'AfscA n'applique pas systématiquement l'ensemble des critères prévus par l'Union européenne pour déterminer les fréquences d'inspection des opérateurs. Les anciens résultats d'inspection et les sanctions ne sont pas pris en compte dans tous les secteurs d'activités pour évaluer le risque propre à l'opérateur et fixer en conséquence la fréquence d'inspection.

Les choix de l'Afsca ont pour conséquence :

- une approche non intégrée de l'opérateur en ce qui concerne les bonnes pratiques d'hygiène et les mesures de surveillance ;
- un examen insuffisant de l'ensemble des mesures de surveillance à mettre en place par l'opérateur ;
- l'absence de délai maximum pour l'exécution des vérifications du système d'autocontrôle pour une grande partie des activités exercées par les opérateurs et soumises à l'obligation d'autocontrôle, avec comme corollaire une couverture incomplète de la population des opérateurs concernés ;
- une évaluation faible de l'opérateur ;
- un encadrement de l'autocontrôle postposé chez certains opérateurs du secteur horeca alors que l'existence d'un système d'autocontrôle n'est pas certaine.

La Cour des comptes recommande d'adapter le système de programmation des vérifications des systèmes d'autocontrôle ainsi que leur contenu pour :

- bénéficier d'une évaluation plus précise du niveau de fiabilité de l'autocontrôle des opérateurs ;
- utiliser cette information dans le cadre de la programmation des inspections de l'Afsca.

Cela implique :

- d'adopter une approche intégrée de l'opérateur où l'examen des bonnes pratiques d'hygiène serait associé à celui des mesures de surveillance mises en place ;
- d'avoir un objectif d'inspection de 100 % de la population des opérateurs qui doivent mettre en place un système d'autocontrôle dans un délai à définir ;
- d'adapter la structure des questionnaires d'inspection (check-lists) ;
- de définir une fréquence d'inspection basée sur les critères européens.

Les bases de données de l'Afsca doivent être améliorées afin de donner des informations suffisamment détaillées sur le niveau de maîtrise par l'opérateur du processus d'encadrement de son activité. Ces informations complémentaires permettraient d'analyser rapidement les difficultés rencontrées par les opérateurs et d'encourager ceux-ci à perfectionner leur système d'autocontrôle.

La Cour des comptes recommande également d'intégrer dans les bases de données les informations relatives aux assouplissements HACCP afin de permettre à l'Afsca d'encadrer leurs conditions d'octroi et de surveiller l'incidence de ces assouplissements sur la sécurité alimentaire.

Enfin, elle recommande que le service de l'Afsca qui encadre les organismes de certification des systèmes d'autocontrôle exploite d'initiative les résultats d'inspections ou d'échantillonnages réalisés chez des opérateurs dont le système d'autocontrôle a été validé, sans attendre les informations d'alerte des unions provinciales de contrôle.

La Cour des comptes relève néanmoins que dans le cadre de la première phase du débat contradictoire, l'Afsca a décidé de mettre en place de nouvelles procédures dans plusieurs secteurs de la transformation (à partir du 1^{er} juillet 2016) et dans les secteurs de la distribu-

tion (à partir du 1^{er} janvier 2017) (voir points 3.4 et 5.2.1), ce qui répond à certaines de ses recommandations.

6.2 Tableau des recommandations

| Recommandations | | Pour les détails, voir |
|--|---|------------------------|
| Programmation des vérifications du système d'autocontrôle | | |
| 1 | Mettre en place un objectif visant à couvrir 100 % de la population des opérateurs concernés par les vérifications du thème Système d'autocontrôle au terme d'un délai spécifié. | chapitre 3 |
| 2 | Mettre en place un rapportage sur l'efficacité de la programmation des vérifications du système d'autocontrôle réalisées par les unités provinciales de contrôle. | |
| Fréquence d'inspection | | |
| 3 | Pour toutes les activités de la chaîne alimentaire, déterminer la fréquence d'inspection sur la base des critères de la réglementation européenne, à savoir les risques identifiés, les antécédents de l'exploitant, la fiabilité des contrôles de l'exploitant et les informations donnant à penser qu'un manquement a été commis. | chapitre 3 |
| 4 | Réserver le système <i>Horeca Light</i> aux opérateurs dont la première vérification du thème Système d'autocontrôle a été satisfaisante. | |
| Contenu des inspections | | |
| 5 | Adopter une approche intégrée de l'opérateur par la mise en œuvre d'une inspection conjointe des bonnes pratiques d'hygiène et des mesures de surveillance mises en place par l'opérateur. | chapitre 3 |
| 6 | Adapter les questionnaires d'inspection afin d'accorder une attention plus grande à la vérification des mesures de surveillance que doit mettre en place l'opérateur afin de pérenniser la sécurité alimentaire. | |
| Base de données | | |
| 7 | Améliorer les bases de données afin de fournir des informations détaillées sur le niveau de maîtrise par l'opérateur du processus d'encadrement de son activité. | chapitre 4 |
| 8 | Reprendre les mesures correctrices qui portent sur l'autocontrôle de l'opérateur dans un champ de la base de données exploitable pour l'analyse. | |
| 9 | Introduire dans les bases de données des informations relatives aux assouplissements HACCP (<i>Hazard Analysis Critical Control Point</i>). | |
| Encadrement des organismes de certification | | |
| 10 | À partir des bases de données, exploiter pour l'encadrement des organismes de certification les résultats des inspections et des échantillonnages réalisés chez des opérateurs dont le système d'autocontrôle est validé. | chapitre 5 |

Chapitre 7

Réponse du ministre

Le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale a répondu le 9 novembre 2016. Il joint à sa réponse les considérations de l'AfscA sur l'avant-projet de rapport – qui avaient pour la plupart déjà été intégrées dans le projet de rapport transmis au ministre –, et un plan d'action concernant les recommandations de la Cour des comptes⁵³.

D'une manière générale, le ministre estime que certaines recommandations entraîneraient pour les opérateurs un surcroît considérable d'obligations administratives, ce qui va à l'encontre de la politique de simplification administrative voulue par le gouvernement actuel.

La Cour des comptes rappelle qu'un encadrement efficient par l'AfscA des mesures mises en place par chaque opérateur pour assurer l'autocontrôle de ses activités permettrait de limiter les contrôles ponctuels réalisés par l'AfscA.

En outre, selon le ministre, les observations de la Cour des comptes seraient basées sur une analyse mathématique d'une situation remontant à deux ans qui ne prendrait pas en compte le risque de sécurité alimentaire pour le consommateur. Une telle analyse ne s'intégrerait pas dans l'approche basée sur les risques appliquée par les autorités compétentes au sein de l'Europe et déboucherait sur des recommandations contraires à la politique actuelle de l'AfscA en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

La Cour des comptes précise à cet égard que son analyse et ses conclusions sont basées sur les données d'inspection établies par l'AfscA à partir des normes de programmation qu'elle a définies dans son plan d'inspection V36 appliqué en 2014. Parmi ces normes figurent les fréquences d'inspection établies par l'AfscA sur la base des risques par type d'opérateur et/ou par type de produit ainsi que de l'existence d'un système d'autocontrôle validé. Les fréquences applicables aux opérateurs soumis aux contrôles du thème Système d'autocontrôle ont peu évolué depuis 2014. Le *Business Plan 2015-2017* n'a modifié que les fréquences applicables à un nombre très restreint d'activités exercées par les opérateurs soumis aux contrôles du thème Système d'autocontrôle. Les taux de réalisation de ce type de contrôle⁵⁴ n'ont également évolué que pour un nombre très restreint d'activités. Ces modifications ne concernent que les secteurs primaire et de la transformation et ne modifient en rien les constats et recommandations formulés par la Cour des comptes. Par ailleurs, le processus de travail de l'AfscA n'a pas été modifié entre 2014 et le débat contradictoire de juin 2016.

Les observations de la Cour des comptes sur la programmation des inspections de l'AfscA en vue d'assurer la sécurité alimentaire et de limiter les risques pour les consommateurs restent donc d'actualité et ne s'écartent pas de l'approche par analyse des risques adoptée

⁵³ La lettre du ministre et ses annexes figurent à l'annexe 2 de ce rapport.

⁵⁴ Repris dans le plan d'inspection d'application en décembre 2016.

par l'Afsca. L'analyse de la Cour des comptes a révélé que le système de programmation ainsi adopté comporte le risque que des opérateurs dont le système d'autocontrôle n'a jamais été vérifié échappent pendant une trop longue période à une inspection portant sur ce thème. Sur la base de ce constat, la Cour des comptes a recommandé que le système de programmation de l'Afsca soit complété d'une norme qui assure une couverture de contrôle de tous les opérateurs à l'issue d'un délai déterminé.

Dans son plan d'action, l'Afsca signale que son objectif n'est pas de contrôler 100 % des opérateurs sur un thème de contrôle dont la fréquence de réalisation annuelle est inférieure à 100 %.

Dans ce même plan d'action, l'Afsca signale cependant que la mise en production de l'application Planifood, complétée par l'entrée en vigueur en 2016-2017 du système Dynamo, devrait fournir une meilleure information sur les contrôles réalisés dans le passé auprès de l'opérateur et identifier les opérateurs qui n'auraient jamais été contrôlés au sujet d'un thème de contrôle spécifique. L'Afsca envisage également d'intégrer à partir de 2017 la vérification de l'autocontrôle dans le questionnaire Infrastructure et Hygiène pour les opérateurs de l'horeca, c'est-à-dire dans un thème qui est contrôlé systématiquement à chaque inspection. Les mesures ainsi annoncées rencontrent indirectement la recommandation de la Cour des comptes de mieux couvrir l'ensemble de la population sur le thème de l'autocontrôle.

Le ministre souligne que les divers audits menés ces dernières années par la Commission européenne au sujet du système de contrôle appliqué par l'Afsca, en ce compris l'autocontrôle, n'ont pas donné lieu à des remarques fondamentales. La Cour des comptes souhaite préciser que ces rapports d'audit de l'Union européenne ne portent pas sur un thème général comme l'encadrement de l'autocontrôle par l'Afsca, mais ciblent des sujets tels que le contrôle phytosanitaire à l'importation ou le contrôle des résidus et des contaminants. Par ailleurs, le rapport d'audit de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne que l'Afsca cite en exemple dans son plan d'action (rapport 2014-7151 sur le contrôle de la viande de volaille) relève des problèmes de fréquence d'inspection chez un opérateur avec un système d'autocontrôle validé (fréquence jugée trop faible), alors que des manquements importants en matière d'hygiène avaient déjà été constatés chez cet opérateur.

Enfin, l'Afsca estime que les recommandations formulées par la Cour des comptes en vue d'adapter les bases de données, pour y intégrer une information détaillée sur le niveau de maîtrise par l'opérateur de l'autocontrôle, sur les mesures correctrices et sur les assouplissements HACCP ne sont pas essentielles au bon fonctionnement de l'Agence, compte tenu d'un contexte budgétaire restreint.

Annexe 1

Examen de la couverture de la population d'opérateurs – développements

Le système de programmation adopté par l'Afscsa prévoit, pour certains sous-secteurs d'activité dont la fréquence d'inspection est inférieure à une fois par an, de ne vérifier l'autocontrôle que pour 50 voire 25 % de la population des opérateurs faisant l'objet d'une inspection.

Cette méthode de travail présente le risque que certains opérateurs ne fassent jamais l'objet d'une vérification de leur système d'autocontrôle au travers du « thème de contrôle Système d'autocontrôle ».

Pour vérifier si de telles situations se produisent, la Cour des comptes a examiné la couverture de la population des opérateurs pour ce thème de contrôle au terme d'un délai théorique permettant de contrôler toute la population d'opérateurs.

La Cour a vérifié si l'Afscsa avait réalisé au moins un contrôle de ce type par opérateur à l'issue du délai déterminé par la fréquence d'inspection et le taux de réalisation.

Les résultats de cet examen sont commentés au point 3.2 du rapport. Cette annexe en reprend les développements.

1 Notion de délai théorique

Le plan d'inspection reprend au regard de chaque LAP la fréquence d'inspection et les taux de réalisation attendus des différents thèmes de contrôle⁵⁵. En ce qui concerne le contrôle du thème Système d'autocontrôle, les taux de réalisation⁵⁶ varient, selon les LAP, de 25 à 100 %.

En associant la fréquence d'inspection au taux de réalisation figurant pour ce thème dans le plan d'inspection, la Cour a calculé le délai théorique dans lequel on peut normalement s'attendre à ce que l'opérateur ait fait l'objet d'un contrôle ($1/\text{fréquence} \times 1/\text{taux de réalisation}$).

2 Analyse

Pour calculer le nombre d'opérateurs pour lesquels le thème Système d'autocontrôle a été contrôlé, la Cour a analysé un ensemble de données arrêtées au 23 juillet 2014 qui comprend :

- toutes les activités (LAP) exercées par un opérateur à cette date et soumises à l'obligation HACCP ;
- les résultats des audits réalisés par les organismes de certification en vue de valider le système d'autocontrôle des opérateurs (par LAP) ;

⁵⁵ Ce taux de réalisation attendu est appelé « scope » par l'Afscsa.

⁵⁶ Il s'agit des taux définis pour des contrôles réalisés par l'Afscsa. Les contrôles réalisés par des indépendants chargés de mission et les objectifs liés à ces contrôles ne font pas partie de l'analyse.

- tous les contrôles ayant pour thème « Système d'autocontrôle » réalisés par l'Afsca depuis l'introduction de l'obligation de l'autocontrôle (à partir des premiers contrôles de 2007).

La situation analysée est celle en vigueur au 23 juillet 2014. Elle reflète les normes en vigueur à cette date (*Business Plan 2012-2014* et plan d'inspection V36) et concerne les inspections réalisées jusque-là dans la population des opérateurs en activité.

Les différentes étapes de l'examen sont détaillées ci-après.

1^{re} étape : identifier les LAP des opérateurs pour lesquels il y a un risque de non-contrôle

Pour identifier les LAP exercés par les opérateurs pour lesquels il y a un risque de non-contrôle, la Cour des comptes a croisé les données relatives à ces LAP avec les résultats des audits de validation et les objectifs de contrôle repris au plan d'inspection (taux de réalisation du contrôle et fréquences d'inspection).

La Cour a associé à chaque LAP d'opérateur le taux de réalisation du thème de contrôle Système d'autocontrôle et la fréquence d'inspection applicable en fonction du résultat de l'audit de validation (fréquence de base ou fréquence réduite). Elle a isolé les LAP du plan d'inspection V36 pour lesquels une vérification du thème Système d'autocontrôle était prévue. Les activités, comme la restauration ambulante par exemple, qui font l'objet annuellement d'un nombre de contrôles fixe n'ont pas été reprises dans l'analyse. Elle a ainsi rassemblé 158 LAP auxquels un objectif de contrôle est associé.

Le risque de non-couverture d'une partie de la population des opérateurs lié à la conception du système de programmation concerne des LAP pour lesquels la vérification du système d'autocontrôle (thème de contrôle Système d'autocontrôle) n'a pas lieu tous les ans et dont le taux de réalisation du contrôle est inférieur à 100 %.

Ventilation des LAP du plan d'inspection V36 concernés par le thème de contrôle Système d'autocontrôle

| Taux de réalisation du contrôle (%) | Fréquence d'inspection | |
|-------------------------------------|------------------------|---------|
| | ≥ 1 x/an | < 1x/an |
| Nombre de LAP concernés | | |
| 25 | 6 | 29 |
| 50 | 1 | 27 |
| 100 | 59 | 36 |

Source : Cour des comptes sur la base du plan d'inspection V36

Le tableau ci-avant montre que, dans le segment des LAP qui ne sont pas inspectés tous les ans, le risque d'absence de contrôle du thème Système d'autocontrôle durant une longue période concerne 29 LAP pour lesquels cette vérification est prévue chez 25 % des opérateurs et 27 LAP pour lesquels elle est prévue chez 50 % des opérateurs.

Ventilation des LAP exercés par des opérateurs concernés par le thème de contrôle Système d'autocontrôle

| Taux de réalisation du contrôle (%) | Fréquence d'inspection | |
|-------------------------------------|-------------------------|----------------|
| | ≥ 1 x/an | < 1x/an |
| | Nombre de LAP concernés | |
| 25 | 756 | 3.468 |
| 50 | 96 | 85.233 |
| 100 | 4.037 | 16.595 |
| Totaux | 4.889 | 105.296 |

Source : Cour des comptes sur la base du plan d'inspection V36, des données relatives aux LAP exercés par les opérateurs et des données relatives aux résultats d'audit de validation des systèmes d'autocontrôle

2^e étape : calculer les dates butoirs pour l'exécution d'un premier contrôle

Les délais pour l'exécution du contrôle ont été calculés pour tous les LAP exercés par les opérateurs à partir de la fréquence d'inspection et du taux de réalisation du thème de contrôle Système d'autocontrôle.

En appliquant ce délai à la date de début de l'obligation de contrôler l'HACCP⁵⁷, le 1^{er} janvier 2006, ou à la date de début d'activité du LAP pour les activités qui ont débuté après cette date, une date butoir pour l'exécution d'un premier contrôle a été calculée.

3^e étape : isoler les LAP qui devaient amener un premier contrôle de l'opérateur

Dans les bases de données de l'Afscsa, les inspections sont rattachables à un opérateur et non à un LAP exercé par un opérateur. Or, un opérateur peut avoir plusieurs LAP.

Pour tenir compte de cette contrainte, le LAP que l'Afscsa devait contrôler en premier lieu chez l'opérateur (LAP de l'opérateur ayant la date butoir la plus ancienne) a été pris en considération pour déterminer le délai dans lequel un premier contrôle devait avoir lieu chez cet opérateur.

⁵⁷ Au sens du règlement 882/2004.

Tenant compte de la fréquence d'inspection et du taux de réalisation du thème de contrôle Système d'autocontrôle pour les LAP qui devaient amener un premier contrôle de l'opérateur, les opérateurs se répartissent comme suit:

| Taux de réalisation du contrôle (%) | Fréquence d'inspection | |
|-------------------------------------|------------------------|---------------|
| | ≥ 1 x/an | < 1x/an |
| | Nombre d'opérateurs | |
| 25 | 470 | 1.733 |
| 50 | - | 74.293 |
| 100 | 1.551 | 10.196 |
| Totaux | 2.021 | 86.222 |

Source : Cour des comptes sur la base du plan d'inspection V36, des données relatives aux LAP exercés par les opérateurs et des données relatives aux résultats d'audit de validation des systèmes d'autocontrôle

4^e étape : identifier les opérateurs qui auraient dû être contrôlés pour la première fois selon le délai théorique calculé mais ne l'ont pas été

La Cour des comptes a croisé les informations relatives aux inspections réalisées et aux LAP qui devaient amener un premier contrôle de l'opérateur. Elle a ensuite ventilé les résultats selon la typologie des taux de réalisation.

La Cour a isolé les opérateurs qui n'avaient jamais fait l'objet d'un contrôle ayant pour thème « Système d'autocontrôle » (au 23 juillet 2014) et pour lesquels la date butoir pour un premier contrôle était antérieure au 31 décembre 2013⁵⁸.

Du 1^{er} janvier 2006, date du début de l'obligation de contrôle de HACCP, au 31 décembre 2013, 8 ans ont passé. Les délais de 8 ans ou moins pour la réalisation des contrôles ayant pour thème Systèmes d'autocontrôle sont donc susceptibles, selon la date de début d'activité, de tomber dans le champ de cette analyse. Un tel délai est associé à 97 % des LAP au 23 juillet 2014. L'analyse a fait apparaître des délais de contrôle de 16 ans, mais il s'agissait à chaque fois d'opérateurs aux systèmes d'autocontrôle validés qui permettent d'appliquer des fréquences réduites d'inspection.

Au 23 juillet 2014, un historique de données suffisamment long était disponible pour analyser l'exécution des contrôles du thème de contrôle Système d'autocontrôle.

⁵⁸ La différence entre ces deux dates (23 juillet 2014 et 31 décembre 2013) améliore mécaniquement les résultats. Le choix du 31 décembre 2013 comme date butoir la plus récente a été fait pour être cohérent avec des pratiques de planification des missions d'inspection dans les unités provinciales de contrôle. Ces dernières utilisent une date butoir basée sur la fréquence pour programmer l'exécution de la mission de contrôle au cours de l'année civile de cette date butoir (la détermination des thèmes de contrôle à réaliser lors de la mission de contrôle est fixée lors de la préparation de la mission par ces unités).

3 Résultats

La répartition des opérateurs actifs au 23 juillet 2014 n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle ayant pour thème « Système d'autocontrôle » à l'issue du délai théorique est la suivante.

3.1 Opérateurs pour lesquels une inspection est prévue au moins une fois par an

| Taux de réalisation du contrôle | Nombre d'opérateurs devant être contrôlés la 1 ^{re} fois pour le 31/12/2013 | Nombre d'opérateurs jamais contrôlés | Taux de non-contrôle |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|
| 25 | 270 | 25 | 9,3 % |
| 50 | 0 | - | - |
| 100 | 1.409 | 94 | 6,7 % |
| Totaux | 1.679 | 119 | 7,1 % |

Source : Cour des comptes

Parmi les opérateurs pour lesquels un taux de 25 % était applicable, 9,3 % des opérateurs qui devaient être contrôlés ne l'ont pas été, soit un total de 25 opérateurs non contrôlés. Ces opérateurs concernent le secteur de la transformation (20 établissements laitiers et 5 fabricants de denrées à base d'œufs crus).

3.2 Opérateurs pour lesquels une inspection est prévue moins d'une fois par an

| Taux de réalisation du contrôle | Nombre d'opérateurs devant être contrôlés la 1 ^{re} fois pour le 31/12/2013 | Nombre d'opérateurs jamais contrôlés | Taux de non-contrôle |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|
| 25 | 317 | 49 | 15,5 % |
| 50 | 24.252 | 9.982 | 41,2 % |
| 100 | 7.494 | 925 | 12,3 % |
| Total | 32.063 | 10.956 | 34,2 % |

Source : Cour des comptes

Dans la configuration associant une fréquence d'inspection faible (moins d'une fois par an) et un taux de réalisation du contrôle de moins de 100 %, 10.031 opérateurs sur 24.569, soit 40,8 % de ceux qui auraient dû subir un contrôle, n'ont pas fait l'objet dans le délai théorique prévu d'un contrôle ayant pour thème « Système d'autocontrôle ».

La majorité des opérateurs non contrôlés appartiennent au secteur de la distribution et de l'horeca. Ces 10.031 opérateurs se répartissent comme suit en fonction de leur secteur d'activité et du délai théorique de vérification du système d'autocontrôle :

| Secteur d'activité | Délai théorique pour le contrôle du thème Système d'autocontrôle (nombre d'années) | Nombre d'opérateurs |
|-------------------------|--|---------------------|
| Horeca et collectivités | 4 | 1.003 |
| | 6 | 4.763 |
| | 8 | 258 |
| Distribution | 6 | 1.518 |
| | 8 | 2.440 |
| Transformation | 8 | 49 |
| Total | | 10.031 |

Source : Cour des comptes

Annexe 2

Lettre du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale

(traduction)

Cabinet du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale

Bruxelles, le 9 novembre 2016

Cellule sécurité alimentaire et agriculture
Emmanuel Goeteyn
emmanuel.goeteyn@borsus.fgov.be
Tél. : 02/541.63.69

M. Philippe Roland
Premier Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du :

05/10/2016

Votre référence :

A63703730L4

Notre référence :

AGRI/MD/EG/ASM

Annexe(s) :

2

Concerne : Audit « Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire – Encadrement par l'Afsc »

Monsieur le Premier Président,

Je vous remercie pour votre lettre du 5 octobre 2016 reprenant le projet de rapport d'audit susvisé, que j'ai lu avec la plus grande attention.

Il s'avère, après consultation de l'Afsc, que des divergences fondamentales demeurent entre elle et la Cour des comptes au niveau de l'interprétation de la notion d'autocontrôle, de la réglementation européenne relative à la mise en œuvre de l'autocontrôle au sein de la chaîne alimentaire et des vérifications en la matière par les autorités compétentes.

Les conclusions du rapport d'audit reposent sur une analyse mathématique d'une situation remontant à il y a deux ans qui ne tient pas compte du danger pour la sécurité alimentaire ni du risque pour le consommateur. Une telle analyse ne s'intègre pas dans l'approche basée sur les risques appliquée par les autorités compétentes au sein de l'Europe et débouche sur des recommandations contraires à la politique actuelle de l'Afsc en matière de sécurité de la chaîne alimentaire. Il importe en outre de souligner que les divers audits menés ces dernières années par la Commission européenne au sujet du système de contrôle appliqué par l'Afsc, en ce compris l'autocontrôle, n'ont pas donné lieu à des remarques fondamentales.

Par ailleurs, diverses recommandations, au cas où elles seraient suivies, entraîneraient pour les opérateurs un surcroît considérable d'obligations administratives, ce qui va à l'encontre de la politique de simplification administrative voulue par le gouvernement actuel. L'accroissement de la fréquence des vérifications en matière d'autocontrôle auprès d'opérateurs

dont le niveau de risque est jugé bas entraînerait en outre une diminution de l'attention qui pourrait être consacrée aux questions d'hygiène.

La situation sur le terrain a aussi évolué par rapport à celle de l'audit en 2014. Dès le 23 septembre 2013, l'Afsca avait donné un premier exposé sur l'autocontrôle à la Cour des comptes dans le cadre de l'audit en question. La Cour a réalisé son audit durant plusieurs mois en 2014 et a présenté les résultats à l'Afsca lors de la réunion de clôture du 25 mars 2015. Plusieurs recommandations figurant dans le rapport sont donc devenues entre-temps obsolètes. L'Afsca a fait part de son opinion et a formulé toute une série de remarques spécifiques en juin 2016 sous forme de lettre adressée à la Cour et au cours d'un entretien bilatéral. Elle constate néanmoins qu'il en a seulement été tenu compte de façon minimale.

Les recommandations de la Cour n'en ont pas moins fait l'objet d'un nouvel examen approfondi. Vous trouverez en annexe un récapitulatif des remarques de l'Afsca (telles que formulées dans la lettre du 17 juin 2016), ainsi qu'un plan d'action indiquant de quelle façon il sera donné suite aux dix recommandations du rapport d'audit.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Willy Borsus

Annexe 1 – Remarques au sujet de l'avant-projet de rapport qui n'ont pas été prises en compte dans le rapport final de l'audit « Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire – Encadrement par l'Afsc »

Organisation générale des contrôles

Lors de ses inspections, l'Afsc vérifie en premier lieu si les opérateurs ont atteint les objectifs en matière d'autocontrôle et, en deuxième lieu, les mesures prises à cette fin.

Le projet de rapport évoque à plusieurs reprises le fait que l'Afsc ne respecterait pas les règles fixées par l'UE. Il y est fait référence à deux audits menés par la Commission européenne (en 2008 et en 2010) sur base desquels des conclusions générales sont tirées pour l'ensemble du système de contrôle de l'Afsc. Ces conclusions ne sont plus représentatives de la situation actuelle. Dans la période 2009-2014, l'Afsc a été auditée plus de 25 fois par la Commission européenne et les remarques que cette dernière a formulées ont amené l'Afsc à affiner son système de contrôle au fil des ans. Le système belge est dès lors considéré comme fonctionnant correctement et même comme étant à la pointe dans certains domaines, notamment dans sa conception de l'audit interne.

L'organisation adopte une approche basée sur les risques pour son système de contrôle, dispose de bases de données de bonne qualité et d'applications de contrôle informatisées. Elle a en outre obtenu des certificats « qualité » pour différents processus centraux : ISO 9001, 17020 et 17025. Affirmer que l'Afsc ne satisfait pas aux règles fixées par la législation européenne est dès lors totalement erroné.

Fréquence des inspections

La fréquence des inspections a fait l'objet d'une étude interne critique lors de l'élaboration du *Business plan 2012-2014*. Les rapports des travaux réalisés à l'époque dans ce cadre par le groupe de travail et le comité de direction ont été transmis à la Cour des comptes à l'occasion de l'audit, de même que l'analyse d'incidence sur le nombre d'ETP (courriel du 15 mai 2014).

Dans le système *Horeca Light*, le contrôle réalisé à l'aide de la liste de vérification *Horeca Light* sera systématiquement suivi d'un contrôle complet qui inclura le thème de l'autocontrôle. La fréquence du scope Système d'autocontrôle ne doublera donc pas ni ne sera réduite de moitié à cause du principe de l'*Horeca Light*. Les informations et la conclusion à ce sujet figurant dans le rapport sont dès lors erronées.

L'Afsc part du principe qu'il n'est pas utile de baser le profil de risques de l'opérateur sur des données dépassées (datant de plus de deux ans), celles-ci n'étant plus pertinentes par rapport à la situation actuelle. Il est en revanche erroné de conclure que l'historique de l'opérateur n'est pas pris en compte dans les secteurs où la fréquence des inspections est inférieure à une fois tous les deux ans ; il l'est dans le cadre des inspections de suivi et des recontrôles. Un établissement de l'horeca auquel il est, par exemple, rendu visite tous les trois ans en vertu du programme d'inspection, relèvera du régime des inspections de suivi l'année qui suit une inspection non favorable.

Un opérateur peut bénéficier d'une fréquence d'inspection réduite uniquement lorsqu'il dispose d'un système d'autocontrôle validé (ce statut est repris dans les bases de données). Un opérateur qui ne dispose pas d'un système d'autocontrôle validé, mais qui obtient de bons résultats à l'inspection, y compris dans le domaine de l'autocontrôle (ces résultats figurent également dans les bases de données), sera soumis à la fréquence d'inspection de base. En revanche, s'il obtient des résultats défavorables à l'inspection, il sera soumis à une fréquence élevée de vérification ou sera repris dans le système des inspections de suivi. La fiabilité du système d'autocontrôle pour les opérateurs non validés est donc également prise en compte pour déterminer la fréquence des inspections, contrairement aux allégations du rapport.

Il est faux d'affirmer que les antécédents des opérateurs ne seraient pas pris en compte pour le calcul de la fréquence des inspections. Ils l'ont été dès 2005 pour le secteur de la viande et, en 2011, ce système a également été instauré pour les secteurs de l'alimentation animale, des produits laitiers et des produits à base d'œufs.

Contenu des inspections

La check-list Infrastructure, Installation et Hygiène et la check-list Système d'autocontrôle ne constituent pas deux types de contrôle distincts. Il s'agit uniquement d'outils de contrôle élaborés dans le but d'harmoniser les méthodes de travail et le rapportage. L'hygiène et l'autocontrôle ne sont donc nullement dissociés, la première étant une condition *sine qua non* à la mise en œuvre du second.

L'Afscs est en mesure de démontrer le lien qui existe entre le personnel nécessaire à l'exécution du programme des inspections et l'éventuelle adaptation de la fréquence des inspections en fonction de la révision de l'effectif. L'Afscs fait rapport annuellement au comité consultatif à la fois au sujet de l'évolution du plan de personnel dans les services extérieurs et à propos des contrôles réalisés. La documentation en la matière est donc bel et bien disponible.

Bases de données

Les opérateurs validés sont identifiables dans la base de données de l'Afscs. Il est également possible, à partir du résultat de la check-list d'inspection du système d'autocontrôle, de rassembler des informations sur les opérateurs qui ne disposent pas d'un système d'autocontrôle validé.

Les critères présidant à l'octroi d'un assouplissement ne sont effectivement pas gérés dans la base de données pour tous les opérateurs. Il s'agit, en l'occurrence, d'un choix conscient de l'Afscs à propos du niveau d'encodage des données, qui tient compte du ratio coûts/bénéfices et de l'utilisation potentielle des données. En outre, certains critères d'octroi d'un assouplissement constituent une variable qu'il est difficile de garder à jour (comme, par exemple, le nombre d'ETP d'un opérateur).

Le fait de ne pas gérer de façon centralisée dans la base de données les informations détaillées sur la mise en œuvre du système d'autocontrôle par un opérateur représente également un choix de la part de l'Afscs. Les contrôleurs peuvent toutefois retrouver ces informations

dans les rapports des contrôles et audits réalisés antérieurement auprès des opérateurs. La conservation centralisée de ces données n'offre pas de valeur ajoutée.

L'Afsca dispose d'outils pour interroger la base de données qui permettent un rapportage au niveau des questions. Elle peut ainsi retrouver des informations détaillées sur le système d'autocontrôle des opérateurs, y compris les bonnes pratiques en matière d'hygiène. À travers l'activité de l'opérateur et la demande d'assouplissement concernant la check-list Système d'autocontrôle, l'Afsca dispose d'informations sur les opérateurs qui peuvent bénéficier d'un assouplissement. Intégrer dans la base de données des informations supplémentaires en la matière n'offre pas de valeur ajoutée.

Encadrement des OCI

Le *smiley* est uniquement applicable au secteur *Business to Consumer* (B2C), ce qui ne ressort pas clairement du rapport.

L'Afsca prévoit actuellement déjà une série de mesures de soutien et de suivi des OCI :

- Un feed-back à l'ensemble des OCI a lieu annuellement concernant les plaintes et constatations émanant du terrain (notamment au sujet d'encodages erronés dans la banque de données) et concernant le financement.
- Une concertation avec les OCI est organisée deux fois par an afin d'examiner les problèmes constatés et de donner des lignes directrices.
- Au minimum deux audits du siège des OCI et deux *Witness Audits* sont organisés par an.
- Un contrôle auprès de l'opérateur est effectué peu après la validation de son système d'autocontrôle.
- La procédure de retrait de la validation d'un opérateur est adaptée.

Annexe 2 – Plan d'action de l'Afsca concernant les recommandations figurant dans le rapport d'audit de la Cour des comptes *Autocontrôle des opérateurs de la chaîne alimentaire – Encadrement par l'Afsca*

- 1) *Mettre en place un objectif visant à couvrir 100 % de la population des opérateurs concernés par les vérifications du thème Système d'autocontrôle au terme d'un délai spécifié.*

L'application Planifood, qui est entrée en production depuis l'audit de la Cour, prévoit un calcul de la fréquence des inspections individuelles des activités de tous les opérateurs. Grâce à cette application et au système Dynamo qui entrera en vigueur courant 2016-2017, les contrôleurs pourront avoir un meilleur aperçu des contrôles effectués auprès des opérateurs dans le passé et ainsi identifier plus rapidement, parmi ces derniers, ceux qui n'auront encore jamais été contrôlés au sujet d'un scope spécifique.

L'Afsca n'a toutefois jamais eu pour objectif de contrôler 100 % des opérateurs sur un scope dont la fréquence est inférieure à 100 %. Ce choix, basé sur les risques, consiste à prélever un échantillon pour les questionnaires relatifs aux thèmes qui présentent un niveau de risque inférieur. L'obligation européenne de réaliser des contrôles inopinés a également joué un rôle dans cette approche, que l'Afsca ne modifiera pas.

- 2) *Mettre en place un rapportage sur l'efficacité de la programmation des vérifications du système d'autocontrôle définie par les unités provinciales de contrôle.*

Après l'entrée en vigueur du système Dynamo et en combinaison avec l'application Planifood, il sera possible de réaliser un rapportage détaillé sur les contrôles effectués pour les différents scopes d'inspection au niveau de l'activité de l'opérateur. Ce rapportage aura lieu à une fréquence fixe et complètera celui qui est déjà effectué actuellement au comité consultatif au sujet de l'évolution du plan de personnel dans les services extérieurs en combinaison avec les contrôles réalisés.

- 3) *Pour toutes les activités de la chaîne alimentaire, déterminer la fréquence d'inspection sur la base des critères de la réglementation européenne, à savoir les risques identifiés, les antécédents de l'exploitant, la fiabilité des contrôles de l'exploitant et les informations donnant à penser qu'un manquement a été commis.*

La fréquence des inspections a fait l'objet d'une étude interne critique lors de l'élaboration du *Business plan 2012-2014* et est évaluée depuis 2016 de façon périodique. Elle est déterminée en fonction des risques liés à l'activité.

La méthode appliquée repose sur :

- a. un système de fréquence réduite, de base et élevée ;
- b. un système de fréquence réduite et de base complété par une fréquence de suivi.

Le profil individuel des opérateurs n'est pas défini dans le cadre de la programmation des inspections, mais durant la planification sur le terrain de ces inspections. L'application Planifood entrée en production depuis l'audit de la Cour a été développée pour répondre spé-

cifiquement à cet objectif. Pour déterminer la fréquence individuelle des inspections de l'ensemble des activités d'un opérateur, cette application tient systématiquement compte des activités de l'opérateur, de la fréquence des inspections de ces activités, des résultats des missions précédentes (y compris les sanctions) et des résultats d'audit.

L'AfscA part du principe qu'il n'est pas utile de baser le profil de risques de l'opérateur sur des données dépassées (datant de plus de deux ans), celles-ci n'étant plus pertinentes par rapport à la situation actuelle. L'historique de l'opérateur est, lui, toujours pris en compte dans le cadre des inspections de suivi et des recontrôles.

Dans la période 2013-2014, qui coïncide donc avec l'audit de la Cour, la Commission européenne a conclu à plusieurs reprises que le système belge de détermination de la fréquence des inspections repose sur les risques et satisfait ainsi aux conditions décrites à l'article 3, paragraphe 1, du Règlement (CE) n°882/2004 (voir notamment le rapport d'audit DG (Santé) 2014/7151).

- 4) *Réserver le système Horeca Light aux opérateurs dont la première vérification du thème Système d'autocontrôle a été satisfaisante.*

Le système *Horeca Light* est déjà réservé aux opérateurs qui ont obtenu un résultat favorable à leur contrôle précédent. Le contrôle qui suivra celui réalisé à l'aide de la check-list *Horeca Light* sera à chaque fois complet et inclura systématiquement le scope Système d'autocontrôle.

Si le contrôle réalisé à l'aide de la check-list *Horeca Light* met au jour des infractions graves, l'AfscA procédera, conformément à la procédure, à un contrôle basé sur les check-lists intégrales tel que prévu dans le plan d'inspection. Si, lors du contrôle précédent, l'opérateur n'a pas été soumis à une vérification sur le scope Système d'autocontrôle, il le sera à l'occasion de ce contrôle.

La fréquence du scope Système d'autocontrôle ne doublera donc pas ni ne sera réduite de moitié à cause du principe de l'*Horeca Light*.

En outre, à partir de 2017, le contenu du scope Système d'autocontrôle sera repris pour les opérateurs de l'horeca dans la check-list Infrastructure, Installation et Hygiène, c'est-à-dire dans un scope qui est toujours contrôlé avec une fréquence de 100 %. À partir de ce moment, une inspection basée sur la check-list *Horeca Light* sera toujours précédée d'un questionnaire d'inspection reprenant les exigences relatives à l'autocontrôle.

- 5) *Adopter une approche intégrée de l'opérateur par la mise en œuvre d'une inspection conjointe des bonnes pratiques d'hygiène et des mesures de surveillance mises en place par l'opérateur.*
- 6) *Adapter les questionnaires d'inspection afin d'accorder une attention plus grande à la vérification des mesures de surveillance que doit mettre en place l'opérateur afin de pérenniser la sécurité alimentaire.*

L'Afsca dispose déjà de ce type d'approche intégrée. Lors de ses inspections, elle vérifie en premier lieu si les opérateurs ont atteint les objectifs posés par la législation et, en deuxième lieu, les mesures prises à cette fin. Comme prévu dans l'accord de gouvernement, l'Afsca pratique de surcroît une politique d'obligation de résultats plutôt qu'une politique d'obligation de moyens.

Il n'en reste pas moins que toute une série d'éléments sont contrôlés au sein des différents scopes, comme le contrôle à l'entrée des marchandises, les procédures de nettoyage et de désinfection, le plan de lutte contre les nuisibles, les procédures de contrôle des denrées périmées, etc.

Pratiquer la simplification administrative dans tous les domaines et donc aussi les domaines de compétence de l'Afsca représente un choix politique clair. Diverses exigences en matière d'enregistrement des données par les opérateurs ont été assouplies, allégées, voire supprimées. Les opérateurs considéraient ces enregistrements comme exagérément lourds. Dans la logique de l'accord de gouvernement, ils ont pu être supprimés sur la base d'une analyse des risques. Dans le secteur de la distribution, l'Afsca ne vérifie par exemple plus si tous les contrôles de température ou activités de nettoyage sont enregistrés, tandis que la Cour des comptes juge cette vérification nécessaire pour pouvoir contrôler si les températures sont respectées non seulement lors de l'inspection proprement dite au moyen de mesures directes (prise d'un instantané), mais aussi sur la base de ces enregistrements. Toute modification de cette approche entraînerait donc également de nouvelles obligations administratives.

- 7) *Améliorer les bases de données afin de fournir des informations détaillées sur le niveau de maîtrise par l'opérateur du processus d'encadrement de son activité.*

Les outils de requête dans la base de données qui sont à la disposition de l'Afsca lui permettent déjà de réaliser un rapportage au niveau des questions, de sorte qu'il est possible de rechercher des informations détaillées sur le système d'autocontrôle des opérateurs, en ce compris les bonnes pratiques d'hygiène. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter la base de données. Les budgets réduits ne permettent d'ailleurs plus d'effectuer de telles modifications, qui ne sont pas essentielles au bon fonctionnement.

- 8) *Reprendre les mesures correctrices qui portent sur l'autocontrôle de l'opérateur dans un champ de la base de données exploitable pour l'analyse.*

Comme mentionné dans les remarques de l'Afsca relatives à l'avant-projet de rapport, le fait de ne pas gérer de façon centralisée dans la base de données les informations détaillées sur la mise en œuvre du système d'autocontrôle par un opérateur représente un choix de la part de l'Afsca. Les contrôleurs peuvent toutefois retrouver ces informations dans les rapports des contrôles et audits réalisés antérieurement auprès des opérateurs. La conservation centralisée de ces données n'offre pas de valeur ajoutée aux yeux de l'Afsca. De plus, les budgets réduits ne permettent plus d'effectuer de telles modifications, qui ne sont pas essentielles au bon fonctionnement.

9) *Introduire dans les bases de données des informations relatives aux assouplissements HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point).*

Les critères présidant à l'octroi d'un assouplissement ne sont pas gérés dans la base de données pour tous les opérateurs. Il s'agit, en l'occurrence, d'un choix conscient de l'AfscA à propos du niveau d'encodage des données, qui tient compte du ratio coûts/bénéfices et de l'utilisation potentielle des données. En outre, certains critères d'octroi d'un assouplissement constituent une variable qu'il est difficile de garder à jour (comme, par exemple, le nombre d'ETP d'un opérateur).

C'est pourquoi le contrôleur évalue toujours, lors d'un contrôle du scope Système d'auto-contrôle, si l'opérateur peut ou non bénéficier d'un assouplissement en matière d'auto-contrôle. Sur la base d'une question spécifique à ce propos dans la check-list d'autocontrôle, l'AfscA peut indiquer pour l'ensemble des opérateurs contrôlés si, au moment du contrôle, ceux-ci pouvaient bénéficier d'assouplissements ou s'ils devaient appliquer le système HACCP intégral.

Remarque générale pour les points 7), 8) et 9) : l'AfscA a déjà développé un système informatique particulièrement étendu, dont la maintenance et l'évolution sont déterminées à l'aide d'une analyse coûts/bénéfices. Cette façon de procéder est d'autant plus importante que les restrictions budgétaires excluent pour ainsi dire l'accessoire.

10) *À partir des bases de données, exploiter pour l'encadrement des organismes de certification les résultats des inspections et des échantillonnages réalisés chez des opérateurs dont le système d'autocontrôle est validé.*

Comme l'AfscA l'a explicité dans ses remarques relatives à l'avant-projet de rapport, elle prévoit déjà toute une série de mesures de soutien et de suivi des OCI :

- Un feed-back à l'ensemble des OCI a lieu annuellement concernant les plaintes et constatations émanant du terrain (notamment au sujet d'encodages erronés dans la base de données) et concernant le financement.
- Une concertation avec les OCI est organisée deux fois par an afin d'examiner les problèmes constatés et de donner des lignes directrices.
- Au minimum deux audits du siège des OCI et deux *Witness Audits* sont organisés par an.
- Un contrôle auprès de l'opérateur est effectué peu après la validation de son système d'autocontrôle.
- La procédure de retrait de la validation d'un opérateur est adaptée.

En outre, comme déjà expliqué par l'AfscA lors de son entretien avec la Cour des comptes de juin 2016, un projet pilote sera lancé avant la fin de l'année, par le biais duquel les opérateurs disposant d'un système d'autocontrôle validé ne seront plus contrôlés sur le scope d'auto-contrôle qu'en cas de résultat non favorable à un contrôle d'un ou plusieurs autres scopes. La coïncidence des constatations du contrôleur avec celles de l'audit le plus récent et la mise en œuvre du plan d'action de l'opérateur seront vérifiées à cette occasion, ce qui revient à créer un contrôle additionnel du fonctionnement des OCI et des auditeurs.

*Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2017/1128/05

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be