

Nous étions plusieurs groupes à réclamer, l'année dernière, la mise en place d'un audit de l'AFSCA.

Le ministre avait refusé et répondu que l'AFSCA était déjà suffisamment auditée, par Vinçotte, la Commission européenne, la Cour des comptes, les réviseurs d'entreprise.

Il aura fallu la crise Veviba pour obtenir un revirement, mais désormais les audits sont là et nous pouvons en discuter.

Un premier élément : il est clair, quand on lit ces audits et les nombreuses recommandations formulées, qu'on se trouve dans un univers familier, sans doute mieux structuré et plus complet, mais pas tellement différent de ce qu'on a pu dire lors des crises précédentes (Fipronil, Veviba).

- Ce que vous dites de l'Unité nationale d'enquête, trop dépendante des notifications externes, pas assez efficace en terme de détection de fraude<sup>1</sup>, fait évidemment écho au scandale Veviba, parti d'une plainte du Kosovo et non des contrôles routiniers de l'Agence ;
- Ce que vous dites sur le manque de révision, de supervision, ou de participation concernant l'élaboration de la check-list<sup>2</sup>, fait écho au scandale du Fipronil, et au fait que cette substance interdite ne figurait pas dans le programme d'inspection ;
- Ce que vous dites sur l'absence de définition univoque d'une crise et sur la difficulté à capter les signaux potentiels de crise<sup>3</sup>, fait écho au scandale Fipronil, où il a fallu près de 2 mois aux ministres compétents pour réagir, ou à Veviba où la crise n'a été déclenchée que 18 mois après la plainte ;
- Ce que vous dites sur la portée limitée de la communication de l'Agence et le peu d'attention qu'elle accorde à son positionnement et à son image<sup>4</sup>, renvoie aux questions qu'on a posées en confrontant la Belgique aux bonnes pratiques de communication en France et en Angleterre ;
- La recommandation que la sécurité alimentaire fasse à nouveau partie du Plan national de sécurité<sup>5</sup> fait écho aux propos de l'administrateur délégué au sein de ce parlement lors du scandale Veviba.
- Etc.

Je pense donc que ces audits fournissent une excellente base pour améliorer le travail de l'AFSCA.

De ce point de vue, la mise en place d'un comité de pilotage pour appliquer les recommandations est une bonne chose, et il serait utile que la commission de la Santé ait un feed-back régulier de l'état d'implémentation.

---

<sup>1</sup> Audit organisationnel, p. 31.

<sup>2</sup> Audit organisationnel, p. 27.

<sup>3</sup> Audit organisationnel, p. 36.

<sup>4</sup> Audit organisationnel, p. 39.

<sup>5</sup> Audit organisationnel, p. 41.

Mais je voudrais surtout souligner 3 aspects qui me semblent importants dans ces audits.

### 1° Le premier élément concerne les moyens budgétaires.

Il y avait, hier encore, sur le site internet du *Soir* un article disant : « Deux millions d'euros supplémentaires pour des réformes à l'AFSCA »<sup>6</sup>.

Je pense qu'il faut en finir avec cette communication ridicule.

C'est bien beau de dénoncer des « fake news », mais il faut s'appliquer les règles à soi-même.

L'audit montre clairement la diminution de la dotation fédérale à l'AFSCA, la diminution du budget de l'AFSCA, la diminution du nombre de contrôles, la diminution du personnel et la création d'un arriéré dans les contrôles programmés, lié à ces coupes budgétaires.

Le service d'audit a même été gentil, accommodant avec le gouvernement, en prenant comme année de référence 2015. S'il avait pris comme année de référence 2014, le constat aurait été encore plus accablant. Depuis 2014,

- le personnel a diminué de 73 ETP (soit environ 7%) ;
- le nombre de contrôles a diminué de 14.261 unités (soit environ 11%) ;
- la dotation fédérale a diminué de 21 millions d'euros (soit environ 20%) tandis que le budget total de l'AFSCA a baissé de 8,8 millions (soit environ 5%)

enfin, l'auditeur montre que le plan de contrôle n'est pas exécuté. Sur un total d'environ 215.000 activités de contrôle programmées, il y en a 20.922 qui sont plus d'un an en retard<sup>7</sup>. L'auditeur dit que « L'élimination de ces arriérés est peu réaliste et demande des choix politiques clairs ».

J'espère que le gouvernement va entendre ce message, et arrêter de travestir la vérité dans la presse. Les énoncés du service d'audit sont très clairs :

*« Les récentes économies imposées par le gouvernement actuel ont des répercussions négatives sur l'indépendance financière, et plus précisément sur la réalisation des objectifs »* de l'AFSCA<sup>8</sup>.

*« L'effectif en personnel et les moyens de fonctionnement actuels semblent compromettre la réalisation de la mission et de la stratégie proposée en matière de lutte contre la fraude (...) il est indispensable de revoir à la hausse les moyens alloués à la lutte contre la fraude, en augmentant les fonds totaux de l'Agence »*<sup>9</sup>.

### 2° Un deuxième élément que je retiens fait écho au sentiment qui existe dans l'opinion publique et qui est souvent répercuté en commission, à savoir l'idée d'un traitement différencié selon l'importance de l'opérateur. Autrement dit, l'AFSCA est-elle dure avec petits producteurs et souple avec les industriels ?

Cette question de « l'égalité de traitement », du caractère « discriminatoire », et plus fondamentalement de la « proportionnalité » des inspections de l'AFSCA, est clairement un fil rouge du second audit sur le secteur de la viande.

Quelques éléments :

---

<sup>6</sup> Le Soir.be, 3 décembre 2018 - Deux millions d'euros supplémentaires pour des réformes à l'AfscA

<sup>7</sup> Audit viande, p. 17.

<sup>8</sup> Audit organisationnel, p. 21.

<sup>9</sup> Audit organisationnel, p. 32.

- La pratique des amendes administratives : l'audit montre que le montant de l'amende n'est pas (ou alors de manière très limitée) proportionnel à la taille de l'opérateur ; l'amende est en moyenne de 620 euros, ce qui est à la fois non-dissuasif pour les grands industriels et disproportionné pour les petits producteurs<sup>10</sup>.
- L'adaptation de la fréquence des contrôles au profil de risque : l'audit montre que le calcul du risque ne tient pas compte de la taille d'un opérateur, alors qu'un incident chez un opérateur plus grand aurait un impact plus important sur la santé publique que pour un acteur plus petit<sup>11</sup>.

Ces éléments montrent qu'on n'a pas suffisamment encadré les pratiques de contrôle pour les rendre proportionnelles à la taille et à l'importance des opérateurs.

A cela s'ajoute le fait que les processus n'ont pas été suffisamment étudiés pour éviter le risque de traitement de faveur, de traitement différencié, voire même de « corruption » (le terme n'est pas le mien, mais il est lancé par le service d'audit, page 24<sup>12</sup>) :

- La pratique des inspections de terrain : l'audit montre qu'il existe une tension entre 2 manières de concevoir la mission d'inspection : soit sous un angle consultatif, soit sous un angle de surveillance et de sanction. La divergence de vue existe au niveau « micro » entre inspecteurs<sup>13</sup>, mais aussi au niveau « macro » entre différentes DG<sup>14</sup>. Ceci ouvre la question de l'égalité de traitement entre opérateurs.
- Le caractère inopiné des contrôles : « *plusieurs entretiens, au niveau central et au niveau des ULC, ont montré que les risques que les chargés de mission commettent des violations du caractère inopiné sont très réels* »<sup>15</sup> (et ceci notamment parce qu'ils ne sont pas payés s'il trouvent porte close chez l'opérateur).
- La rotation des inspecteurs : Le nombre d'inspecteurs déclarés compétents est insuffisant pour assurer une rotation des inspecteurs suffisante pour prévenir « les risques de corruption »<sup>16</sup>. C'est un élément qu'on avait aussi constaté avec le scandale Veviba, puisque, sur près de 10 ans, 2/3 des contrôles avaient été réalisés par 2 enquêteurs en particulier.

Alors, l'AFSCA est-elle dure avec les petits producteurs et souple avec les grands industriels ?

L'audit ne répond pas à la question, mais il montre en tous cas que les processus n'ont pas été suffisamment étudiés que pour l'éviter.

Et ceci fournit l'axe d'une réforme politique, qui est de répondre à cette inquiétude de la population et donc de reprendre un à un l'ensemble des processus de contrôle, de manière à parvenir à un traitement équilibré et proportionnel à la taille et l'importance des exploitations.

3° Enfin, j'en viens à mon troisième constat qui est celui d'un manque de supervision de l'AFSCA par son ministre de tutelle.

Je citerai quelques extraits, mais à la lecture de l'audit organisationnel, c'est plutôt un florilège d'énoncés qui dénoncent ce manque de contrôle du cabinet Ducarme :

---

<sup>10</sup> Audit viande, p. 28.

<sup>11</sup> Audit viande, p. 13.

<sup>12</sup> Audit viande, p. 24.

<sup>13</sup> Audit viande, p. 22

<sup>14</sup> Audit viande, p. 29.

<sup>15</sup> Audit viande, p. 25.

<sup>16</sup> Audit viande, p. 24.

- « Le rôles et responsabilités de l'Agence et du ministre ne sont pour l'instant que trop peu harmonisés et déterminés »<sup>17</sup> ;
- « Le ministre, qui a une compétence de gestion directe, n'est à l'heure actuelle pas toujours associé aux décisions » sur des événements<sup>18</sup> ;
- « Malgré le protocole proposé par l'AFSCA et la récente note d'instruction du ministre, la participation à la gestion souhaitée doit encore prendre une forme plus adaptée au sein de l'Agence. »<sup>19</sup>
- « les rôles et responsabilités de l'administrateur délégué, du ministre et du service de communication en matière de communication de crise ne sont pas suffisamment harmonisés et définis »<sup>20</sup>

Le ministre voulait auditer l'AFSCA, mais c'est finalement son cabinet qui est mis sous la loupe, avec le constat du manque de supervision de l'Agence par le ministre, d'un manque d'encadrement de l'Agence par des directives claires du ministre.

Or, ce manque de supervision est un manquement au rôle légal du ministre. L'auditeur rappelle que l'AFSCA est un organisme parastatal de type A. Par conséquent, le ministre est censé exercer un contrôle hiérarchique direct sur la gestion ; il détient, de droit, le pouvoir en l'absence de tout texte et peut de droit organiser la gestion quotidienne des services.

On doit donc concevoir comme lourde de sens la question posée par le service fédéral d'audit qui demande (c'est à la page 21 de l'audit organisationnel) « *si la présente forme de l'organisation (parastatal type A) est encore adaptée aux circonstances actuelles (compte tenu des aspects de responsabilités des stakeholders, des besoins d'informations liés et la perception d'indépendance)* »<sup>21</sup>.

A nouveau, ceci fait écho à ce que nous disions lors des crises Fipronil et Veviba :

- Nous rappelions que, du temps où Laurette Onkelinx était ministre de la Santé, le cabinet organisait chaque semaine une réunion avec le DG du SPF.
- Le ministre au contraire, disions-nous, ne parle pas assez avec son administration. Plusieurs fois, il a annoncé un « protocole de communication » (bonjour l'ambiance) entre son cabinet et l'AFSCA, mais ce protocole n'a pas encore été mis en place.
- Nous demandions enfin de retirer au ministre de l'Agriculture sa tutelle sur l'AFSCA de manière à réaffirmer la primauté de l'intérêt de la Santé

Je pense que cette question du maintien de la relation hiérarchique entre le ministre de l'Agriculture et l'AFSCA est posée dans l'audit organisationnel.

\*

Je n'irai pas plus loin dans mon analyse.

Je remercie les intervenants pour leur présentation.

---

<sup>17</sup> Audit organisationnel, p. 5.

<sup>18</sup> Audit organisationnel, p. 16.

<sup>19</sup> Audit organisationnel, p. 41.

<sup>20</sup> Audit organisationnel, p. 36.

<sup>21</sup> Audit organisationnel, p. 21.

Je l'ai dit, je pense qu'il est important que la commission ait un feed-back régulier de l'état d'implémentation des recommandations.

Il y a donc trois questions que je voulais poser à Mme Shoubs et au Ministre :

1° Premièrement, l'AFSCA souffre-t-elle des coupes budgétaires du fédéral et comment y remédier ?

2° Deuxièmement, va-t-on revoir les processus de contrôle pour plus de proportionnalité entre les petits producteurs et les grands industriels ?

3° Et troisièmement, l'AFSCA peut-elle rester un organisme parastatal de type A sous la gestion directe du ministre de l'Agriculture ou ce modèle doit-il évoluer vers plus d'indépendance et une meilleure prise en compte des intérêts de la santé ?