

Ecole nationale d'administration

Séminaire d'administration comparée
de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001)

L'interministérialité au niveau local :
analyse comparée du rôle des préfets
et des représentants territoriaux de l'État en Europe

Sécurité du citoyen et risques alimentaires

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
---------------------------	----------

1 L'ETAT N'A PAS ACHEVE SON ADAPTATION AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

1.1	UNE NOUVELLE APPRÉHENSION DU RISQUE ALIMENTAIRE.....	4
1.1.1	LA DIVERSIFICATION DES RISQUES	4
1.1.2	UN DÉCALAGE ENTRE LA RÉALITÉ DU RISQUE ET SA PERCEPTION.....	5
1.1.3	LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION FACE À LA MENACE PÉNALE.....	5
1.1.4	UNE PRISE DE DÉCISION POLITIQUE DE PLUS EN PLUS CONTRAINTE	6
1.2	UNE RESPONSABILITÉ DISPERSÉE ENTRE DE MULTIPLES INTERVENANTS	7
1.2.1	UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ÉCLATÉE.....	7
1.2.2	LE RÔLE SUBSIDIAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	10
1.2.3	UNE IMPLICATION ACCRUE DES PROFESSIONNELS.....	12
1.3	DES RÉFORMES PORTANT ESSENTIELLEMENT SUR L'ÉVALUATION DU RISQUE.....	13
1.3.1	DES INSTRUMENTS RÉNOVÉS DE CONTRÔLE	13
1.3.2	UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION RENFORCÉ PAR LA CRÉATION DE L'AFSSA.....	14
1.3.3	DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES PLUS AMBITIEUSES EN EUROPE	16

2 LE DISPOSITIF DE GESTION DU RISQUE ALIMENTAIRE EST INSUFFISAMMENT FIABLE.....

2.1	UN « PILOTAGE À VUE »	19
2.1.1	DES OBJECTIFS INSUFFISAMMENT EXPLICITES ET PARFOIS CONTRADICTOIRES	19
2.1.2	UNE GESTION DU RISQUE PÉNALISÉE PAR L'ENCHEVÊTREMENT DES RESPONSABILITÉS..	21
2.2	UNE RELATIVE INCOHÉRENCE DU SYSTÈME, MALGRÉ DE NOUVEAUX OUTILS DE COORDINATION	23
2.2.1	UNE COMMUNICATION DÉSORDONNÉE	23
2.2.2	LES LIMITES DES PROTOCOLES DE COORDINATION AU NIVEAU CENTRAL	24
2.2.3	DES OBSTACLES PERSISTANTS À LA COORDINATION PAR LE PRÉFET.....	24
2.2.4	L'EXPÉRIENCE ENCOURAGEANTE MAIS ENCORE MODESTE DES PÔLES DE COMPÉTENCES	26
2.3	DES EFFORTS DIVERGENTS D'ADAPTATION AUX RÉALITÉS LOCALES	28
2.3.1	LA GÉNÉRALISATION DE L'ASSURANCE QUALITÉ DANS LES SERVICES VÉTÉRINAIRES	28
2.3.2	LE RENFORCEMENT DE L'INITIATIVE RÉGIONALE AU SEIN DES DRCCRF ET DES DRASS	29
2.4	UN DISPOSITIF DE GESTION DE CRISE PLUTÔT RÉACTIF	30
2.4.1	UNE RÉACTIVITÉ GLOBALEMENT SATISFAISANTE	30
2.4.2	DES FAIBLESSES DANS LE DISPOSITIF LOCAL	31
2.5	UN SYSTÈME PEU ÉVOLUTIF, FAUTE D'OUTILS ADAPTÉS	32
2.5.1	UN DISPOSITIF DE SUIVI LACUNAIRE ET ÉCLATÉ.....	32
2.5.2	L'ABSENCE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	33

3	<u>UNE GESTION DU RISQUE RATIONALISÉE EXIGE DE CLARIFIER LES RESPONSABILITES ET DE RENFORCER L'EFFICACITE DU PILOTAGE....</u>	35
3.1	DÉFINIR UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE COHÉRENTE	35
3.1.1	CONFORTER LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉTAT	35
3.1.2	UNIFIER LA GESTION DU RISQUE	37
3.2	SE DONNER LES MOYENS D'UN PILOTAGE UNIFIÉ ET PERFORMANT	40
3.2.1	CLARIFIER LES COMPÉTENCES RESPECTIVES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE L'ÉTAT	40
3.2.2	DÉVELOPPER DES COOPÉRATIONS STRUCTURANTES (1 ^{ÈRE} ÉTAPE)	41
3.2.3	DÉSIGNER UN DONNEUR D'ORDRE UNIQUE (2 ^{ÈME} ÉTAPE)	44
3.2.4	CONSTRUIRE DES OUTILS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION.....	48
	<u>CONCLUSION</u>	51

INTRODUCTION

La crise de la "vache folle" a réintroduit, en 1996, la question de l'équilibre entre protection de la santé et intérêts économiques. Sous la pression de l'opinion, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Belgique et la commission européenne ont en effet été amenées à se demander si leur organisation administrative permettait d'assurer la santé des populations de façon suffisamment indépendante, objective et fiable. Leur responsabilité a été appréciée au regard des risques évités et des coûts engendrés par les mesures de précaution, notamment pour les filières économiques.

Comme dans l'affaire du sang contaminé, c'est le rapport de la société au risque qui est en jeu. La demande de sécurité formulée par les citoyens s'étend aujourd'hui aussi à l'alimentation et dépasse la seule innocuité toxicologique et microbiologique des aliments et des boissons. La sécurité alimentaire repose en effet sur une contradiction : l'aliment est un produit « vivant », à forte dimension symbolique mais dont les frontières sont aujourd'hui plus floues.

Avec l'émergence de la sécurité alimentaire comme enjeu politique et comme priorité gouvernementale et communautaire, les dispositifs de maîtrise des risques alimentaires font l'objet en France et en Europe de réformes importantes. Ils comportent trois éléments, conformément à la définition de l'OMS : l'évaluation du risque, la gestion du risque, qui consiste à mettre en œuvre les mesures appropriées en fonction des résultats de l'évaluation, et la communication. En France, la réforme s'est pour l'essentiel attachée, avec la loi du 1^{er} juillet 1998, à constituer un pôle indépendant et unique d'expertise scientifique au sein de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). De ce fait, les compétences exercées à l'échelon territorial portent essentiellement sur la gestion du risque et, dans une moindre mesure, sur la communication que celle-ci nécessite.

Le « risque zéro » n'existant pas, l'interministérialité au niveau local doit donner au préfet la capacité d'arbitrer sur la base d'une vision claire des enjeux sanitaires et économiques. A cet effet, la charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992 confie au préfet de nouveaux instruments d'organisation des services. Leur application en matière de sécurité alimentaire se heurte toutefois à certaines difficultés.

L'Etat n'ayant pas achevé son adaptation aux nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire, le dispositif de gestion du risque reste insuffisamment fiable. Il apparaît donc nécessaire de clarifier les responsabilités et de renforcer l'efficacité du pilotage.

1 L'ETAT N'A PAS ACHEVE SON ADAPTATION AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

La sécurité alimentaire fait l'objet d'une attente nouvelle de la part des consommateurs. Or, les responsabilités en matière de gestion du risque, particulièrement dispersées, n'ont pas été adaptées à ces nouveaux enjeux. En revanche, l'évaluation du risque alimentaire a été rationalisée.

1.1 Une nouvelle appréhension du risque alimentaire

Les consommateurs expriment à l'égard de l'aliment¹ une méfiance accrue, alors que le niveau de sécurité alimentaire s'améliore, ce qui incite les décideurs à gérer tout autant la crainte du risque que le risque lui-même. Dans le même temps, les décideurs publics redoutent une éventuelle remise en cause de leurs responsabilités juridique et politique.

1.1.1 La diversification des risques

Les nouveaux modes de production engendrent des risques encore mal connus pour la santé humaine. En effet, le risque alimentaire résulte non seulement de contaminants microbiologiques (bactéries telles que la listeria), mais aussi de plus en plus de contaminants chimiques (dioxine, métaux lourds, etc), et radiochimiques (césium dans les champignons, par exemple). Les activités humaines sont ainsi devenues aujourd'hui des sources majeures de contaminations² : prions issus des viandes d'équarrissage, cultures effectuées sur des sols eux-mêmes pollués, ou encore aliments issus de modifications biotechnologiques soupçonnés d'être dangereux par nature (Organismes Génétiquement Modifiés).

L'émergence de risques nouveaux est donc liée à la sophistication croissante des conditions de production³, de distribution et de consommation (prise de repas à l'extérieur, surgelés, plats préparés, etc.). La chaîne de production et de commercialisation, de plus en plus complexe, présente de nombreux points de vulnérabilité dans la mesure où les différentes transformations, le stockage, le transport et la distribution favorisent les manipulations et les risques de rupture de la chaîne du froid. De même, l'ouverture croissante du marché français aux importations rend plus difficile la maîtrise des risques de contamination sur le territoire français. En effet, les contrôles vétérinaires aux frontières intra-communautaires ayant été supprimés par une directive de 1989⁴, les denrées en provenance d'Etats membres de l'Union européenne ou transitant par eux ne sont donc pas soumis aux contrôles français.

¹ L'aliment désignera dans ce rapport l'ensemble des substances solides et liquides, à l'exception de l'eau potable, des médicaments, des alicaments et du tabac.

² Les contaminations peuvent être également d'origine naturelle.

³ Les consommateurs ont découvert que les pratiques industrielles peuvent engendrer de nouveaux risques : la tentation de réduire les coûts de production par la modification du procédé de fabrication des farines animales en abaissant la température de chauffage de 120° à 80-90° a ainsi favorisé la contamination des bovins par l'ESB.

⁴ Directive CEE n° 89/662 du 11 décembre 1989

1.1.2 Un décalage entre la réalité du risque et sa perception

Il existe un décalage important entre l'évaluation du risque par les experts et sa perception par les consommateurs. Comme le souligne le sociologue Claude Fischler, « *la transformation croissante des produits par les filières agroalimentaires et la mondialisation des filières d'approvisionnement crée une distance entre [le consommateur] et les aliments, perçus de plus en plus comme mystérieux, ... de véritables Objets Comestibles Non identifiés.* ¹ » Ainsi, selon une enquête du CREDOC, 55% des Français considéraient en 1997 que les aliments présentaient des risques pour leur santé².

De ce fait, les pouvoirs publics sont conduits à prendre leurs décisions en fonction, non seulement du risque avéré, mais aussi de la crainte, même irrationnelle, exprimée par le consommateur. L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la commission européenne a ainsi reproché à la France d'avoir pris des mesures disproportionnées face à la crise de la dioxine, en mai et juin 1999, en interdisant l'importation de tous les animaux en provenance de Belgique et de leurs produits³. Les professeurs Kourilsky et Viney, auteurs d'un rapport au Premier ministre sur le principe de précaution, s'élèvent contre une telle gestion du risque qui repose plus sur la crainte que sur la réalité du risque⁴.

Ainsi, sur la longue durée, le risque alimentaire est-il de mieux en mieux maîtrisé. Par exemple, alors que le tonnage des denrées alimentaires et le nombre de repas pris à l'extérieur ont considérablement augmenté depuis le début des années 1990, le nombre de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) reste stable, aux alentours de sept à huit mille malades recensés par an⁵. Dans certains domaines, des progrès importants ont été réalisés : ainsi la listériose fait de moins en moins de victimes avec une incidence en chute de 45% entre 1988 et 1997⁶.

1.1.3 Le principe de précaution face à la menace pénale

La prise de conscience par les décideurs publics du risque croissant de mise en cause pénale n'épargne pas le domaine de la sécurité alimentaire. Du fait des réformes récentes de la procédure pénale qui ont accru la place des victimes⁷, les associations de consommateurs ou les victimes d'accidents collectifs peuvent désormais se constituer parties civiles. La création, encore limitée, d'associations de victimes de contaminations alimentaires telles que la listériose, la trichinose, la légionellose, est révélatrice d'un changement progressif des comportements, même si les actions en justice à l'encontre des pouvoirs publics sont encore peu nombreuses⁸, du fait sans doute d'une méconnaissance de la chaîne des responsabilités.

¹ *Raison et déraison dans la perception des risques alimentaires*, Cahier de nutrition diététique n°33, mai 1998, page 297sq.

² Enquête commandée par la direction générale de l'alimentation, décembre 1997.

³ Rapport d'une mission en France du 15 au 18 juin 1999 ; XXIV/1184/99-MB-final (04/08/99)

⁴ Philippe Kourilsky et Geneviève Viney : Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, 29 novembre. 1999

⁵ Le nombre de malades déclarés victimes de TIAC est passé de 7 968 à 7 817 entre 1990 et 1997 (fiche réflexe de la DGAL, septembre 1998)

⁶ Réseau national de santé publique, bulletin épidémiologique n° 33/98

⁷ Cf. rapport Kourilsky et Viney *supra*, page 103

⁸ Ils font partie de la centaine de "contentieux émergents à valeur symbolique" recensés par le Rapport au Garde des Sceaux sur la politique pénale menée en 1999, Direction des affaires criminelles et des grâces, avril 2000.

La prise en compte de ces nouveaux enjeux de responsabilité explique également le développement en France et en Europe du principe de précaution en matière de sécurité alimentaire. Introduit à la fin des années 1980 dans des conventions internationales relatives à la prévention de l'environnement, il s'est imposé en droit communautaire et en droit interne¹.

Tandis qu'aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, une mesure de restriction à l'égard d'un produit ne peut être prise que si des arguments scientifiques sérieux établissent sa nuisance, le principe de précaution répond à une démarche inverse : l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves, à un coût économiquement acceptable. Cette divergence d'approche constitue le cœur du désaccord entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur les OGM. C'est également au nom de ce principe que la France maintient son embargo à l'encontre des viandes britanniques. En France, le juge administratif commence à faire application de ce principe en matière de sécurité alimentaire. Le Conseil d'Etat, par une décision du 29 décembre 1999, a ainsi confirmé au nom du principe de précaution, la légalité d'une décision ordonnant la destruction de la totalité des stocks de perches du Nil surgelées, susceptibles d'être contaminées aux pesticides.

1.1.4 Une prise de décision politique de plus en plus contrainte

La nature de la responsabilité en matière de risque alimentaire est tout autant politique que juridique. Les crises alimentaires peuvent désormais avoir des répercussions politiques. C'est ainsi que la majorité soutenant le gouvernement belge de Jean-Luc Dehaene n'a pas été reconduite aux élections législatives de juin 1999 en raison notamment de la mauvaise gestion de la crise de la dioxine. De même, la commission européenne a été mise en difficulté par le Parlement européen au sujet de la crise de la "vache folle"².

Mais la marge de manœuvre du gouvernement est étroite, car, dans un domaine aussi sensible que la sécurité alimentaire, toute mesure, voire une simple déclaration, peut avoir un impact économique considérable. Ainsi les déclarations du ministre britannique de la santé, le 20 mars 1996, sur la possible transmission de l'ESB à l'homme ont-elles provoqué, la semaine suivante, un embargo européen sur le bœuf britannique. Au cours du printemps et de l'été de cette même année, la chute des achats français atteint 25% pour la viande bovine et 45% pour les abats³. De même, le risque de ruiner une filière peut encore, aujourd'hui, conduire le ministre français de l'agriculture à s'écarter du principe de précaution et d'un avis de l'AFSSA en renonçant à interdire l'usage des intestins bovins dans l'alimentation⁴.

Pour faire face à ces multiples enjeux, l'Etat doit mobiliser un nombre considérable de services, reflet d'une dispersion des responsabilités.

¹ Article 130 R du traité de Maastricht (actuel article 174 du traité de la communauté européenne) dans le titre consacré à l'environnement. Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et extension du champ à la santé humaine par la loi du 30 décembre 1996 : dispositions inscrites à l'article L.200.1 du code rural.

² Cf. *infra* 1.3.3.2

³ Cf. *De la « vache folle » à la « vache émissaire »*, Rapport de l'Assemblée nationale, Rapporteur Jean-François Mattéi, janvier 1997, Tome 1, p. 17 sq.

⁴ Le 21 juin 2000, le ministre de l'agriculture est revenu sur son intention première, guidée par un avis de l'AFSSA du 18 mai, d'interdire l'utilisation de la totalité des intestins bovins, au double motif que cette mesure aurait ruiné l'industrie de la boyauderie, et qu'elle aurait imposé l'interdiction des importations, y compris intra-communautaires, de produits à base d'intestins (*Le Monde*, 23 juin 2000).

1.2 Une responsabilité dispersée entre de multiples intervenants

La responsabilité de la gestion du risque alimentaire présente en France la double particularité de reposer essentiellement sur l'Etat, malgré l'implication croissante des professionnels, et d'être partagée, au sein de l'administration, entre de multiples services.

1.2.1 Une organisation administrative éclatée

L'extrême complexité institutionnelle de la gestion du risque résulte plus des aléas de l'histoire que d'une démarche réfléchie.

1.2.1.1 L'organisation à l'échelon central

Jusqu'à cinq ministères interviennent de manière significative dans le dispositif français de sécurité alimentaire.

Le ministère de l'agriculture exerce un rôle prépondérant avec la **direction générale de l'alimentation (DGAL)**, qui est chargée de la santé des plantes et des animaux et du contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires¹.

Le secrétariat d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat intervient, en matière de sécurité alimentaire, avec la **direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF)**, qui est notamment chargée de veiller à la qualité et à la sécurité des denrées². Cette compétence résulte d'un transfert des services de la répression des fraudes du ministère de l'agriculture au ministère de l'économie et des finances en 1983, à la demande des syndicats représentatifs du personnel de ce service. L'importance assez récente du ministère de l'économie distingue donc le système français des dispositifs étrangers (cf. annexe 8).

La faiblesse du ministère chargé de la santé contraste avec le rôle généralement important de ce dernier dans les autres Etats membres de l'UE. La **direction générale de la santé (DGS)** et plus particulièrement la nouvelle sous-direction de la gestion des risques des milieux³ est chargée de la qualité de l'alimentation et des eaux. Ses compétences s'exercent essentiellement au titre du contrôle de la qualité des eaux potables et des TIAC. En revanche, son association à l'élaboration de la réglementation alimentaire est limitée.

A ces trois principaux départements peuvent être ajoutés le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement avec la **direction de la prévention des pollutions et des risques** pour le risque chimique, la **commission du génie biomoléculaire et la commission du génie génétique** pour les OGM et le secrétariat d'Etat au budget avec la **direction générale des douanes et des droits indirects** pour les contrôles aux frontières.

¹ Décret n° 99-555 du 2 juillet 1999.

² Décret n° 85-1152 du 5 novembre 1985

³ qui résulte de la transformation du bureau de l'alimentation en sous-direction (décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services, et arrêté du 21 juillet 2000 portant organisation de la direction générale de la santé en services et sous-directions).

1.2.1.2 L'organisation à l'échelon local

- Le préfet :

Le préfet constitue la pierre angulaire du dispositif territorial de sécurité alimentaire. Sa compétence embrasse à la fois des pouvoirs de réglementation, d'autorisation, de contrôle et de sanction administrative. Il dispose ainsi du pouvoir d'édicter des règles particulières venant compléter la réglementation générale en matière d'hygiène¹. Il autorise, de plus, l'ouverture des abattoirs². Il préside également le conseil départemental d'hygiène³ dont l'avis est requis sur toutes les questions intéressant la santé publique et la protection sanitaire de l'environnement dans le département, notamment sur l'agrément préfectoral pour les installations classées. Il est, en outre, chargé du contrôle de l'application des règles d'hygiène publique⁴ pour lequel il dispose du pouvoir de sanction administrative et de réquisition. Il est responsable de la police sanitaire des végétaux⁵ et des animaux⁶. Il exerce l'ensemble de ces compétences sur avis des services déconcentrés en charge de la sécurité alimentaire dont il assure la direction.

- Les services déconcentrés du ministère de l'agriculture :

Les services vétérinaires départementaux (SVD) occupent un rôle de premier plan à l'échelon local. Au titre de l'hygiène alimentaire, ils sont chargés de contrôler la sécurité et la qualité des denrées animales et d'origine animale tout au long de la chaîne alimentaire⁷, et de délivrer l'agrément sanitaire nécessaire aux établissements agroalimentaires⁸. Au titre de la santé animale, les SVD mettent en œuvre des mesures de lutte contre les maladies des animaux (zoonoses). Les services vétérinaires effectuent **les trois-quarts de l'ensemble des contrôles** en matière de sécurité alimentaire. Leurs moyens ont progressé ces dernières années, à la fois en termes d'effectifs et de moyens financiers. On compte au total environ 4 000 agents dans les SVD (dont 700 inspecteurs-vétérinaires et 2 600 techniciens-vétérinaires), en augmentation sensible depuis 10 ans⁹. Les crédits d'intervention et de fonctionnement techniques représentaient 459 millions de francs en 2 000¹⁰ (cf. annexe 5).

Une **brigade nationale d'enquêtes vétérinaires (BNEV)** intervient le plus souvent dans le cadre judiciaire, sur certains dossiers aux conséquences nationales ou internationales tels que la lutte contre l'utilisation illicite de facteurs de croissance ou les trafics de viandes interdits aux échanges.

Les services régionaux de protection des végétaux (SRPV), participent à la sécurité alimentaire par leur action dans le domaine de la santé végétale et les produits de traitement phytosanitaires. Ces services, qui comptent au total 350 agents, sont habilités à délivrer un passeport phytosanitaire pour les produits végétaux. Ils ont également chargés de la

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, art.34-III.

² Décret n°91-1234 du 6 décembre 1991.

³ Article L-776 du code de la santé publique.

⁴ Art. L-49 et L-772 du code de la santé publique

⁵ Art. 342 à 364 du code rural, livre II, titre X.

⁶ Art. 215, 219 à 243 et 224 du code rural, livre III, chapitre VII.

⁷ Loi 65-545 du 8 juillet 1965

⁸ Loi 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture

⁹ En 1999 : 2983 agents des corps techniques soit une augmentation de 9,4% depuis 1990, 685 emplois administratifs, 110 agents mis à disposition, et 297 vacataires. Cf. note de la DGAL du 7 novembre 1999.

¹⁰ Cf. note DGAL du 7 novembre 1999.

biovigilance des organismes génétiquement modifiés¹. Leurs crédits d'intervention (60 millions de francs en 2000) ont doublé en quatre ans.

- Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

Les **directions régionales et départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** (DRCCRF et DDCCRF) interviennent principalement sur la base de la protection du consommateur et de la loyauté des transactions². Les DDCCRF participent, par ailleurs, aux plans de surveillance des contaminants physico-chimiques ou microbiologiques avec les services vétérinaires. Elles procèdent à la recherche d'anabolisants en élevage en collaboration avec les services vétérinaires.

On compte quelque 4 000 agents dans les DRCCRF et DDCCRF, sachant que la sécurité alimentaire n'est qu'une part minoritaire de leur travail : elle est estimée, par la DGCCRF, à environ 10% du temps consacré par les agents, et à 20% du nombre d'actions menées³. Le budget consacré à la sécurité des consommateurs représentait 214 MF en 1998⁴.

Le ministère de l'économie assure également les contrôles sur les denrées alimentaires en provenance des pays tiers par les agents des douanes au sein des **27 Postes d'inspection frontaliers vétérinaires** (dans lesquelles des inspecteurs vétérinaires sont également présents) et au sein des **40 Postes d'inspection frontaliers phytosanitaires**. Les contrôles vétérinaires aux frontières intra-communautaires ont été cependant supprimés par une directive de 1989⁵, seuls les animaux vivants continuent de faire l'objet de contrôles systématiques.

- Les services du ministère chargé de la santé :

L'action de la DGS est relayée au niveau local par les **directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale** (DRASS et DDASS). En vertu de l'article L 11 du code de la santé publique, les DDASS surveillent la restauration collective et font le recensement des maladies à déclaration obligatoire, en particulier les TIAC. Elles sont chargées de la surveillance et la promotion de la qualité des eaux.

La faiblesse des moyens de la DGS en matière de sécurité alimentaire se retrouve au niveau des DDASS (cf. annexe 5). Avec 377 médecins-inspecteurs de santé publique et 150 ingénieurs du génie sanitaire, les DDASS sont unanimement considérées comme étant en sous-effectifs notoires pour la gestion de la sécurité alimentaire. Dans de nombreux départements, ce sont les SVD qui assurent seules les enquêtes sur les TIAC, alors que les DDASS sont censées y participer. A Toulouse, la DDASS a choisi de déléguer, en matière de TIAC, ses pouvoirs au service communal d'hygiène et de santé de la ville.

¹ mission renforcée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Cf. *infra* 1.3.1.2.

² Décret du 22 janvier 1919 modifié portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi sur la répression des fraudes du 1^{er} août 1905; loi 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs ; de la loi 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation

³ Tableau de bord, bureau A3, DGCCRF

⁴ Projet de contrat d'objectifs et de moyens entre la DGCCRF et la direction du budget 2001-2003, 25 jan 2000.

⁵ Directive CEE n° 89/662 du 11 décembre 1989

- Les services du ministère de l'équipement :

De manière secondaire, les **directions départementales des affaires maritimes** (DDAM) rattachées au ministère de l'équipement interviennent essentiellement en matière de protection zoosanitaire du milieu marin et des coquillages¹.

1.2.1.3 Des tentatives d'unification

La permanence d'une telle multitude des services de l'Etat chargés des contrôles en sécurité alimentaire représente une spécificité française : de nombreux pays ont entrepris en effet de fusionner les services. Ainsi les **Pays-Bas** ont-ils décidé en 1998 de regrouper les deux services du ministère de la santé compétents pour l'inspection des animaux de boucherie et celle des autres aliments au sein d'un seul service, l'Inspection pour la protection de la santé, pour les marchandises et pour les questions vétérinaires. Grâce à sa direction générale et ses cinq services régionaux, elle a la charge de l'ensemble du contrôle de la sécurité alimentaire, à l'exception de l'établissement de la réglementation.

En France, au contraire, des tentatives d'unification des services déconcentrés de l'Etat chargés de la gestion du risque alimentaire n'ont pas abouti. Une volonté d'unification des services a vu le jour en 1976 avec la constitution, au sein du ministère de l'agriculture, d'une éphémère direction de la qualité, regroupant les services de la protection des végétaux, les services vétérinaires et le service de la répression des fraudes. A la création d'un ministère de la consommation en 1981, l'ensemble des compétences de la direction de la qualité y furent transférés. La disparition de ce ministère en 1983, et sa transformation en secrétariat d'Etat auprès du ministère de l'économie et des finances opère un nouveau fractionnement et consacre le rattachement des Fraudes au ministère de l'économie.

Les crises récentes et la nouvelle sensibilité de l'opinion à ces questions n'ont pas conduit l'Etat, en France, à clarifier la répartition des rôles entre services déconcentrés en matière de gestion du risque, pan délaissé par les récentes réformes.

1.2.2 Le rôle subsidiaire des collectivités locales

Au fur et à mesure de l'évolution des filières et des risques alimentaires, les mesures relatives à la gestion de la sécurité alimentaire ont été progressivement placées sous la responsabilité de l'Etat. Ainsi les collectivités locales ont-elles des prérogatives aujourd'hui limitées, en raison, non pas d'une décentralisation inachevée, mais d'une centralisation progressive.

1.2.2.1 Le rôle des communes

La responsabilité du contrôle de la salubrité des comestibles a d'abord été confiée aux communes. La loi de 1884 sur les libertés communales a chargé le maire, en vertu de ses prérogatives de police municipale, de *«l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et de la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente»* ainsi que *«du soin de prévenir (...) les épizooties»* (actuel art. L 2212 – 2 du CGCT).

¹ Décret 94-340 du 28 avril 1994 relatif aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des coquillages vivants

- L'encadrement progressif des compétences communales :

Face aux carences locales en matière de réglementation de l'hygiène (y compris alimentaire), le décret-loi du 30 octobre 1935 a prévu l'édiction par les préfets de règlements sanitaires départementaux (RSD), que les communes pouvaient seulement compléter par des dispositions municipales spécifiques plus strictes. Les RSD continuent de s'appliquer dans les limites des règles spéciales applicables; en fait, un RSD type a été préparé par le conseil supérieur d'hygiène publique afin d'assurer la mise en conformité de ces documents avec les modifications des réglementations nationale et communautaire qui encadrent de plus en plus précisément l'action des acteurs locaux.

Le contrôle de l'application de la réglementation est également passé sous la responsabilité de l'Etat. Jusqu'en 1965 les services vétérinaires municipaux contrôlaient la salubrité des produits laitiers et carnés, aux stades de la transformation et de la distribution, ainsi que les abattoirs. Une telle organisation, nécessairement hétérogène, n'était plus acceptable dès lors que les circuits commerciaux s'allongeaient et que la production des aliments s'industrialisait. C'est ainsi que des services d'Etat ont été mis en place en 1965, en regroupant sous l'autorité d'un directeur des services vétérinaires les agents du service départemental des épizooties et des services vétérinaires municipaux.

- Le maintien de compétences communales concurrentes de celles des services de l'Etat :

Bien qu'encadrés, les pouvoirs de police du maire et les RSD permettent aux services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) de réaliser des contrôles au stade de la distribution (hygiène alimentaire et conformité des locaux). Ces compétences peuvent s'exercer concurremment avec celles des services de l'Etat. De plus, de par ses pouvoirs de police, le maire est compétent pour prononcer les fermetures d'établissements. Cependant, ces pouvoirs ne sont mis en pratique que de façon exceptionnelle : lorsqu'ils sont saisis par les services de l'Etat, les maires préfèrent laisser au préfet la décision de prendre les arrêtés de fermeture. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a pris acte de cette pratique : l'article 259-2 nouveau du code rural autorise désormais les préfets à prendre les arrêtés de fermeture sans avoir à constater la carence du maire.

Si les élus sont davantage sensibles à la sécurité alimentaire, cette préoccupation se traduit moins par une politique de contrôle perçue comme étant à la charge de l'Etat que par une vigilance accrue en matière de restauration municipale. La commune de Rueil-Malmaison a ainsi créé son Agence de sécurité alimentaire chargée notamment d'épauler le service des affaires scolaires, responsable d'un million de repas servis par an¹.

1.2.2.2 Le rôle des départements

Les conseils généraux participent à la sécurité alimentaire dans la mesure où la responsabilité des laboratoires départementaux leur a été conférée en 1988. Ces laboratoires dépendaient auparavant des SVD, mais leur fonctionnement étant principalement assuré par des contributions du département, le législateur a pris en compte cette dépendance financière. Les SVD adressent les échantillons prélevés sur des denrées dans le cadre de leurs missions d'inspection sanitaire au laboratoire de leur département. De même, les fabricants de produits alimentaires peuvent leur adresser les prélèvements réalisés dans le cadre des autocontrôles.

¹ Cf. Bulletin des élus locaux n°153, déc 1999 – jan 2000, page 17

1.2.3 Une implication accrue des professionnels

La récente mise en œuvre de procédures d'autocontrôle par les professionnels s'accompagne d'un recentrage de la mission des services de l'Etat vers une vérification de l'efficacité de ces procédures, et d'une déléation de certaines missions sanitaires.

1.2.3.1 Le développement de l'autocontrôle avec l'assistance des services déconcentrés

Sous l'influence de l'Union européenne, une "nouvelle approche" des relations entre les services de contrôle et les professionnels s'est développée depuis peu, fondée sur une plus grande responsabilisation des producteurs.

La directive communautaire 93/43/CEE du 14 juin 1993, relative à l'hygiène alimentaire, propose ainsi aux professionnels de l'alimentation des outils de maîtrise de la qualité de leurs produits, fondés sur le système **HACCP** (*Hazard Analysis Critical Control Point / Analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise*). Cette procédure, dont la mise en œuvre relève des professionnels, permet d'identifier les dangers spécifiques, de les évaluer et d'établir des mesures préventives pour les maîtriser, au terme des étapes suivantes :

1. Identification des dangers à tous les stades;
2. Détermination des points critiques de contrôle (toutes les étapes qui doivent être contrôlées pour éliminer le danger);
3. Etablissement des limites critiques à respecter;
4. Mise en place d'un système de surveillance (tests);
5. Adoption des actions correctives qui s'imposent;
6. Mise en place d'un système documentaire concernant toutes les procédures et enregistrements.

En raison de la lourdeur de la procédure, seules les industries de transformation des produits, les activités de transport et d'entreposage des denrées alimentaires ainsi que la restauration collective doivent obligatoirement comporter un dispositif d'autocontrôle. Par ailleurs, dans la plupart des Etats membres, l'absence de mise en œuvre ne conduit pas pour l'instant à la rédaction de procès-verbaux par les services de contrôle ¹.

Le rôle de la puissance publique en matière de contrôle se traduit désormais essentiellement par un contrôle *ex post*, tendant à vérifier l'efficacité des auto-contrôles. L'obligation de moyens, qui s'imposait auparavant à l'entreprise par le biais de la réglementation, laisse ainsi place à une obligation de résultat (la sécurité du produit final), assortie d'un libre choix des moyens. Le niveau de sécurité est ainsi renforcé par la formalisation d'un échelon supplémentaire de surveillance.

Pour mettre en place la procédure d'autocontrôle, les services vétérinaires apportent aux professionnels une assistance technique, particulièrement utile aux PME, qui rencontrent souvent de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de la méthode HACCP. Ce soutien est relayé, au niveau des professionnels eux-mêmes, par les **comités locaux d'action qualité (CLAQ)**, animés par la chambre des métiers. Ces comités, qui rassemblent les services vétérinaires, la DDCCRF, la DDASS et les représentants des producteurs, élaborent des fiches

¹ Rapport sur la deuxième phase de visites effectuées par les services de la commission européenne en application de la directive 93/43, en vue de l'évaluation des systèmes nationaux de contrôle officiel des denrées alimentaires (12 janvier 2000).

d'information et des guides de bonnes pratiques à l'intention des professionnels et constituent des courroies de transmission pour l'application locale de la réglementation.

1.2.3.2 La délégation aux professionnels des missions sanitaires annexes

Dans les années cinquante, le développement rapide de maladies animales transmissibles à l'homme (brucellose, tuberculose et leucose) a incité les services vétérinaires à encourager la création de groupements de défense sanitaire (GDS), organismes agréés par le ministère de l'agriculture, réunissant les éleveurs et leurs partenaires (organisations agricoles, vétérinaires libéraux et laboratoires départementaux) pour mettre en œuvre des actions de prophylaxie. Cette intervention conjointe des services publics et des professionnels s'est révélée très efficace et a permis d'éradiquer quasi-intégralement les zoonoses. Aujourd'hui, les GDS participent essentiellement à la prévention de maladies dites «économiques», non transmissibles à l'homme, mais qui empêchent la commercialisation des animaux et constituent une lourde charge pour les éleveurs. Dans certains départements, ils sont également associés à la gestion du dispositif de traçabilité du cheptel.

Les propriétaires d'animaux doivent faire procéder aux opérations prescrites pour la prévention et l'éradication des zoonoses, y compris l'abattage. Ces opérations sont confiées à tout vétérinaire libéral dès lors qu'il est investi par l'administration d'une mission de police que reconnaît l'attribution d'un **mandat sanitaire**. Il est alors placé sous l'autorité des services vétérinaires et a l'obligation de prévenir le préfet de tout manquement aux mesures d'éradication.

Cette tendance à l'association croissante des professionnels est confirmée par le projet de loi portant dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale¹. Ce texte crée en effet, pour les principales zoonoses, des réseaux d'épidémiologie-surveillance qui reposeront sur l'intervention des groupements de défense sanitaire ou des vétérinaires sanitaires.

La gestion du risque alimentaire est donc du ressort de nombreux intervenants. La complexité et l'éclatement institutionnel de la gestion du risque n'ont guère été remis en cause par le mouvement de réforme provoqué en France par les crises récentes.

1.3 Des réformes portant essentiellement sur l'évaluation du risque

Si, en Europe, la vague de réformes qui a répondu à la crise de la "vache folle" a souvent conduit à remettre en cause l'ensemble du système administratif en charge de la sécurité alimentaire, elle n'a pas connu la même ampleur en France. Les instruments de gestion du risque ont été améliorés, mais la réforme a porté essentiellement sur le renforcement de l'évaluation du risque.

1.3.1 Des instruments rénovés de contrôle

Deux réformes ont été successivement conduites en 1999 tendant à clarifier l'organisation du ministère de l'agriculture et à renforcer le contrôle des services déconcentrés de l'Etat.

¹ Projet de loi n° 2253, déposé le 15 mars, adopté le 2 mai 2000 à l'Assemblée nationale, et en cours d'examen au Sénat.

1.3.1.1 La clarification des structures de la DGAL

Au niveau central, la principale mesure adoptée en matière de gestion du risque, pour répondre aux inquiétudes du consommateur quant à l'efficacité de l'administration et à son indépendance à l'égard des intérêts économiques, a consisté en la réforme du ministère de l'agriculture et de la pêche et particulièrement de la DGAL en 1999¹. Le principe en a été la séparation claire des fonctions de soutien à la production de celles du contrôle, afin qu'aucune considération étrangère à la sécurité alimentaire ne viennent nuire à la rigueur et à l'efficacité des contrôles. Ainsi le département "gestion des aides à l'agro-alimentaire" qui relevait de la DGAL a-t-elle rejoint la direction des politiques économique et internationale, tandis que la "gestion de l'identification" a suivi le chemin inverse en devenant une mission de la DGAL.

1.3.1.2 Le renforcement du contrôle des services déconcentrés de l'Etat

La mission de contrôles des services déconcentrés a été renforcée grâce à l'attribution de prérogatives nouvelles par la **loi d'orientation agricole** n° 99-574 du 9 juillet 1999.

Le contrôle de la chaîne alimentaire est rendu plus efficace par la mise en place d'obligations de déclaration des élevages au préfet et d'identification détaillée des animaux d'élevage. De même, la loi institue l'obligation de traçabilité pour un certain nombre de produits, qui seront définis par le règlement. Les contrôles à l'importation des produits originaires de pays non membres de l'Union européenne sont étendus. Enfin, un système de surveillance biologique du territoire est mis en place (création d'un comité de biovigilance), et les agents chargés de la protection des végétaux se voient confier des pouvoirs de contrôle et de police administrative renforcés sur les végétaux.

Par ailleurs, il est remédié à la disproportion des sanctions administratives, qui les rendait peu applicables (du fait des conséquences économiques et sociales de la suspension totale de l'agrément entraînant la fermeture de l'établissement) par la possibilité de ne suspendre que partiellement l'agrément. La fermeture des établissements est néanmoins facilitée, le préfet pouvant désormais y procéder de plein droit². Les pouvoirs de police administrative ont donc été renforcés.

1.3.2 Un dispositif d'évaluation renforcé par la création de l'AFSSA

La séparation de l'évaluation et de la gestion du risque, consacrée par le *codex alimentarius*³, vise à éviter que l'objectivité et la rigueur de l'évaluation ne soient entachées par des considérations relevant de la gestion du risque, d'ordre économique ou administratif. Le *codex alimentarius* reconnaît qu'une certaine interaction entre les deux domaines est toutefois inévitable et nécessaire.

En France, la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité alimentaire des produits destinés à l'homme, introduisant ce

¹ Décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche et arrêté du 2 juillet 1999 portant organisation et attributions de la direction générale de l'alimentation

² Article 259-2 nouveau du code rural, cf supra 1.2.2.1

³ La FAO et l'OMS établissent en 1962 la commission du *codex alimentarius* chargée d'élaborer des normes internationales qui servent de guide aux échanges internationaux de denrées et contribuent à protéger les consommateurs. Le *codex alimentarius* rassemble aujourd'hui 146 pays et a fixé 237 normes alimentaires et 41 codes d'usages en matière d'hygiène. L'OMC a décidé lors de sa création que les normes du *codex* lui servirait de référence, notamment pour trancher les litiges au sein de son organe de règlement des différends.

principe de séparation de l'évaluation et de la gestion, a créé un établissement public national, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation. En effet, cette agence se voit confier une mission «*d'évaluation des risques sanitaires relatifs à la consommation de produits alimentaires*» (art. L 794-2, 7 du code de la santé publique). Le principe de séparation évaluation – gestion permet d'éviter la «*confusion des rôles entre scientifiques, politiques et administratifs. Les scientifiques doivent pouvoir émettre des avis sans avoir à prendre en considération d'éventuelles conséquences matérielles ou administratives (...) mais ce n'est pas à eux de prendre les mesures qui relèvent du gouvernement (...) Le gouvernement doit prendre ses responsabilités*»¹. Avec la réforme, la gestion du risque demeure bien de la compétence des responsables politiques.

A la différence de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), créée par la même loi, **l'AFSSA est dépourvue de services de contrôles propres**. Elle ne dispose que des moyens des structures d'expertise préexistantes qui ont été regroupées en son sein².

D'autre part, toute communication directe entre les services déconcentrés et l'agence a été écartée. L'AFSSA, outre qu'elle peut s'autosaisir, ne peut être saisie que par le gouvernement, ou les associations agréées de consommateurs. Un protocole en date du 27 septembre 1999³ sur les relations entre l'AFSSA et les ministères de tutelle prévoit la saisine interministérielle de l'agence «*sauf dans les cas où l'on se situe dans un domaine de responsabilité propre d'un ministre, ou lorsque l'urgence le justifie*». Mais, **il n'est pas prévu que les services déconcentrés, ni les préfets puissent directement la saisir**, toute demande de leur part devant être adressée à leur administration centrale.

Si cette réserve de saisine à l'égard de l'administration déconcentrée permet à l'agence d'éviter d'être submergée de demandes, elle est en revanche regrettable dans la mesure où elle favorise une évocation centralisée et retardée des problèmes auxquels ces services peuvent être confrontés. Actuellement l'évaluation du risque au niveau local tend donc à se développer selon des modalités parallèles : un système de gestion des connaissances, sous forme de base de données d'expertise scientifique, financé par la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) est ainsi expérimenté dans un département pilote, la Côte d'Or.

L'AFSSA n'est pas dépourvue toutefois de tout droit de regard sur la gestion du risque. Elle peut, en effet, demander au ministre concerné de faire procéder aux contrôles ou investigations nécessaires et peut évaluer les méthodes de contrôle utilisées et contribuer à la qualité et à l'indépendance de ces contrôles⁴. Cette disposition dote l'agence d'un pouvoir de surveillance du fonctionnement de l'administration assez éloigné de sa mission d'expertise scientifique. A ce jour, cependant, ce contrôle n'a jamais été exercé.

En outre, sa mission consultative à l'égard des textes législatifs et réglementaires contribue également à lui donner un droit de regard sur la gestion. L'agence «*fournit au*

¹ Intervention de la secrétaire d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat, lors de la discussion devant le Sénat de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. J.O., débats parlementaires préalables à la loi du 1^{er} juillet 1998.

² Tels la section alimentation et nutrition du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF), le Centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation (CNERVA), et le Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA), représentant en 1999 un effectif de 700 personnes.

³ Signé par les directeurs généraux de la santé, de l'alimentation, de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes et par le directeur général de l'agence.

⁴ Art. L 794-2, 9° et 10° du code de la santé publique.

gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence»¹. L'agence assure une large communication de ses saisines et avis².

La séparation entre évaluation et gestion n'est pas exempte d'ambiguïtés. L'avis du 25 avril 2000 sur le risque sanitaire lié à la *Listeria monocytogenes*, par exemple, suggère un véritable arsenal de mesures destinées à perfectionner le contrôle du risque³. Le gouvernement est conduit à un choix difficile : soit le gouvernement décide de s'écarter de l'avis de l'agence au risque de mettre en cause la crédibilité de celle-ci; soit il se sent lié par l'avis des experts et dans ce cas, de fait, l'agence participe à la gestion du risque⁴.

Depuis sa mise en place effective par le décret n° 99-242 du 26 mars 1999, l'Agence a rendu 52 avis en 1999 dont la quasi-totalité à la demande du gouvernement⁵. Ses avis ont notamment porté sur la crise de la dioxine, l'alerte sur le Coca-Cola, l'ESB, la crise de la *Listeria* et sur les conséquences de la pollution consécutive au naufrage du pétrolier Erika. Ces avis témoignent du défi auquel est confrontée l'AFSSA, appelée à faire preuve de capacité de réaction rapide, alors que l'évaluation scientifique requiert du temps.

1.3.3 Des réformes institutionnelles plus ambitieuses en Europe

Les réformes réalisées dans plusieurs pays européens ont permis une réorganisation plus complète des structures administratives en charge de la sécurité alimentaire, puisque les dispositifs de gestion du risque sur le terrain ont été également repensés.

1.3.3.1 La mise en place d'agences regroupant évaluation et gestion du risque

Ces deux dernières années, quatre nouvelles agences ont été mises en place dans les pays européens. Au **Royaume-Uni**, le *Food Standards Act* du 11 novembre 1999 a créé la *Food Standards Agency* (FSA). En **Belgique**, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) a été instituée par la loi du 4 février 2000. En **Irlande**, le *Food Safety Authority of Ireland Act* (juillet 1998) a établi la *Food Safety Authority of Ireland* (FSAI). Une agence, l'Autorité nationale pour le contrôle alimentaire, a également été créée en **Grèce** par une loi-cadre de juin 1999.

Plusieurs autres pays européens réfléchissent à la mise en place de telles structures tels le Portugal et l'Espagne. En **Espagne**, le Parlement a donné mandat au gouvernement en décembre 1999 pour mettre en place une agence de sécurité sanitaire des aliments (*Agencia Española de Seguridad de los Alimentos* – AESA) dont le champ d'action n'est cependant pas encore défini.

¹ Art. L 794-2, 2° du code de la santé publique

² L'agence a ouvert un forum sur la *Listeria* sur son site internet. Environ 70 000 connexions ont eu lieu lors de ce forum ouvert entre septembre 1999 et juillet 2000.

³ Notamment de développer la surveillance de la *Listeria* en amont de la production agroalimentaire, d'accroître les contrôles au stade de la transformation, de réformer la notion de seuil à la production, à la distribution et à la consommation et d'améliorer l'information des consommateurs.

⁴ Le gouvernement, qui avait suivi les avis de l'AFSSA concernant l'embargo du bœuf britannique, s'en est démarqué pour la première fois avec sa décision, le 21 juin 2000, de ne pas interdire l'utilisation d'intestins bovins. Cf. *infra*. 1.1.4, note 3.

⁵ Rapport d'activité 1999 de l'AFSSA, mai 2000.

Si l'évaluation constitue le point commun de ces différentes structures, le spectre de leurs missions est très varié. En effet, on ne peut trouver en Europe deux agences ayant le même rôle ou les mêmes compétences (cf. annexe 7). **Trois de ces nouvelles agences interviennent au niveau de la gestion du risque** : la FSAI irlandaise et l'AFSCA belge qui réalisent directement les contrôles et la FSA britannique qui participe à l'élaboration de la réglementation et effectue le contrôle des contrôles.

La FSA britannique jouit de l'indépendance la plus grande puisqu'elle rend compte par l'intermédiaire du ministre de la santé aux parlements d'Angleterre et d'Ecosse, et aux Assemblées du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Elle n'est pas en prise directe avec le gouvernement et opère à distance ("*at arm's length*") sous la responsabilité d'un président, d'un vice-président et de douze autres membres. Les agences belge et française ont des statuts comparables : établissements publics placés sous l'autorité hiérarchique de ministres. Mais, tandis que l'agence fédérale ne dépend que du ministre de la santé, **l'agence française reflète le partage des compétences existant avec une triple tutelle** des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation.

Le champ de compétence de ces différentes agences couvre toujours la chaîne alimentaire dans sa totalité : de la production à la consommation, alimentation animale comprise. Les autres domaines de compétence sont plus variables et dépendent de l'organisation administrative préexistante et des crises récentes. Ainsi l'AFSSA est-elle compétente pour la santé animale et les eaux destinées à la consommation humaine, la FSA pour la nutrition, l'étiquetage et les nouvelles technologies alimentaires, l'AFSCA pour la santé animale et la nutrition.

Après avoir inscrit, sous l'effet des crises récentes, la sécurité alimentaire comme l'une de ces priorités, l'Union européenne étudie actuellement le projet d'une "Autorité alimentaire européenne", sur le modèle des différentes agences qui ont vu le jour en Europe ces dernières années.

1.3.3.2 La future Autorité alimentaire européenne

La crise de l'ESB a fortement ébranlé la commission Santer à la suite du rapport adopté par la commission d'enquête du Parlement européen le 7 février 1997, celle-ci allant jusqu'à évoquer la motion de censure pour les négligences graves commises. Elle a conduit à une profonde réorganisation de la commission européenne¹ : réunion des services compétents de l'ancienne direction générale XXIV (protection des consommateurs) au sein d'une nouvelle direction générale santé et protection des consommateurs, séparation des fonctions de gestion et d'évaluation du risque au sein de cette direction générale et naissance de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) chargé du contrôle communautaire des services de contrôle des Etats membres.

Dans son **livre blanc** publié le 12 janvier 2000, la commission européenne propose, outre l'unification et la mise en cohérence des 90 textes réglementaires actuellement en vigueur, la création d'ici à 2002 d'une «Autorité alimentaire européenne indépendante» chargée de l'évaluation des risques, de leur communication et de la réaction aux crises. Cette autorité reprendrait en réalité avec un habillage politique et des moyens *a priori* renforcés les différents services existant au sein de la direction générale santé et protection des consommateurs (cinq

¹ Avant la réforme, le dossier de l'ESB était traité par la DG VI (agriculture), la DG III (marché intérieur), la DG XXIV (protection des consommateurs) et la DG V (santé et sécurité).

comités scientifiques sur huit, la gestion du système d'alerte rapide et l'unité assurant le suivi et la diffusion des avis scientifiques). Depuis le conflit du bœuf britannique¹, la commission et les Etats membres sont très attentifs à l'articulation future des agences européenne et nationales. La commission et la majorité des Etats membres envisagent un système comparable à celui mis en place pour l'Agence européenne du médicament qui, pour éviter les avis divergents, associe les agences nationales à l'élaboration de l'avis communautaire².

Mais cet effort de rationalisation, en France comme en Europe, de l'évaluation du risque n'aura que peu d'effet s'il n'est pas accompagné d'une réorganisation des services chargés de la gestion du risque alimentaire. Une telle réorganisation s'avère particulièrement nécessaire dans notre pays.

¹ Le gouvernement français a refusé de suivre la décision de la Commission concernant la levée de l'embargo sur le bœuf britannique prise conformément à l'avis de du comité scientifique directeur de la commission et s'est conformé à l'avis de l'AFSSA du 30 septembre 1999 recommandant un maintien de l'embargo.

² Le système repose sur une délégation du travail d'évaluation à une agence d'un des Etats membres, chargée de préparer un rapport pour l'Agence européenne du médicament qui le validera.

2 LE DISPOSITIF DE GESTION DU RISQUE ALIMENTAIRE EST INSUFFISAMMENT FIABLE

La fiabilité du système de gestion du risque alimentaire peut être appréciée à l'aune de cinq critères principaux :

- **la capacité de pilotage**, qui suppose une identification claire des objectifs et des responsabilités ;
- **la cohérence**, qui repose sur l'aptitude du système à coordonner les acteurs, à arbitrer entre les différentes priorités et à organiser une communication concertée ;
- **l'adaptabilité**, c'est-à-dire la faculté du système d'encourager une autonomie d'action et d'organisation à l'échelon déconcentré pour s'adapter aux spécificités locales ;
- **la réactivité** qui constitue la capacité de mobilisation rapide des processus d'information, de décision et de gestion, dans la perspective des crises ;
- **la capacité d'évolution** qui consiste en la possibilité de perfectionner le système, au fur et à mesure du suivi et de l'évaluation de ses résultats.

Sur chacun de ces aspects, le système français de gestion du risque est, à des degrés divers, perfectible. Le système apparaît en effet peu lisible et peu cohérent ce qui constitue ses défauts majeurs. Il a certes accru son adaptation aux réalités locales et sa réactivité dans la gestion des crises mais faute d'outils adaptés, il reste cependant peu évolutif.

2.1 Un « pilotage à vue »

La gestion du risque souffre à la fois de l'absence de définition claire des objectifs assignés à la politique de sécurité alimentaire et de l'enchevêtrement des compétences des différents services.

2.1.1 Des objectifs insuffisamment explicites et parfois contradictoires

2.1.1.1 Des objectifs peu clairs

Les objectifs de la gestion du risque alimentaire sont mal identifiés. Ils ne figurent ni dans les décrets établissant l'organisation de la DGAL, de la DGCRRF ou de la DGS, ni dans la loi d'orientation agricole, dont un volet non négligeable est pourtant consacré à ce sujet. La seule information disponible se trouve dans les plaquettes de présentation du ministère de l'agriculture, qui précisent que l'un des objectifs du ministère est de «garantir aux consommateurs des denrées saines et sûres» et que la gestion des filières animales vise notamment à protéger la santé publique¹.

Pour les usagers, les objectifs, les décisions et les résultats de la politique de sécurité alimentaire manquent donc de transparence. L'administration elle-même peine à connaître les finalités de sa propre action.

¹ Présentation des services de contrôle du ministère de l'agriculture sur son site internet <http://www.agriculture.gouv.fr/alim/pres/page1.htm>

2.1.1.2 Le positionnement ambigu des services vétérinaires

Cette opacité des objectifs est la raison essentielle de l'ambiguïté du positionnement des SVD au sein du ministère de l'agriculture. L'intégration des services vétérinaires dans les directions départementales de l'agriculture, est la source d'un malaise permanent depuis 1965. Comme l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport au Président de la République en 1990¹, « *une contradiction demeure entre les missions des DDAF – essentiellement promouvoir la production et aider les producteurs et l'industrie agroalimentaire – et celles des SVD : assurer la protection sanitaire des animaux et veiller à la santé publique, ce qui suppose des pouvoirs de surveillance et de sanctions* ».

A la suite de la crise de la vache folle, le ministère de l'agriculture s'est efforcé de renforcer l'autonomie des services vétérinaires au sein des DDAF, sans dissiper toutefois totalement leur « mal-être ». Comme le suggérait un rapport du comité permanent de coordination des inspections² (COPERCI)³, une circulaire ministérielle du 1^{er} octobre 1998 a ainsi organisé l'autonomie du directeur des services vétérinaires à l'égard du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, en lui confiant notamment la gestion de crédits « fléchés ».

Le positionnement ambigu des services vétérinaires au sein du ministère de l'agriculture altère la **confiance** dont devraient bénéficier services de contrôle français.

Un rapport de l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale des affaires sociales sur la gestion au niveau local d'une crise qui a fait plusieurs victimes⁴ montre en particulier comment le comportement irrégulier, voire la mauvaise foi, d'un fabricant de produits alimentaires, n'ont pas été sanctionnés pendant plusieurs années. L'une des principales raisons de cette situation semble être la tendance des services vétérinaires à privilégier le dialogue avec les professionnels, au détriment du rôle répressif qui doit aussi être le leur. Cette réticence à sanctionner a suscité, de la part de la DGS, la remarque citée dans ce même rapport : "*On ne peut manquer de s'interroger sur le degré de tolérance justifiable pour l'administration : ne risque-t-on pas, en allant trop loin, de déresponsabiliser le responsable réel qui est le producteur et de faire ainsi endosser à l'État, aux yeux de la société, une responsabilité exorbitante et anormale?*"

Cette critique rejoint celle du rapport Mattei⁵ sur la crise de la "vache folle", qui note la discrétion des services vétérinaires et relève l'absence, jusqu'au mois d'octobre 1996, de procès-verbaux constatant des infractions à la réglementation mise en place depuis 1989 en matière d'importation d'animaux, de viandes et d'abats britanniques, alors que qu'il est apparu que cette réglementation avait été mal respectée.

Il est vrai que les réticences des services vétérinaires à sanctionner les professionnels ont été entretenues, jusqu'à une date très récente, par le caractère disproportionné des sanctions administratives.

¹ Les services vétérinaires de l'Etat dans les départements : moyens et missions, rapport 1990 p.161 et suiv.

² Gadoud, Guellec, Moulias et Rigoulet : Organisation des services déconcentrés du ministère de l'agriculture au regard de la mission relative à la sécurité alimentaire; rapport au ministre de l'agriculture et de la pêche, mai 1998.

³ Le COPERCI réunit l'inspection générale de l'agriculture, le conseil général du génie rural des eaux et forêts, le conseil général vétérinaire, et le conseil général de l'agronomie.

⁴ Rapport qui reste confidentiel en raison d'une procédure judiciaire en cours : les noms et lieux ne seront pas cités.

⁵ Rapport cité *supra* 1.1.2.

2.1.1.3 Des missions parfois contradictoires

L'ambiguïté des objectifs poursuivis par le ministère de l'agriculture en matière de sécurité alimentaire alimente la critique selon laquelle le positionnement des services vétérinaires au sein du ministère de l'agriculture serait incompatible avec un contrôle rigoureux des producteurs. Le ministère de la santé est, lui, partagé entre la faiblesse de ses moyens d'intervention et sa volonté de faire prévaloir la santé de la population sur toute autre considération, de façon d'autant plus exigeante qu'il demeure marqué par l'affaire du "sang contaminé".

Ce risque de contradiction est aggravé par le fait que les SVD et les DDCCRF exercent des compétences qui se recoupent largement, comme en témoigne l'exemple de la gestion de la crise du « poulet à la dioxine » en Eure-et-Loir¹. La DDCCRF a appliqué des mesures de consignation, la SVD des mesures de séquestre. Dans un but identique et avec des résultats similaires, ces deux services ont eu recours à des outils différents : des mesures judiciaires, décidées par le procureur de la République à la demande de la DDCCRF, et des mesures administratives, arrêtées par le préfet, sur proposition des SVD. Cet exemple illustre la difficulté de coordonner l'action préfectorale et celle du parquet.

2.1.2 Une gestion du risque pénalisée par l'enchevêtrement des responsabilités

2.1.2.1 Des compétences imbriquées

Au-delà de la multiplicité des acteurs en charge d'une même politique, le dispositif de sécurité alimentaire se caractérise par des recoupements de compétences. Une telle concurrence entre des services pour l'exercice de compétences identiques est exceptionnelle dans l'administration française.

En effet, certains textes confient les mêmes compétences aux DDASS, aux SVD et aux DDCCRF. Ainsi, les agents des DDCCRF, ceux des directions des douanes et des impôts, les vétérinaires inspecteurs, les ingénieurs et techniciens chargés de la protection des végétaux, les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, les agents de l'IFREMER sont tous qualifiés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions au titre des dispositions du code de la consommation² relatives à l'obligation générale de conformité et de sécurité, aux fraudes et falsifications, aux mesures d'application, et aux pouvoirs d'enquête. De même, SVD, DDCCRF et DDASS sont compétents pour garantir l'hygiène des aliments remis directement au consommateur³, les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social⁴ et le respect du Règlement sanitaire départemental⁵.

Il est dès lors impossible d'établir un tableau précis de la répartition des compétences entre les différents services. Les textes réglementaires ne sont pas définis en fonction du service compétent mais en fonction de la denrée concernée. Faute de pouvoir opérer un partage précis des fonctions, la réglementation générale est arrêtée conjointement par les trois ministres (agriculture, économie et finances, santé). Le contenu des textes relatifs au contrôle est général et renvoie « à la compétence propre » de chacun des services, sans la définir

¹ Note de la préfecture d'Eure-et-Loir, juin 1999.

² chapitres II à VI, livre II, titre Ier et II

³ Arrêté du 9 mai 1995 réglementant l'hygiène des aliments remis directement au consommateur (JORF 16/05/95)

⁴ Arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social (JORF 23/10/97)

⁵ cf *supra* 1.2.2. Le RSD est encore utilisé pour certains domaines non couverts par les arrêtés de 1995 et 1997.

précisément. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a confirmé cette tendance à l'enchevêtrement¹.

Comme le reconnaît une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, « *le fil est tenu entre la mission de réprimer les fraudes et celle d'éviter les risques, si tenu que la commission n'a pas vraiment réussi à déterminer où se situaient les périmètres propres des deux administrations et qu'elle n'est pas convaincue qu'elles mêmes le sachent vraiment et désirent le savoir*² ».

Le constat de ce désordre conduit les auteurs du rapport conjoint des inspections générales de l'agriculture et des affaires sociales³, à souligner *"l'importance et l'urgence d'instructions interministérielles, établissant de façon claire et précise la chaîne d'intervention, de responsabilités et de commandement pour l'ensemble des acteurs de la sécurité alimentaire"*. Les compétences de la DGCCRF et de la DGAL sont en effet trop voisines pour que les deux services n'aient pas le souci constant de défendre leur activité, au risque, parfois, de surenchère.

2.1.2.2 Des conséquences préoccupantes sur la gestion du risque

Cet enchevêtrement des compétences handicape la gestion du risque. Il nourrit en effet la complexité du système, au risque du blocage, et favorise l'existence de contradictions, de doublons et de lacunes.

Des dédoublements de moyens naissent de la concurrence des compétences. A la suite de la crise de la dioxine, la DGCCRF et la DGAL ont chacune entrepris de créer un laboratoire d'analyse des dioxines. Dans le domaine des systèmes d'information, la DGAL consacre actuellement d'importants efforts techniques et financiers à la mise en place d'une base de données commune à l'ensemble de ses services⁴, alors que de son côté, la DGCCRF a développé un logiciel de système d'aide à l'enquête⁵. Or ces initiatives se font sans que la DGAL ni la DGCCRF se soient concertées pour réaliser un système d'information permettant une gestion coordonnée du risque.

Cette situation se traduit également par une prolifération d'enceintes consultatives ministérielles souvent redondantes et par la parcellisation et le ralentissement de la production réglementaire⁶.

A l'échelon local, ce cloisonnement entre les administrations centrales affaiblit la capacité d'arbitrage du préfet et rend difficile la coordination de l'action des services déconcentrés. Lors de la crise des « poulet à la dioxine » en Eure-et-Loir⁷, la divergence d'orientation entre la DGAL et la DGCCRF n'a pas été perçue tout de suite. La majorité des instructions des administrations centrales a été adressée directement aux chefs de services déconcentrés, qui l'a communiquée tardivement et parfois partiellement au préfet. Ce dernier a

¹ Les contrôles au titre des articles 258, 259 et 262 du code rural sont repris dans l'article L 215-2 du code de la consommation

² Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions. Félix Leyzour, président, Daniel Chevallier, rapporteur. Assemblée nationale, 29 mars 2000. Page 327.

³ Rapport confidentiel cité. Cf. *supra* 2.1.1.3.

⁴ Baptisée « civet-marcassin »

⁵ Appelé SORA (Système opérationnel pour les réseaux et les activités).

⁶ La France est ainsi un des pays les plus en retard pour la transcription des directives européennes, concernant l'alimentation animale, car les directions générales, en rivalité pour assurer la responsabilité de ce secteur, prennent en otage la transcription de la législation communautaire.

⁷ Cf infra 2.1.1.3

alors assumé la responsabilité des mesures de séquestre ou de réquisition sans disposer d'une véritable capacité d'arbitrage.

Le rapport de l'Assemblée nationale sur la transparence et la sécurité de la filière alimentaire a signalé l'insuffisance de l'information du public à des fins de prévention¹. Il préconise que le consommateur reçoive une éducation dans des domaines aussi élémentaires que... l'utilisation du réfrigérateur. La division des compétences entre ministères favorise, en effet, de telles lacunes : en raison d'un manque chronique de moyens², le ministère chargé de la santé tend, lorsqu'il s'agit de sécurité alimentaire, à s'effacer devant le ministère de l'agriculture et le ministère de l'économie, qui ne l'assument pourtant que partiellement.

C'est donc l'organisation du dispositif de sécurité alimentaire à l'échelon central qui transforme l'interministérialité en gestion de la concurrence à l'échelon local,. En effet, la divergence des objectifs et l'exercice concurrent des mêmes compétences par les services en charge de la sécurité alimentaire rendent la coordination de leur action illusoire.

2.2 Une relative incohérence du système, malgré de nouveaux outils de coordination

Le constat de l'existence d'incohérences dans les discours et les pratiques des services a conduit au développement de procédures de concertation entre les administrations. En administration centrale, la pratique des protocoles est aujourd'hui largement utilisée mais ses résultats restent limités. A l'échelon local, parmi les multiples instruments proposés par la charte de la déconcentration et le décret du 20 octobre 1999 relatif aux pouvoirs des préfets, seul le pôle de compétence a fait l'objet d'une application effective.

2.2.1 Une communication désordonnée

A l'échelon national, les contradictions dans la communication sur la sécurité alimentaire sont particulièrement apparentes et ont des effets très négatifs. Le rapport de l'Assemblée nationale recense plusieurs exemples de contradictions entre des communiqués de crise³. Lors de la dernière épidémie de listeria survenue en février 2000, *« la gestion de la communication par les ministres cogestionnaires, responsables a pris la forme d'une polémique et donné lieu à des déclarations contradictoires : la secrétaire d'Etat à la santé déclarait le 22 février que la langue de porc en gelée était très vraisemblablement le principal véhicule de la bactérie en contredisant les propos du ministre de l'agriculture qui avait déclaré peu de temps auparavant que « toutes les personnes atteintes n'avaient pas mangé de ce produit ». La secrétaire d'Etat à la santé devait déclarer également que « l'épidémie était arrivée à son terme », avant la survenue de nouveaux cas...Le ministre de l'agriculture devait démentir nettement ses propos : « il ne faut parler que lorsque l'on a quelque chose à dire » ».*

Dans la mesure où ces discordances traduisent une appréciation contradictoire du risque alimentaire entre les services, elles donnent une impression d'incertitude et de précipitation dans un domaine propice aux sur-réactions des consommateurs. Les épidémies de listeria de février 1999 et janvier 2000 ont mis en difficulté les secteurs de l'industrie charcutière

¹ Rapport cité *supra* 2.1.2, page 204.

² La faiblesse des moyens de la DGS se traduit dans ses effectifs : le bureau de l'alimentation, au sein de la sous-direction de la veille sanitaire (jusqu'à la réforme de la DGS du 21 juillet 2000) ne comptait que trois agents.

³ Rapport cité *supra* 2.1.2, page 334

et fromagère (fromages au lait cru)¹ concernés. Selon le président de la société Coudray, fabricant de rillettes mis en cause lors de l'épidémie de listeria de janvier 2000 avant d'être innocenté², la chute des ventes a été déclenchée par la déclaration du secrétariat d'Etat à la santé conseillant d'éviter la consommation de charcuterie³.

L'affaire des camemberts Lepetit, soupçonnés en mars 1999 d'être contaminés par des germes de listeria, constitue un exemple des graves conséquences d'une **communication non concertée**. La presse a alors fait état de désaccords entre les SVD et la DDCCRF sur les taux de listeria constatés dans les fromages examinés. Les taux étaient effectivement différents parce que les contrôles des deux services ne sont pas réalisés au même stade de la chaîne alimentaire : les services vétérinaires contrôlent à la production, alors que les services des Fraudes contrôlent à la distribution⁴.

Face à ces incohérences, les différentes solutions qui ont été proposées ou tentées s'avèrent peu applicables ou insuffisantes.

2.2.2 Les limites des protocoles de coordination au niveau central

Dès 1997, un rapport⁵ au Premier ministre soulignait la nécessité de restaurer la cohérence de l'action publique en matière de sécurité alimentaire, en améliorant la coordination des services. Il proposait notamment de *"systématiser la concertation interministérielle pour l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant la sécurité alimentaire, et plus généralement de développer la coopération interministérielle en amont de la seule gestion des crises"*. De fait, les protocoles de coordination entre directions générales se sont multipliés (cf. annexe 11).

Cependant, les insuffisances de cette technique ont été soulignées par le rapport de l'Assemblée nationale qui estime qu'elle *« n'a guère de valeur sinon de démontrer que la présente structure administrative, où nul n'est responsable en bloc et où tous le sont dans le détail, n'a pu susciter dans le passé que des conflits qui, pour être temporairement apaisés, n'attendent que de resurgir »*⁶.

En effet, les protocoles signés à l'échelon national ne résolvent pas la difficulté de coordonner l'exercice de compétences identiques par des services déconcentrés distincts. Ce problème se retrouve, parfois même amplifiée, au niveau local.

2.2.3 Des obstacles persistants à la coordination par le préfet

2.2.3.1 Une capacité d'arbitrage du préfet entravée par la concurrence des services

L'interministérialité au niveau local devrait consister à mettre en œuvre, de manière coordonnée, des compétences **distinctes** exercées par des services différents mais intervenant dans un même domaine, comme c'est le cas de la plupart des politiques

¹ L'épidémie de listériose en février 1999 a fait chuter de près de 20% le chiffre d'affaires du principal producteur d'Epoisses, la fromagerie Berthaut, qui n'a jamais retrouvé depuis son chiffre d'affaires antérieur.

² La société Coudray a vu son activité chuter de 75% et a dû licencier 59 emplois sur 90.

³ Interview du président des Etablissements Coudray, M. Prédo, Terres de Bourgogne 15 juin 2000.

⁴ Rapport cité *supra* 2.1.2, Tome II, pages 284 et 285 : audition du Directeur de la DGCCRF.

⁵ Rapport au Premier ministre: Forces et faiblesses du dispositif national de sécurité alimentaire, 1997.

⁶ Rapport cité *supra* 2.1.2, page 324

interministérielles, de la politique de la ville à celle de l'eau. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le dispositif interministériel actuel, dans lequel des services différents exercent les mêmes compétences, ne met pas le préfet en mesure d'arbitrer effectivement entre les préoccupations sanitaires et les enjeux économiques.

Lors de la crise des « poulets à la dioxine » en Eure-et-Loir, les SVD et la DDCCRF se sont réparti les domaines d'intervention : les élevages étaient suivis par la première, les ateliers de découpe et la distribution par la seconde. Cependant, la divergence entre la DGAL et la DGCCRF sur l'appréciation de la définition des graisses suspectes a engendré une gestion incohérente des séquestres et réquisitions en différents points de la filière. Une position commune, sous la forme d'un accord oral, n'a pu être déterminée qu'au bout de cinq mois. La conjonction des instructions incomplètes, imprécises et divergentes des administrations centrales et de la pression exercée par la profession agricole et de l'opinion publique s'est opposée à une conduite claire et réfléchie de l'action de l'Etat par le préfet.

2.2.3.2 Des outils de réorganisation peu adaptés

L'éventail des outils dont dispose le préfet pour rapprocher les services concourant à la sécurité alimentaire est désormais étendu (cf. Annexe 3). Toutefois, la mise en œuvre de ces instruments suscite de multiples résistances.

Depuis la charte de la déconcentration¹, les préfets disposent de pouvoirs théoriquement renforcés pour organiser les services. Ils peuvent fixer, après consultation des chefs de services déconcentrés, les moyens affectés à des actions communes, désigner un **chef de projet** pour animer et coordonner les actions des services lorsque celles-ci concourent à la même politique, ou encore désigner le responsable d'un **pôle de compétence**. Le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999, dans la continuité des travaux du CIRE², confirme et précise ces outils.

A la formule du pôle de compétence s'ajoutent, depuis le décret du 20 octobre 1999, deux outils plus radicaux. La **délégation inter-services** est inspirée d'une solution envisagée en 1997, dans le cadre d'un projet de décret sur l'expérimentation de la réorganisation des services déconcentrés, qui prévoyait la désignation d'un délégué départemental chargé précisément de la sécurité des aliments³. Le deuxième outil est la possibilité de **fusion des services**, mais sa procédure est lourde.

Le préfet devrait ainsi être en mesure d'organiser les services déconcentrés œuvrant à la sécurité alimentaire. Pourtant, tous ces moyens ne semblent pas adaptés, pour l'heure, à l'organisation de celle-ci, ce qui explique, un an après leur mise en place, leur développement limité.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a clairement fait connaître son opposition de principe au mécanisme de la délégation inter-services⁴, et privilégie des formules plus souples. Il s'est ainsi rapproché de la DGAL sur une proposition de circulaire portant sur les modalités de la coopération entre les services déconcentrés de la DGCCRF et de la DGAL. Cette circulaire, qui n'a toutefois pas été signée, sert de base, depuis avril 1998, à la rédaction de protocoles locaux de coopération.

¹ Décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration

² Compte-rendu du groupe de travail n°8 "Modalités de fonctionnement et d'organisation des services déconcentrés", ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, juillet 1998

³ Article 4 du projet de décret. Cf. compte-rendu du groupe de travail n°8 *supra*.

⁴ Rapport du groupe de travail n°8 cité, annexe 9.

Cependant, la formule de la délégation inter-service, ne rencontre pas l'adhésion des services déconcentrés, qui n'y semblent pas prêts. Dans le Morbihan, le DSV, pourtant candidat naturel au poste de commandement d'une délégation inter-service, juge qu'un tel mode d'organisation n'est ni réaliste ni nécessaire. Il « mettrait le feu aux services », juge même le DDASS d'un autre département. Plutôt que de rationaliser l'action des services déconcentrés, la formule aurait sans doute pour conséquence d'exacerber les rivalités entre ces derniers. Ces réactions montrent les limites des moyens mis à la disposition des préfets pour organiser une interministérialité réalisée sur le mode de la concurrence. En effet, ces outils de coordination, adaptés à des politiques interministérielles faisant intervenir des compétences distinctes et complémentaires, se révèlent insuffisants pour surmonter l'obstacle que constitue l'exercice concurrent des compétences.

Il n'est pas surprenant dans ces conditions que, dans le domaine de la sécurité alimentaire, on ne compte **aucune fusion de services** et qu'**une seule délégation inter-services**, en Charente-Maritime depuis juin 2000, confiée au directeur des affaires sanitaires et sociales. Il semble, à ce stade, que cette délégation n'ait pas contribué à apaiser les relations entre les services.

2.2.4 L'expérience encourageante mais encore modeste des pôles de compétences

Ainsi, en matière de sécurité alimentaire, la formule du pôle de compétence est la seule qui ait été réellement utilisée jusqu'à présent pour formaliser un rapprochement des services déconcentrés. Son caractère souple en fait la mieux adaptée à une **concertation** qui porte moins sur la complémentarité des prérogatives que sur leur mise en œuvre harmonisée.

2.2.4.1 Un développement tardif et parcimonieux

Il aura fallu attendre six ans après l'adoption de la Charte, et une crise majeure, celle de la "vache folle", pour que les premiers pôles de compétence en matière de sécurité alimentaire soient créés. Le premier pôle apparaît en Haute-Marne en 1996, mais c'est à partir de 1998 que les autres pôles se mettent en place. Au 1er septembre 1999, 29 étaient constitués et 13 en cours de création¹. A cette date, les trois cinquièmes des départements n'en avaient donc constitué aucun, ni même envisagé de le faire.

Cependant, la mise en place actuelle du Projet territorial incite de nombreux préfets à coordonner, dans ce cadre, l'action des services en matière de sécurité alimentaire (Meuse, Calvados, Bas-Rhin, Val d'Oise, Morbihan, Aude...).

2.2.4.2 Un degré de coordination inégal

Les situations locales sont d'autant plus diverses qu'il n'existe aucun texte national d'encadrement spécifique publié à ce jour sur les pôles de compétence en matière de sécurité alimentaire, alors qu'il en existe pour les pôles eau et bruit.

La dénomination et le statut de ces pôles changent d'un département à l'autre : cellule de crise alimentaire (Calvados) ; cellule de veille sanitaire (Meuse) ; pôle de compétence santé – milieu de vie avec un sous-pôle sur la sécurité alimentaire (Vosges) ; mission inter-

¹ Liste établie par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

service de contrôle de la chaîne alimentaire (Doubs). La formalisation des pôles a été pour l'essentiel réalisée par le moyen d'une lettre de mission du préfet, plus rarement par un arrêté (comme dans le Rhône et la Côte d'Or par exemple). Le positionnement de la préfecture est quant à lui variable : soit elle considère qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux services techniques, et elle n'est donc pas présente dans son fonctionnement (Côte d'Or), soit au contraire elle y dépêche un représentant, qui peut même en assurer la présidence.

Le coordinateur est le plus souvent le DSV, perçu comme le pivot du pôle. Dans certains départements cependant, la présidence du pôle est tournante entre deux (SVD, DCCRF) ou trois (avec la DDASS) services déconcentrés (Val d'Oise, Rhône, Vosges). Pour les départements côtiers, les DDAM ou l'IFREMER peuvent être associés. En revanche, les services municipaux d'hygiène et de santé ne le sont qu'exceptionnellement (Rhône).

Au-delà de cette diversité, les pôles de compétence ont des **objectifs** communs peuvent se décliner selon **trois axes** :

- **La coordination des services de l'État dans le département** pour un travail en commun plus efficient. Cette coordination peut prendre la forme d'une **information inter-services** plus ou moins structurée : la Côte d'Or est allée jusqu'à la mise en réseau informatique des trois services avec le serveur de la préfecture. Il s'agit également de **coordonner les inspections** sur un même site pour éviter les doublons avec, le cas échéant, une répartition géographique des secteurs (Rhône, Val d'Oise), voire la mise en place de contrôles communs même s'ils restent assez rares (Rhône, Côte d'Or, Morbihan). Cette coordination se traduit enfin par une **répartition des rôles** à partir d'une interprétation commune des textes.

- **La gestion d'alertes sanitaires**, lors de la mise en évidence de contaminations alimentaires. Pour cela les départements ont mis en place des outils communs : fiche d'alerte en sécurité alimentaire (Calvados), fiches réflexes (Val d'Oise), fiches d'anomalie (Meuse), protocoles communs (Morbihan).

- **L'information du consommateur**, par exemple sous la forme de brochures exposant le système français de contrôle (le dépliant intitulé « Trois experts, trois fois plus sûrs » en Côte d'Or). Mais l'administration peine à instituer une véritable collaboration avec les associations de consommateurs.

2.2.4.3 Un impact encore incertain

Le caractère vertical des relations que les administrations centrales entretiennent avec leurs services déconcentrés nuit souvent à la coordination horizontale nécessaire à une bonne marche du pôle de compétence.

Les pôles sont **des structures fragiles**, étroitement liées aux personnes (DSV ou préfet) dont le départ peut mettre en sommeil la structure, voire la remettre en cause. Ainsi le pôle de la Haute-Marne, premier créé, dont le bilan était encore récemment montré en exemple¹, a aujourd'hui disparu à la suite du départ du DSV.

En outre, la présence d'un pôle de compétences **ne résout pas toutes les difficultés de communication** en cas de crise, comme le rappelle le rapport d'enquête confidentiel cité, qui pointe certaines difficultés de partage d'informations malgré l'existence d'un pôle. La présence d'un pôle n'institutionnalise pas nécessairement le partage automatique des informations : ainsi, dans certains départements, comme en Côte d'Or, la transmission aux autres services des avertissements et procès-verbaux s'opère, mais seulement sur demande

¹ Rapport de séminaire ENA sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, juillet 1998, annexe 8.

expresse d'un des services à l'autre. La Commission nationale informatique et des libertés (CNIL) a refusé que les services du Rhône s'échangent des fichiers agréés pour un seul d'entre eux. Ces restrictions les ont contraints à créer un fichier de contrôle commun à tous les intervenants du pôle, entraînant une double saisie pour chacun d'eux.

Enfin, si **plusieurs pôles ont véritablement permis d'améliorer les relations** entre les services, certains semblent s'apparenter à des structures molles, sans réel impact sur la façon dont les services travaillent, et semblent être plus un alibi pour se persuader qu'une réflexion est entreprise qu'une avancée déterminante. En effet, il s'agit bien d'améliorer les relations entre les services et, dans ce contexte, les pôles de compétence constituent le moyen le mieux adapté.

2.3 Des efforts divergents d'adaptation aux réalités locales

La DGAL, la DGCCRF et la DGS ont initié des réformes de leurs services déconcentrés qui sont autant de réponses, encore incomplètes, à l'objectif de déconcentration au sein des ministères.

2.3.1 La généralisation de l'assurance qualité dans les services vétérinaires

La dévolution d'une liberté méthodologique et organisationnelle aux services prend la forme, dans les SVD et SRPV, d'une mise en place de l'assurance qualité (Annexe 6). Elle repose sur quatre principes fondamentaux :

- l'analyse et la formalisation des activités suivies de la rédaction des procédures,
- l'application de ces protocoles,
- le contrôle de leur application,
- le traitement des anomalies, après analyse méthodique des écarts avec les objectifs et des causes des dysfonctionnements.

Depuis 1996, les SVD et les SRPV se sont engagés dans une démarche d'assurance qualité de leur activité d'inspection, conformément à la norme européenne EN 45004 fixant « *les critères généraux pour le fonctionnement des différents types d'organismes procédant à l'inspection* », et « *les exigences générales que doit appliquer un organisme d'inspection pour être reconnu au niveau national et européen comme compétent et fiable pour l'inspection des produits* ». Il importe que les services vétérinaires et les SRPV soient à même d'assurer un service égal, transparent et impartial en tout point du territoire. L'assurance-qualité vise à répondre à cet objectif essentiel pour conserver la confiance des citoyens et des entreprises.

Un autre objectif est de fournir aux agents une interprétation harmonisée des réglementations et des pratiques des inspections. Au demeurant, le fait de se doter d'instruments pour démontrer que ce que l'on a fait découle de procédures et d'une affectation des moyens établies *a priori*, permet de faire face à d'éventuelles mises en cause judiciaires.

Enfin, cette réforme permet de garantir la reconnaissance de la qualité des contrôles français au plan international. Elle procède d'une démarche volontaire. Appuyée par tous les ministres de l'agriculture depuis 1995, cette démarche a d'abord fait l'objet d'expérimentations puis a été progressivement étendue : elle concerne aujourd'hui 61 SVD et 11 SRPV, et en 2001 elle concernera l'ensemble de ces services. Cette démarche se traduit concrètement par l'élaboration de documents qualité permettant d'organiser et de clarifier le

fonctionnement des services sur des thèmes aussi différents que la gestion des ordres de service (de leur réception à l'émission des rapports d'inspection), la gestion des qualifications du personnel, ou la mise en place de méthodes d'inspections normalisées.

Cette démarche est particulièrement innovante et permet d'améliorer l'adaptabilité du dispositif aux contraintes spécifiques des services et au contexte local. Peu de services déconcentrés de l'Etat sont engagés dans une telle voie¹. Dans l'Union européenne, seule l'Irlande a mis en place un système d'assurance qualité dans ses trois services régionaux de santé, fondé sur l'application de la norme générale ISO 9000 mais qui ne s'étend pas au contrôle des importations et aux relations entre les différents échelons administratifs.

2.3.2 Le renforcement de l'initiative régionale au sein des DRCCRF et des DRASS

Il n'y a pas de démarche d'assurance qualité engagée au sein des DDCCRF. Il existe un plan d'intervention permanent qui permet de cadrer et d'harmoniser les pratiques d'inspection. Il définit les conditions de préparation des enquêtes, les textes à appliquer, et les modalités de rédaction des rapports.

L'effort de déconcentration et d'adaptation aux réalités locales a pris toutefois d'autres formes. La DGCCRF a entamé, dès la fin 1997, une réflexion pour renforcer l'initiative locale dans la programmation nationale et régionale des services². L'objectif était d'accroître la marge de décision de ses services déconcentrés, en leur donnant plus de liberté dans la détermination de la programmation locale.

Les services déconcentrés formulent des propositions d'enquête chaque trimestre, qui sont ensuite avalisées par le collège des directeurs départementaux qui se réunit sous l'égide du directeur régional. Ces propositions sont analysées par l'administration centrale, puis validées par une commission de faisabilité constituée notamment de services déconcentrés. Elles sont alors transmises aux services. Cette programmation ne préjuge en rien des enquêtes d'intérêt départemental qui pourraient être commandées par le préfet.

Une même préoccupation de valorisation de la programmation élaborée par les services déconcentrés anime le ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette réforme est partie du constat que les DDASS étaient destinataires de commandes en nombre croissant et aux priorités parfois inconciliables, du fait de la multiplication, avec la création des agences, des donneurs d'ordre potentiels.

C'est pourquoi un double mécanisme a été mis en œuvre dès 1999, sur le fondement d'une circulaire du 18 mars 1999 reprise dans les directives nationales d'orientation pour l'année 2000. A l'échelon central, une commission présidée par un inspecteur général des affaires sociales élabore une programmation de la saisine des services par les différentes directions et agences. En parallèle, une **mission d'appui à la fonction d'inspection** aide les DRASS à redynamiser au plan local la fonction de contrôle. Cette revalorisation de la fonction de contrôle prend la forme de la définition d'un programme annuel d'inspection validé par le préfet de région, et de la désignation d'un responsable régional de la programmation.

¹ Les autres services sont les DRIRE, les postes d'expansion économiques (PEE) et les délégations régionales au commerce extérieur (DRCE).

² Note de service de la DGCCRF n° 6434 du 10 novembre 1997

En revanche, les SVD demeurent cloisonnés, malgré quelques rares occasions de se rencontrer au niveau régional, notamment dans le cadre des collèges bimensuels des SVD ou des réseaux thématiques¹ qui réunissent de façon ponctuelle et informelle certains DSV à une échelle interdépartementale.

Ces innovations méthodologiques au sein des SVD, des DDCCRF et des DRASS présentent cependant certaines limites. Ces réformes se font, en effet, de façon parallèle, et ne contribuent pas à harmoniser les méthodes et les objectifs entre les services relevant de différents ministères. En particulier, les échelons régionaux des services de l'action sanitaire et sociale et de la concurrence et de la répression des fraudes sont chargés de l'animation de la politique locale de sécurité alimentaire, conformément à la charte de la déconcentration, alors que cet échelon n'existe pas pour les services vétérinaires. De la même manière, le développement de l'assurance qualité ne concerne encore que les services vétérinaires.

2.4 Un dispositif de gestion de crise plutôt réactif

Si la réactivité du dispositif de gestion de crise est globalement satisfaisante, les inconvénients du cloisonnement des services, en termes de circulation de l'information entre les services, peuvent, dans certains cas, amoindrir cette réactivité.

2.4.1 Une réactivité globalement satisfaisante

La réactivité implique la capacité de mobilisation rapide des processus d'information, de décision et d'action, pour gérer une crise. La crise de la dioxine, la première d'une telle dimension, tant par les produits concernés que par le nombre d'États et de départements affectés, a démontré que le système était globalement réactif. Lorsque, le 28 mai 1999, les autorités belges informent que des lots de volailles susceptibles d'être contaminées ont été exportés en France, des instructions sont données dans la journée aux SVD pour retirer de la vente et détruire les poulets et œufs belges et à l'ensemble des professionnels pour retirer de la vente ces produits. Un communiqué de presse interministériel avertit les consommateurs de pas consommer ces produits.

Cette crise a toutefois souligné les limites de la non formalisation de plans de gestion de crise. L'OAV a critiqué le maintien de certaines mesures devenues, au fil de l'évolution de la crise, disproportionnées². Le protocole de coopération du 24 septembre 1999 a tenté de remédier à ces carences en prévoyant, précisément la constitution de cellules de crise³. Il n'est pas certain toutefois que ce palliatif soit suffisant. En **Belgique**, la formalisation des procédures de communication et de coordination entre les différents services en charge de ce dossier n'a pas empêché, pendant la crise de la dioxine, une dissimulation d'informations et un rejet mutuel de responsabilités, préjudiciables à la bonne gestion de la crise.

En revanche, la mise en place depuis 1998⁴, au sein de la DGAL, d'un système de gestion des crises, a contribué à améliorer la réactivité du dispositif du ministère de l'agriculture. Il consiste en la mise en œuvre, en liaison avec les préfets, d'une procédure "de recueil et de

¹ Des réseaux thématiques (« foie gras », « abattoirs », « coquillages » etc.) ont été créés à l'initiative des SVD afin de remédier à ce que les professionnels perçoivent comme une trop grande hétérogénéité des pratiques.

² Rapport d'une mission du 15 au 18 juin 1999 de l'OAV concernant la contamination de denrées alimentaires d'origine animale par la dioxine, XXIV/1184/99-MR-final (04/08/99).

³ Cf. partie 1.3.2.2

⁴ par une note de service de la DGAL du 12 mai 1998.

circulation de l'information, et de hiérarchisation des risques", en vue de la "prise de décision et de la "gestion de la communication". A cet effet, quatre niveaux de risque sont définis, auxquels correspond une procédure préétablie de gestion du risque adaptée à chaque niveau.

Sous l'effet notamment de l'épidémie de listeria de février 1999, un **bureau de gestion des alertes** (BGA) a été créé au ministère de l'agriculture¹. La mise en cause des services de l'Etat par les médias a contribué à faire prendre conscience de la nécessité d'apporter aux services déconcentrés un soutien centralisé en cas de crise, qui permette à la fois d'harmoniser les pratiques d'un département à l'autre, de réagir plus rapidement et de faire partager par l'administration centrale la responsabilité des décisions.

Ce bureau n'intervient qu'en matière de non-conformités micro-biologiques². En cas de constat de non-conformité à la suite d'un contrôle officiel ou d'un autocontrôle, le SVD compétent informe aussitôt le bureau. Celui-ci a une triple tâche : il analyse et rectifie éventuellement les mesures de sauvegarde envisagées ; il examine les mesures de communication à prendre, communiqué dans la presse locale ou nationale, selon les cas³ ; il informe toutes les autres SVD concernées, ainsi que les principaux interlocuteurs professionnels.

Sous l'effet des crises et de leur retentissement auprès de l'opinion, le BGA est de plus en plus sollicité. Alors qu'en 1998, une trentaine de non-conformités avait été signalée à la DGAL par les services déconcentrés, ce chiffre est passé à 600 en 1999 et atteignait déjà 250 à la fin du mois d'avril 2000. La création récente du bureau de gestion des alertes à la DGAL est venue améliorer ce dispositif efficace, qui souffre cependant du fait qu'il n'implique essentiellement que les services du ministère de l'agriculture.

2.4.2 Des faiblesses dans le dispositif local

La concurrence entre les services peut constituer toutefois un handicap pour la réactivité du dispositif notamment au niveau local. Ainsi, le rapport d'enquête réalisé par les inspections générales de l'agriculture des affaires sociales⁴, fournit de nombreux exemples de circulation déficiente de l'information entre services déconcentrés d'une part, entre ces services et l'administration centrale d'autre part.

Dans l'un des départements concernés, la DDASS a tardé dix jours avant d'informer le SVD du cas de contamination constaté. Dans un deuxième département, c'est le SVD qui a mis plus de trois semaines pour informer la DDCRF. Dans le troisième, la DDASS et SVD n'ont simplement pas communiqué entre elles. Dans deux départements sur trois, il a fallu attendre l'alerte officielle déclenchée au niveau national pour que les services déconcentrés communiquent entre eux.

Dans les différents départements touchés par la crise, des délais anormalement longs (entre 20 et 40 jours) ont été constatés entre la réception de la déclaration obligatoire par les DDASS et son envoi au réseau national de santé publique (entre 20 et 40 jours selon les départements). Surtout, les déclarations obligatoires n'ont été adressées au RNSP par les services déconcentrés que sur relance de celui-ci.

¹ qui n'occupe pour le moment qu'un seul agent mais semble appelé à s'étoffer rapidement

² et dans les faits, presque exclusivement en cas de listeria tant les services ont été sensibilisés à ce problème.

³ Depuis 1^{er} janvier 2000, sur 17 opérations de retrait nationales, 12 campagnes de communication par la presse ont été organisées.

⁴ rapport cité *supra* 2.1.1

De façon générale, les modes de communication sont restés verticaux, au sein de la même administration, jusqu'à la procédure d'alerte officielle entre les services déconcentrés, et l'horizontalité des échanges d'informations n'a été initiée qu'au niveau national, un mois après que le premier cas humain a été décelé.

2.5 Un système peu évolutif, faute d'outils adaptés

Les outils de pilotage existants apparaissent insuffisants pour permettre un véritable suivi fin de la politique de sécurité alimentaire. L'absence d'indicateurs qualitatifs, susceptibles de mesurer la performance des services et donc de mieux adapter l'organisation aux besoins réels, est dommageable. Il est en outre significatif qu'aucune évaluation *stricto sensu* n'ait jamais été réalisée sur la sécurité alimentaire en France.

2.5.1 Un dispositif de suivi lacunaire et éclaté

Malgré les efforts menés depuis quelques années par les différents services chargés du contrôle pour élaborer des indicateurs, le dispositif de pilotage existant reste insuffisant pour dresser un bilan précis du fonctionnement des services.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'**indicateurs quantitatifs bruts** :

- nombre d'interventions des services : inspections dans les entreprises agréées ou les établissements de restauration collective, etc ;
- nombre d'anomalies constatées ;
- nombre de procédures engagées après leur constatation procédures administratives, demandes de fermeture d'établissements, dossiers retenus par le procureur ;
- nombre de cas de toxi-infections alimentaires recensés, notamment le nombre de cas de listériose.

Toutefois, une évaluation du dispositif de contrôle ne peut reposer uniquement sur des données brutes. La mesure de l'efficacité des services, indispensable pour répartir au mieux les moyens et les efforts, implique en effet qu'on mette en regard les actions effectuées et les besoins.

Or, peu de ratios sont disponibles, comme en témoigne le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale. Cherchant à évaluer la part des ateliers inspectés par les services vétérinaires parmi le nombre total d'ateliers agréés, le nombre d'établissements fermés parmi les établissements inspectés ou encore le nombre de contrôles effectués par rapport au nombre de lieux à destination, la commission s'est aperçue que ces chiffres ne pouvaient être déterminés, certaines données indispensables à leur calcul n'ayant pas été établies ou publiées¹.

Il n'existe par ailleurs pas de dispositif interministériel pour la mesure de l'activité et l'interprétation des résultats, ce qui peut susciter d'importantes divergences d'approches. Deux directions générales, la DGAL et la DGCCRF, ont ainsi élaboré, indépendamment, leur propre dispositif de mesure de l'activité de leurs services déconcentrés. Certains des indicateurs utilisés sont communs à ces deux administrations (mesure du nombre de contrôles par secteur d'activité et identification des suites données à ces contrôles...), mais l'introduction d'outils informatiques (logiciels portant ces bases de données) propres à chaque direction générale, et non compatibles, rend le travail en commun difficile.

¹ Rapport cité *supra* 2.1.2, pages 254-255.

2.5.2 L'absence d'évaluation de la politique de sécurité alimentaire

L'évaluation d'une politique publique « *a pour objet d'apprécier dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* »¹. Celle-ci peut être réalisée par les services chargés de l'évaluation dans les ministères avec le support du Commissariat général au plan ou selon d'autres modalités par le Parlement qui s'est doté à cet effet d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques en juillet 1995.

A ce jour, aucune évaluation n'a porté sur le secteur de la sécurité alimentaire tant dans l'administration qu'au Parlement, le rapport de la commission d'enquête parlementaire dresse un bilan et formule des propositions mais ne constitue pas une évaluation. La seule étude assimilable à une évaluation du système français a été réalisée en 1990 par la Cour des comptes s'agissant des services vétérinaires de l'État dans les départements. Il est d'ailleurs significatif que les seuls éléments chiffrés figurant dans ce rapport concernent les effectifs, aucun élément de coût ni aucune mesure de l'activité des services n'étant proposés.

A contrario, les pays anglo-saxons consacrent à l'évaluation une attention importante et ont doté à cet effet des organismes spécialisés de pouvoirs tout à fait exceptionnels. Ainsi, aux **Etats-Unis**, le *General Accounting Office* (GAO) qui dispose de moyens conséquents (et notamment d'un effectif de 5.000 personnes), est un organe indépendant du gouvernement qui ne rend compte qu'au Congrès. Sa conception de l'évaluation est fondée sur une approche coût-efficacité (*value for money*). Depuis 5 ans, le GAO a publié plus de 30 rapports sur la sécurité alimentaire dont 7 depuis seulement le début de l'année 2000. Par exemple, le rapport du 4 août 1999 porte un jugement sans appel sur le système aux Etats-Unis : « *la structure du système actuel, qui coûte au gouvernement fédéral plus d'un milliard de dollars par an, menace les efforts de prise en compte des préoccupations du public quand celles-ci sont associées à des risques existants ou nouveaux. Le système actuel souffre d'une supervision incohérente et rigide, d'une utilisation des ressources inefficace et d'une coordination inexistante* »².

Le *National Audit Office* (NAO), équivalent britannique de la Cour des comptes française, a été chargée en 1998 d'une évaluation du coût de la crise de l'ESB. Le NAO a ainsi estimé qu'elle avait coûté 2,5 milliards de livres entre mars 1996 et l'été 1998, et un milliard sur la période 1998-2000. De même, la FSA, la nouvelle agence britannique, a lancé un appel d'offre pour une étude sur l'efficacité du service d'hygiène de la viande qu'elle a absorbé³, dont les conclusions seront rendues en décembre 2000. Le cahier des charges de l'évaluation prévoit un examen de l'organisation existante en vue d'identifier les sources d'économie potentielle, à qualité de service égale, une comparaison des coûts avec des structures équivalentes dans les secteurs public et privé, et un calendrier des propositions chiffrées.

Ce constat de la faiblesse relative de l'évaluation en France doit cependant être nuancé par le fait que les évaluations dans les pays anglo-saxons sont facilitées dans la mesure où elles portent sur un champ d'étude mieux circonscrit, s'agissant généralement de programmes plutôt que de politiques interministérielles, et d'agences plutôt que de ministères⁴. **L'éclatement**

¹ Article 1^{er} du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998

² GAO/T-RCED-99-256

³ Cf. infra 3.1.1

⁴ Nicolas TENZER, *Revue française des affaires sociales*, n°1, janvier-mars 2000

institutionnel actuel rend en effet extrêmement difficile une estimation des moyens tant humains que financiers mis en œuvre.

3 UNE GESTION DU RISQUE RATIONALISÉE EXIGE DE CLARIFIER LES RESPONSABILITES ET DE RENFORCER L'EFFICACITE DU PILOTAGE

3.1 Définir une politique de sécurité alimentaire cohérente

La gestion du risque alimentaire repose sur un arbitrage entre la protection de la santé publique et la prise en compte des enjeux économiques. Or, dans la situation actuelle l'exercice concurrent des mêmes compétences par des services distincts obscurcit les termes de cet arbitrage. Sans qu'il faille privilégier tel ou tel intérêt, l'économique ou le sanitaire - c'est là une question politique à apprécier au cas par cas - il importe que ces deux intérêts puissent être pris en compte de manière égale. La logique économique et la logique sanitaire doivent donc être clairement distinguées, et portées par des acteurs différents. Pour restaurer les conditions d'un arbitrage averti et opérationnel, il convient de répondre à deux exigences : la clarification des responsabilités, et l'efficacité du commandement.

Ces exigences conduisent à proposer de conforter le rôle central de l'Etat par rapport à l'action des collectivités locales et des professionnels et, au sein de l'État, à unifier le commandement de la gestion du risque alimentaire.

3.1.1 Conforter le rôle central de l'État

Le contrôle de la sécurité alimentaire, activité de police, est perçu par le citoyen¹ comme une fonction régaliennne. Les exigences d'impartialité et de cohérence en la matière ne plaident pas en faveur d'un renforcement du rôle des collectivités locales et des acteurs privés.

3.1.1.1 Confirmer le rôle central de l'État face aux collectivités locales

L'imbrication des compétences entre les collectivités locales et l'Etat rend nécessaire une clarification des rôles au profit de l'Etat. En effet les autorités locales sont plus immédiatement exposées à la pression des intérêts économiques, comme en témoignent la réticence des maires à prendre des mesures de police à l'égard d'un établissement qui enfreint les règles de sécurité sanitaire².

En outre, l'attachement des citoyens à un traitement équitable de la matière sanitaire et sociale n'incite pas à un renforcement des compétences des collectivités locales en ce qui concerne le contrôle de la sécurité alimentaire. De surcroît, compte tenu des craintes accrues de mise en cause pénale par les responsables de la gestion du risque alimentaire, il n'existe pas de véritable demande de décentralisation de la part des acteurs locaux.

Ces difficultés ont d'ailleurs conduit la plupart des pays européens, où des entités infra-nationales exercent un rôle significatif en matière de contrôle de la sécurité alimentaire, à recentraliser les compétences.

En **Espagne**, chaque région (communauté autonome) est chargée d'organiser le contrôle de la sécurité alimentaire. Le système de contrôle peut donc être différent d'une région à

¹ Comme le relaient unanimement les associations de consommateurs : cf. rapport de l'Assemblée nationale, cité *supra* 2.1.2 : tome 2, vol 2, p.11 sq.

² Cf. *supra* 1.2.2.1

l'autre et les pratiques de contrôle sont elles-mêmes très hétérogènes. En effet, le gouvernement central ne parvient pas à jouer de manière satisfaisante son rôle de coordination et de péréquation entre régions riches et pauvres. Aussi envisage-t-il la création d'une Agence pour la sécurité alimentaire, qui serait essentiellement chargée d'une mission d'expertise et de coordination de l'action des différentes administrations compétentes, sans que les compétences des communautés autonomes ne soient modifiées.

Des problèmes similaires ont conduit l'**Allemagne** à créer en 1994 l'Institut fédéral pour la protection sanitaire des consommateurs et pour la médecine vétérinaire (*Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin BgVV*), chargé notamment d'établir et d'exécuter avec les Länder le programme de « surveillance alimentaire », ainsi que de centraliser et d'exploiter les données recueillies.

Au **Royaume Uni**, à la suite des dysfonctionnements révélés par la crise de la « vache folle », les autorités locales ont été dessaisies du contrôle des abattoirs au profit d'un Service d'hygiène de la viande (*Meat Hygiene Service*) du ministère de l'agriculture, qui est désormais transféré à la nouvelle *Food Standard Agency* (FSA). En outre, les activités des collectivités locales en matière de sécurité alimentaire sont désormais soumises au contrôle de la FSA qui peut se substituer à elles en cas de carence.

Ainsi, qu'elle résulte de l'histoire, comme au Royaume Uni, ou d'un enjeu politique comme les relations entre le pouvoir central et les régions en Espagne, la responsabilité des collectivités locales en matière du contrôle de la chaîne alimentaire ne s'est pas traduite par une plus grande efficacité administrative. C'est pourquoi, les compétences respectives des collectivités locales et de l'Etat devraient être clarifiées en France pour permettre à celui-ci d'assumer pleinement cette mission.

3.1.1.2 Ecarter l'hypothèse d'une participation accrue des professionnels aux missions de contrôle

L'association des professionnels au contrôle de la sécurité alimentaire pourrait prendre deux formes : soit l'Etat sous-traite à des partenaires privés ses missions de contrôle, soit il renforce encore la part de l'autocontrôle.

Il serait théoriquement concevable de recourir à des **prestataires de services privés** ou parapublics pour effectuer certains contrôles : il existe déjà des exemples d'un tel fonctionnement, notamment en matière de sécurité-incendie¹, qui permettent à l'Etat d'avoir recours à des organismes compétents spécialisés pour effectuer ces contrôles répétitifs. *A priori* séduisante, cette idée doit néanmoins être écartée car contrairement à la réglementation sur la sécurité-incendie, un pouvoir d'appréciation est laissé aux contrôleurs pour l'application des normes en matière de sécurité alimentaire. C'est pourquoi une telle délégation ne saurait excéder la pratique actuelle des mandats sanitaires confiés à des vétérinaires libéraux, placés sous l'autorité du directeur des services vétérinaires.

Quant aux **organisations professionnelles**, elles reconnaissent le bien-fondé de leur participation à la prophylaxie et à la promotion des bonnes pratiques. Elles sont toutefois peu désireuses d'exercer des missions de contrôle, qui les placeraient dans une position inconfortable vis-à-vis de leurs mandants. Elles souhaitent ainsi que le pouvoir de police

¹ Avec le groupe APAVE qui intervient dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens vis-à-vis des risques d'incendie : les APAVE sont agréés par différents ministères pour vérifier la conformité des établissements recevant du public, des immeubles de grande hauteur et d'immeubles d'habitation, aux règles de sécurité.

sanitaire reste du ressort de l'Etat, et restent réservées sur l'accroissement de leurs responsabilités en matière de prophylaxie prévu par le projet de loi Glavany¹.

En **Grande-Bretagne**, des associations professionnelles édictent des normes qui s'imposent à leurs membres et dont le pouvoir réglementaire s'inspire parfois. Ces normes peuvent être même plus strictes que la réglementation en vigueur². Cette approche, aussi efficace soit-elle, n'est pourtant pas exempte de critiques : le processus qui définit de telles normes de sécurité alimentaire est moins transparent que s'il était entrepris par une autorité publique car les acteurs privés n'ont pas la même obligation de rendre compte que les agents publics. En outre, ces normes sont fondées sur des intérêts privés plutôt que sur l'intérêt général. Enfin, elles peuvent être utilisées comme des barrières pour des concurrents désireux de pénétrer le marché.³

L'autocontrôle présente l'avantage de constituer un premier filet de sécurité que complète et garantit par la suite le contrôle des services. L'approche adoptée aux **Etats-Unis**, au vu des résultats épidémiologiques, témoigne des dangers du déséquilibre de cette articulation au seul bénéfice des autocontrôles. Le système américain prévoit des contrôles externes peu nombreux (environ tous les dix ans pour les industries agroalimentaires⁴), et à l'efficacité réduite puisque la FDA n'a pas de pouvoir de retrait des produits. Cependant, la crainte des industriels d'être traduits en justice peut constituer une puissante incitation à satisfaire aux exigences de sécurité.

Il n'apparaît dès lors pas souhaitable de modifier en France l'équilibre actuel entre l'autocontrôle réalisé par les professionnels et le contrôle effectué par les services en charge de la sécurité alimentaire.

3.1.2 Unifier la gestion du risque

Dans la mesure où une grande partie des dysfonctionnements trouve son origine dans l'éclatement institutionnel à l'échelon central, aucun réaménagement local ne suffira à rétablir la cohérence du système de gestion du risque sans une rationalisation des compétences en amont, sous la forme d'un donneur d'ordre unique. Cette réforme, en raison de l'importance de ses implications, ne pourra être menée que par étapes.

3.1.2.1 Les avantages d'un donneur d'ordre unique

Les expériences étrangères traduisent deux options pour rationaliser la répartition des rôles et *in fine* rendre la gestion du risque plus efficace : la séparation des compétences selon une division « amont – aval » de la chaîne alimentaire ou l'unification du commandement.

Dans le premier cas, le principe de la répartition consiste à confier les produits bruts au ministère de l'agriculture (jusqu'à l'abattoir, la laiterie etc.) tandis que les produits transformés sont de la compétence du ministère de la santé et de la consommation. Ce système, appliqué en **Espagne**, permet une utilisation plus rationnelle des moyens, mais au prix d'une dilution, voire d'un rejet mutuel des responsabilités, et ce sans résoudre tous les problèmes de

¹ Projet de loi portant dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale, n° 2253, adopté le 2 mai 2000 à l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Sénat. Cf *supra* partie 1.2.3

² C'est le cas, respectivement, du *Farm Assured British Pig Scheme*, et de la *British Meat Manufacturers Assoc.*

³ Cf. *Costs and benefits of Food Safety regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the UK. OECD Working Papers, 1997*

⁴ selon le *General Accounting Office*: Cf. www.gao.gov.

coordination. Il est significatif que la **Belgique** ait abandonné ce mode de fonctionnement à l'occasion de la refonte de son dispositif de sécurité alimentaire.

Aussi paraît-il préférable de placer sous une même autorité le contrôle de l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Ce donneur d'ordre, à l'exemple de la solution retenue au **Royaume Uni** ou en **Belgique**, pourrait être une agence, chargée de réaliser la nécessaire unité de commandement. Dépassant les rivalités ministérielles, l'AFSSA se verrait alors dotée de l'autorité sur l'ensemble des administrations intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire. Or, ne disposant pas de services pour remplir cette mission, l'AFSSA devrait avoir autorité au moins sur la DGAL. Placer une direction ministérielle sous la responsabilité d'une agence soulève une importante question de principe.

En effet, la gestion du risque reste confiée à un ministre, en raison des arbitrages politiques à opérer entre les enjeux sanitaires et les intérêts économiques. Seul un ministre dispose de la légitimité politique pour effectuer de tels choix, pour lesquels le gouvernement est responsable devant le Parlement. Ainsi, si l'évaluation du risque peut être du ressort d'une agence indépendante, il en va autrement de la gestion du risque.

Il est donc nécessaire d'identifier le ministère qui pourrait rassembler l'ensemble des compétences aujourd'hui éparses en matière de sécurité alimentaire. Celui-ci devrait être aussi le référent en matière de communication, en particulier en cas de crise, et devrait bénéficier d'une légitimité correspondant aux attentes des citoyens et, également, de nos partenaires européens¹. Seul un tel système garantira une gestion du risque alimentaire lisible, cohérente et, partant, efficace.

3.1.2.2 Le ministère chargé de la santé, donneur d'ordre unique

Le ministère de l'agriculture réunit aujourd'hui les compétences et les moyens les plus importants en matière de sécurité alimentaire, c'est pourquoi la commission d'enquête de l'Assemblée nationale propose de faire de ce ministère, après l'avoir « *une administration ayant compétence permanente et plénière dans le domaine de la sécurité alimentaire* », « *doté des équipes interdisciplinaires qui lui seraient nécessaires* »². Pourtant, **il n'est pas certain que l'agriculture bénéficie de la légitimité attendue**, et ce pour plusieurs raisons.

De même, si on estime nécessaire de séparer évaluation et gestion du risque afin que chacune de ces fonctions soit assumée en toute indépendance, il est justifié de séparer le soutien à la production agricole et la protection du consommateur. Il est en effet difficile pour le ministre qui assure cette fonction d'appui d'annoncer qu'une filière ou un produit est devenu dangereux pour leur santé. Les récents revirements du ministre de l'agriculture sur la question de l'interdiction des intestins bovins dans l'alimentation de l'homme témoignent de cette difficulté³.

Les deux autres administrations particulièrement impliquées dans la sécurité alimentaire sont la DGCCRF et la DGS. Or, la sécurité alimentaire est perçue par la société

¹ A la différence de la France, la communication concernant la crise de l'ESB a été assurée par le ministre en charge de la santé en Allemagne

² Rapport cité *supra* 2.1.2, p 363

³ On a vu qu'après avoir voulu privilégier le principe de précaution, le ministre s'est finalement écarté de l'avis des experts en décidant de ne pas interdire, au vu, notamment, des conséquences économiques qu'une telle interdiction aurait eues. Cf. partie 1.1.2.

d'abord comme un enjeu de santé publique, il serait donc opportun de confier sa gestion au ministère chargé de la santé. Cela permettrait de rendre plus cohérente la gestion de la santé publique, que l'organisation actuelle en matière de sécurité alimentaire tend à morceler.

En outre, cette démarche rejoindrait celle de la plupart de nos partenaires européens qui associent le plus souvent sécurité alimentaire et administration de la santé. Au **Royaume-Uni** et en **Belgique**, les agences nouvellement créées sont placées sous la tutelle du ministre de la santé, au détriment du ministère de l'agriculture. Aux **Pays-Bas**, les corps d'inspection compétents en sécurité alimentaire qui dépendaient déjà du ministère de la santé, sont regroupés depuis le 1^{er} janvier 2000 au sein de l'agence qui relève de ce ministère. Seul le **Danemark** offre l'exemple d'une rationalisation des services en faveur du ministère de l'agriculture au détriment du ministère de la santé¹.

Il convient toutefois de mesurer les obstacles auxquels se heurterait une réforme plaçant le ministère chargé de la santé au cœur du dispositif de sécurité alimentaire. Outre les difficultés administratives et juridiques d'un tel transfert², le ministère de l'agriculture sera sans doute réticent à céder les prérogatives qui le placent en situation d'arbitre entre les enjeux économiques et les préoccupations sanitaires. Le secteur agricole et agroalimentaire craindra également que ses intérêts et ses contraintes soient moins pris en compte par un ministère privilégiant les questions sanitaires. C'est pourquoi, cette évolution devra permettre au ministère de l'agriculture de continuer à relayer ses préoccupations.

Pour surmonter ces obstacles, une forte volonté politique, exprimée au plus haut niveau, sera donc nécessaire. Mais ces réaménagements seraient facilités par le fait qu'ils s'inscriraient dans le prolongement des réformes entreprises en France et en Europe³, et constitueraient ainsi l'aboutissement d'un processus visant à rendre plus cohérent et lisible le dispositif de sécurité alimentaire.

En revanche, cette réforme ne doit pas ignorer le souci légitime des milieux économiques concernés de voir leurs intérêts pris en compte, mais dans un contexte clarifié où chaque administration exerce des responsabilités distinctes. La capacité d'arbitrage et l'impartialité du dispositif interministériel en sortiront renforcées.

Il résulte de ce qui précède qu'une telle réforme ne pourra être menée que de façon progressive et concertée.

3.1.2.3 Une mise en œuvre progressive animée par une mission interministérielle

Il nous semble donc réaliste de prévoir un scénario en deux temps. Une première phase est nécessaire pour permettre de préparer le transfert des compétences au ministère chargé de la santé. Il s'agira de rapprocher les agents appelés à travailler au sein d'une structure unifiée, en s'appuyant sur les modes de coordination existants tout en les renforçant (notamment les pôles de compétence). Il faudra également évaluer les modalités du transfert des compétences du ministère de l'agriculture au ministère chargé de la santé : gestion des ressources humaines (corps, primes, évolution de carrière etc), modification des textes, implications budgétaires,

¹ Réforme du 30 décembre 1996 créant le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, compétent pour l'ensemble des contrôles des denrées alimentaires auparavant partagés entre la santé et l'agriculture, et création de la direction de l'alimentation au sein de ce ministère le 1^{er} juillet 1997 regroupant la direction vétérinaire et l'agence pour les produits alimentaires.

² Cf. *infra* 3.2.3

³ Cf *supra* 1.3.3

questions immobilières et matérielles. La définition de ces modalités devra faire l'objet d'une concertation entre les administrations concernées en y associant les agents et leurs représentants.

Une **mission interministérielle de gestion du risque alimentaire** (MIGRA) pourra animer, pendant la phase transitoire, la conduite du changement. Elle sera placée auprès du Premier ministre. Elle assurera, en outre, le secrétariat du **comité interministériel de l'alimentation**, réunissant le ministre de l'agriculture, le ministre chargé de la santé, le ministre chargé des PME, du commerce et de l'artisanat, et, le cas échéant, le ministre de l'environnement. Ce comité interministériel donnera les impulsions de la réforme dont il suivra les différentes étapes. Ainsi la mission interministérielle, formée d'agents de la DGS, de la DGAL et de la DGCCRF en nombre suffisant, appliquera les orientations définies par le comité interministériel.

3.2 Se donner les moyens d'un pilotage unifié et performant

Une période de transition sera mise à profit pour clarifier les compétences respectives des collectivités locales et de l'Etat et pour préparer le transfert de la responsabilité de l'ensemble des contrôles au ministère de la santé. Cette transition durera trois ans. La mission interministérielle sera chargée, sous l'autorité du comité interministériel de l'alimentation, de la conduite de cette réforme. Au terme de cette première étape, le ministère chargé de la santé deviendra le donneur d'ordre unique en matière de contrôle de la chaîne alimentaire. Cette clarification des responsabilités facilitera, à l'échelon local, les arbitrages du préfet.

3.2.1 Clarifier les compétences respectives des collectivités locales et de l'Etat

La MIGRA aura la charge d'étudier les modifications de textes nécessaires pour permettre à l'Etat d'assumer pleinement la responsabilité de la gestion du risque alimentaire.

3.2.1.1 Ecarter les compétences du maire en matière de contrôle

L'innocuité des aliments devant être garantie par l'Etat, il convient de clarifier le cadre juridique et les compétences pour confier à l'Etat la responsabilité d'ensemble du contrôle de la chaîne alimentaire. Dans un souci de clarification des responsabilités, les RSD et le code général des collectivités locales devront être révisés pour adapter les compétences des communes à la situation de fait qui amène les maires à préférer s'en remettre au préfet pour prendre les arrêtés de fermeture. Le maire ne devrait plus avoir la possibilité de prendre un arrêté de fermeture d'un établissement, possibilité dont il n'use pas.

L'exemple du **Danemark** vient conforter cette proposition. Alors que les contrôles relevaient des collectivités locales, celles-ci en ont été dessaisies en 1999 au profit de centres régionaux dépendant de l'agence chargée de la sécurité alimentaire.

3.2.1.2 Repositionner les laboratoires vétérinaires départementaux

Les LVD, qui dépendent des conseils généraux, participent à la fonction de contrôle. Le **retour sous l'autorité de l'Etat de certains laboratoires vétérinaires** est, de ce fait, nécessaire. En effet, actuellement, la DGAL ne dispose plus que d'un laboratoire sous son autorité directe (cf. annexe 5) : les laboratoires de contrôle sur le terrain dépendent des conseils généraux, et les anciens laboratoires nationaux, laboratoires de référence, sont désormais intégrés

dans l'AFSSA. Les services de l'Etat doivent pouvoir s'appuyer sur des outils d'analyse performants. Le maintien de la situation actuelle n'est donc pas satisfaisant pour permettre à l'Etat d'assumer la responsabilité de la gestion du risque alimentaire : l'OAV a eu l'occasion de critiquer le fait que les services d'analyses soient placés sous l'autorité d'élus locaux¹.

Cependant, une étatisation de tous les laboratoires serait très coûteuse et inutile. Les LVD ont été confiés aux départements en 1988 pour des motifs principalement financiers : les départements en assuraient déjà le financement et le ministère de l'agriculture ne voulait prendre en charge ni les personnels, ni le financement. Par ailleurs, une partie importante des analyses effectuées par les LVD sont des prestations pour des sociétés privées qui ne justifient pas nécessairement leur gestion par l'Etat. Par conséquent, il convient de repenser la situation des LVD en liaison avec les conseils généraux. **Un LVD par région devra être chargé exclusivement des analyses pour les services de contrôle** et passer sous l'autorité de l'Etat, les conventions qui ont pu être passées dans certains départements ne pouvant remplacer l'autorité directe qui est une garantie d'efficacité. Les autres LVD assureront les prestations pour le secteur privé.

3.2.1.3 Affirmer la mission de prévention du département

La politique d'information et d'éducation des consommateurs pourra être avantageusement assurée par le conseil général. En effet, grâce à ses compétences en matière d'action sociale, le conseil général touche les principales populations à risque, notamment les femmes enceintes et les jeunes enfants dans le cadre de la protection maternelle et infantile (PMI) et les personnes âgées. Ce transfert de compétence n'impliquerait donc pas d'aménagement de structure pour les conseils généraux. Il conviendra toutefois d'organiser les échanges d'information entre les différents intervenants pour identifier les risques alimentaires devant faire l'objet d'une information prioritaire dans les départements : pour cela, les commissions départementales de la consommation², réunissant sous la présidence du préfet les services de l'Etat et du conseil général compétents ainsi que les associations de consommateurs, doivent être le lieu de concertation où est défini et suivi le programme de prévention départemental.

3.2.2 Développer des coopérations structurantes (1^{ère} étape)

Pendant la période transitoire, la MIGRA sera chargée de repenser la coordination à l'échelon central et d'animer la démarche de rapprochement des agents à l'échelon local.

3.2.2.1 Une mission interministérielle de gestion pour accompagner le changement

-Impulser une coordination nouvelle au niveau central

La mission interministérielle sera chargée d'initier une nouvelle démarche de coordination concrète entre services. Cela contribuera à améliorer la gestion du risque alimentaire dès la période transitoire.

La MIGRA devra en premier lieu **renforcer la cohérence des programmes de contrôles** de la DGAL et de la DGCCRF. Sur des domaines clés, des programmes d'inspections

¹ Rapport de mission en France du 15 au 18 juin 1999, cité *supra* 1.1.1

² qui se réunissent 2 à 4 fois par an

communes pourront être établis. Une telle coordination est à même de permettre une couverture du risque plus exhaustive et plus proportionnée aux risques.

La MIGRA contribuera également à **consolider la coordination dans la gestion des crises**. La réactivité ne doit pas, en cas de crise, être entravée par des difficultés d'ordre institutionnel ou organisationnel.

- La MIGRA pourra ainsi constituer le point de contact unique du **système d'alerte rapide**¹ communautaire. En effet, la France est le seul des quinze États de l'Union européenne à offrir deux points d'entrée au système d'alerte européen (l'un à la DGAL et l'autre à la DGCCRF). Pour remédier à cette situation, le bureau de gestion des alertes (actuellement placé à la DGAL), sera intégré à la mission interministérielle pour être le destinataire des alertes provenant des services déconcentrés et du système d'alerte communautaire.

- Par ailleurs, la MIGRA pourra contribuer à formaliser les plans de gestion des crises et à détailler en particulier les différents *scenarii* de constitution de la cellule de crise prévue par le protocole de coordination de la DGS, de la DGAL et de la DGCCRF. Une telle formalisation permettra en effet un suivi précoce et fin des crises, et une adaptation des mesures prises au fur et à mesure de la disparition du risque.

Le comité interministériel de l'alimentation, lorsqu'il est réuni en cellule de crise, s'appuiera sur ces instruments.

-Développer la concertation autour des modalités de la réforme

La mission interministérielle devra organiser, selon des orientations déterminées par le comité interministériel de l'alimentation, la concertation sur les modalités du transfert des compétences du ministère de l'agriculture au ministère chargé de la santé. Elle fera de même s'agissant de la préparation de l'exercice des compétences en matière de sécurité alimentaire par le ministère chargé de la santé, actuellement confiées à la DGCCRF. Les personnels seront associés par l'intermédiaire de leurs représentants à la définition des conditions de mise en œuvre du dispositif.

Pour obtenir l'adhésion des agents à ce processus, la mission interministérielle conduira une concertation élargie. La sécurité alimentaire est un thème assez mobilisateur pour susciter l'adhésion des agents à une réforme qui vise à mieux la garantir. Comme le souligne Serge Vallemont : « *Il est frappant de constater que tous les exemples [de coopération réussie] ont les points communs suivants. Il s'agit de projets correspondants à une demande sociale forte ou faisant l'objet d'une médiatisation, pour lesquelles il y a une obligation de résultat (...). Aux agents de l'Etat qui les ont conduites, ces expériences procurent la satisfaction d'avoir réalisé une action visible à l'utilité sociale reconnue.* »²

3.2.2.2 Généraliser les pôles de compétence, sous l'autorité des préfets

La MIGRA animera une démarche de généralisation progressive des pôles de compétence sur l'ensemble du territoire, dans le but de rapprocher les agents appelés à être placés sous l'autorité du ministère de la santé.

-Evaluer

¹ RASFF (*Rapid Alert System*)

² Serge Vallemont : Pouvoirs Locaux n° 44 - 2000

Il n'existe aujourd'hui aucune évaluation exhaustive des pôles de compétence de sécurité alimentaire. La mission sera chargée de conduire une évaluation des expériences en cours dans les départements dotés d'un pôle de compétence, préalablement à une généralisation de ce mode de coordination. Il sera alors possible de tirer les enseignements de cette évaluation, par la voie d'une circulaire interministérielle.

-Formaliser

Cette circulaire interministérielle précisera les conditions de la généralisation des pôles de compétence dans tous les départements, comme cela a été le cas pour les Missions interservices de l'eau¹. Il importe en effet de doter les pôles de compétence d'un cadre juridique et fonctionnel qui garantisse l'effectivité et la durabilité de la coopération ainsi nouée.

Elle devra indiquer les exigences minimales **d'implication** des trois services de l'Etat principalement concernés (SVD, DDCCRF et DDASS), à l'exemple de la méthode suivie avec succès pour les pôles de compétence « bruit »². Un modèle indicatif de charte de coopération pourra être annexée à la circulaire. Les pôles de compétence pourront par exemple, travailler à l'élaboration d'une communication formalisée en cas de crise ou à la mise en place d'un « guichet unique » pour les plaintes des consommateurs. La circulaire déterminera également les moyens, financiers et humains, qui leur seront affectés.

-Systématiser

La MIGRA conduira la généralisation des pôles de compétence de sécurité alimentaire, qui aujourd'hui ne concernent que 40% des départements³. Ce rapprochement des services doit permettre de préfigurer la création d'une direction départementale de l'alimentation à la fin de la période transitoire. Il est en effet nécessaire, dans un premier temps, de rapprocher les agents des SVD et des DDCCRF appelés à y être intégrés et d'encourager les échanges d'expérience.

Dans les départements, les préfets sont chargés de la systématisation des pôles de compétence. L'implication des préfets dans la définition et le suivi des pôles de compétence conditionne la réussite de cette démarche. La circulaire leur recommandera notamment d'aller au-delà du niveau minimum de coordination préconisé, lorsque la situation locale le permet. Lorsque les préfets l'estimeront nécessaire, l'attribution d'une délégation interservice au DSV pourra constituer une préfiguration des directions départementales de l'alimentation. A cet effet, la mission interministérielle sera chargée, tout au long de la période de transition, du retour sur expérience des évolutions les plus significatives dans les départements.

3.2.2.3 Se doter d'outils d'information partagée.

La mise en place et l'utilisation d'outils d'information communs est susceptible non seulement d'améliorer le fonctionnement des services, mais aussi de rapprocher les structures et les personnes. La diffusion des méthodes de travail et des pratiques de coordination les plus performantes contribuera ainsi à atténuer le fonctionnement cloisonné des services. Un tel échange d'expériences pourrait concerner des domaines variés tels que la gestion de crise,

¹ La circulaire interministérielle du 22 Janvier 1993 demande la mise en place dans chaque département d'une Mission InterServices de l'Eau (MISE).

² Circulaire interministérielle du 27 Février 1996 (JORF 07.04.96) relative à la lutte contre les bruits de voisinage.

³ Cf. *supra* 2.2.4

l'information du public, l'évaluation des risques à l'échelon départemental, la méthodologie d'inspection, ou l'utilisation des technologies de l'information (NTIC). A cet effet, la mission interministérielle pourra appuyer la **mise en réseau des pôles de compétence avec les services et la constitution d'un réseau d'échanges de bonnes pratiques.**

-Mettre en réseau les services déconcentrés

La mise en réseau des services réunis dans un pôle de compétence donnera un contenu opérationnel à cette coopération et permettra un rapprochement des pratiques. Des bases de données communes pourront être constituées dans le cadre des SIT. Il importe toutefois que le cadre juridique de la constitution de tels réseaux soit stabilisé, notamment au regard des obstacles juridiques soulevés par la commission nationale informatique et liberté quant à la constitution de fichiers communs de données nominatives. Cette difficulté ne peut en effet être surmontée que par l'adoption d'une disposition législative spécifique¹.

-Constituer un réseau d'échanges de bonnes pratiques

Un réseau extranet devra être constitué, à l'instar du réseau intranet RESE (réseau d'échanges en santé-environnement)² du ministère chargé de la santé. Ce réseau donnera accès à un site mettant à la disposition des services des fiches méthodologiques, des plans d'interventions, des modèles d'arrêtés, des répertoires réglementaires actualisés, des références bibliographiques et un recensement de sites internet utiles. La mission interministérielle animera le site en s'appuyant sur un comité de pilotage composé de représentants de services déconcentrés. Elle utilisera cet outil pour diffuser les bonnes pratiques et favoriser les échanges d'expériences par un forum hébergé sur son site.

Pour exploiter toutes les possibilités de ce système d'information, les programmes de formation continue des agents devront mettre l'accent sur les NTIC. De plus, l'organisation de formations interministérielles, communes aux agents impliqués dans les pôles, constituerait un facteur structurant de la coopération entre les services.

3.2.3 Désigner un donneur d'ordre unique (2^{ème} étape)

La période transitoire de trois ans devrait avoir rapproché les pratiques et les cultures des agents devant passer sous l'autorité du ministère chargé de la santé. En particulier, les inspecteurs vétérinaires, les ingénieurs du génie sanitaire et les inspecteurs qui, au sein des DDCCRF se consacrent à la sécurité alimentaire, auront toutes les chances d'avoir travaillé en commun et d'avoir appris à se connaître. De plus, la mission interministérielle aura lancé, dès la première phase, une concertation avec les organismes représentatifs des corps concernés.

Grâce à cette transition, la réforme consistant à unifier le commandement de la gestion du risque alimentaire sera envisageable dans de bonnes conditions. A ce stade, l'ensemble des compétences et des moyens en matière de sécurité alimentaire sera regroupé au sein du ministère chargé de la santé. A l'échelon local, cette clarification des responsabilités facilitera les arbitrages du préfet.

¹ Une loi a déjà été nécessaire pour autoriser la mise en place de l'« identifiant fiscal unique » utilisable par les directions générales des impôts, de la comptabilité publique, et des douanes et des droits indirects.

² qui concerne les DDASS, DRASS, CIRE, l'InVS, l'ENSP et la DGS.

3.2.3.1 Regrouper les compétences au sein du ministère chargé de la santé

Cette réforme prendra la forme d'un transfert de la DGAL au ministère chargé de la santé et d'une mise à disposition des agents de la DGCCRF intervenant en matière de sécurité alimentaire.

-Transférer la DGAL au ministère chargé de la santé

La direction générale de la santé dispose aujourd'hui de moyens insuffisants au regard des missions qui lui sont actuellement confiées comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale. Il sera nécessaire, afin que le ministère chargé de la santé soit en mesure d'assumer sa nouvelle mission, de placer en son sein l'ensemble de l'actuelle DGAL, forte de ses services vétérinaires déployés sur tout le territoire ainsi que des services régionaux de la protection des végétaux.

Ce transfert ne nécessitera pas de restructuration de la DGAL puisque celle-ci a été privée en 1999 de ses compétences en matière de soutien à la production agroalimentaire et se consacre désormais entièrement aux questions d'hygiène et de sécurité alimentaires. Ses quatre sous-directions et sa mission de coordination sanitaire internationale pourront donc rejoindre le ministère chargé de la santé¹.

Il sera souhaitable d'intégrer la nouvelle sous-direction de la gestion des risques des milieux de la DGS dans la DGAL intégrée au ministère chargé de la santé. Elle conduit en effet « *la politique de gestion des risques des eaux et des aliments qu'il s'agisse des eaux destinée à la consommation humaine (...) ou de la sécurité alimentaire, notamment sur la base de l'expertise de l'AFSSA* »²

En ce qui concerne les **moyens budgétaires** à transférer, leur montant global (DGAL et services déconcentrés) représenterait, selon la loi de finances 2000, 637 millions de francs.

-Mettre à disposition les agents de la DGCCRF intervenant en matière de sécurité alimentaire

L'organisation de la gestion du risque alimentaire doit une part essentielle de son manque de lisibilité à la confusion des compétences entre services vétérinaires et inspecteurs de la DGCCRF. Par conséquent, si l'ensemble de ces responsabilités doit être confié à la nouvelle direction générale de l'alimentation au sein du ministère chargé de la santé, il paraît nécessaire de placer les inspecteurs de la DGCCRF intervenant aujourd'hui en matière de sécurité alimentaire sous l'autorité du ministre chargé de la santé. Dans le cas contraire, on priverait brutalement le dispositif de gestion du risque alimentaire d'un personnel conséquent au savoir-faire particulier (cf. 1.2.1.2 et annexe 5) et spécialisé, notamment sur le plan de la police judiciaire.

La réforme sera facilitée par le fait que les agents de la DGCCRF et des DDCCRF sont issus de l'ancien service de la Répression des fraudes qui était placé au sein du ministère de l'agriculture jusqu'en 1983 et qu'ils ont conservé leur spécificité et se consacrent pour l'essentiel aux contrôles de la qualité et de la sécurité des produits et des services.

¹ Ceci est également vrai pour la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux, qui se consacre pour l'essentiel au contrôle des pesticides et à la biovigilance en matière d'O.G.M, missions aux évidentes implications sanitaires.

² Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000, et arrêté du 21 juillet 2000, article 9. Cf. *supra* 1.2.1

Cependant, ce transfert devra prendre la forme d'une simple **mise à disposition** des agents concernés par le ministère de l'économie et des Finances, pour éviter l'obstacle que constituerait la réticence de agents de la DGCCRF à renoncer aux avantages matériels de leur statut (importance des primes, en particulier). Les personnels seront ainsi maintenus dans leur corps d'origine mais placés sous l'autorité du ministre de la santé. Cette solution peut être rapprochée de celle adoptée pour les pôles de compétence financiers au ministère de la justice composés en partie de personnels provenant de la DGCCRF et placés sous l'autorité des chefs de juridiction.

La mise à disposition pourra prendre la forme de contrats triennaux renouvelables pour chaque agent. C'est à la DGCCRF qu'il reviendra de s'engager sur le nombre exact d'agents concernés conformément aux orientations fixées par le comité interministériel de l'alimentation. Par la suite, les postes budgétaires concernés provenant de la DGCCRF ne seront pas renouvelés lors des départs à la retraite, nombreux dans les prochaines années¹; ils seront transférés au ministère chargé de la santé pour qu'il procède à son propre recrutement.

-Tirer toutes les conséquences de ce transfert

La simplification ainsi opérée conduira également à revoir la triple tutelle de l'AFSSA et à la placer sous tutelle unique du ministre chargé de la santé. Par ailleurs, il y aurait lieu d'étudier la synergie potentielle avec la future agence de l'environnement afin de ne pas créer une situation de concurrence voire de conflit sur des sujets à la frontière de la sécurité alimentaire et de l'environnement. La simplification permettra enfin de réduire le nombre d'enceintes consultatives propres à chaque ministère.

Quant au comité interministériel de l'alimentation, il perdurera comme structure d'arbitrage des questions alimentaires à fort contenu politique. En effet, la connaissance fine que le ministère de l'agriculture a des enjeux économiques liés aux produits alimentaires ne devra pas être ignorée. En cas de crise, une cellule de crise réunira les mêmes ministères au niveau des directeurs généraux. L'actuelle cellule de crise sera donc maintenue comme structure d'appui à la gestion de crise pour organiser la concertation entre les ministères de la santé, de l'agriculture et, le cas échéant, de l'environnement.

3.2.3.2 Organiser l'arbitrage du préfet au plan local

L'intégration de la direction générale de l'alimentation au sein du ministère chargé de la santé et le transfert des compétences nécessaires de la DGCCRF permettront de constituer, à l'échelon départemental, une direction consacrée à l'alimentation. En matière de sécurité alimentaire, le préfet aura donc un interlocuteur unique. Cette direction départementale de l'alimentation aura pour mission de protéger la santé publique. La gestion interministérielle de la sécurité alimentaire sera assainie, puisque la logique économique et la logique sanitaire seront désormais clairement distinguées et portées par des services différents. Les pôles de compétence élargis permettront au préfet d'arbitrer avec une vision claire des enjeux sanitaires et économiques.

-Mettre en place des directions départementales de l'alimentation

La DGAL étant placée au ministère de la santé, la question de la fusion des SVD et des DDASS pourrait être posée. Mais, après analyse, il semblerait que celle-ci ne soit pas

¹ 45% en 2012 dans le fonction publique selon le rapport du commissariat général au plan

souhaitable. En effet, à l'exception de la gestion des TIAC qui reste de la responsabilité des DDASS, les autres missions qui leur sont dévolues -contrôle des établissements de santé, planification hospitalière et fonctions sociales- ne présentent pas de synergies significatives avec le secteur de la sécurité des aliments. Par ailleurs, la question du choix des chefs de service serait délicate : l'un des corps concernés se sentirait nécessairement lésé.

Dans ces conditions, la création d'un nouveau service, distinct de la DDASS, mais dépendant du ministère chargé de la santé, semble préférable. En supprimant le rattachement au ministère de l'agriculture, la réforme permettrait d'éviter un soupçon de mainmise des lobbies agricoles et affirmerait ainsi le primat accordé à la protection de la santé publique. L'abandon du terme "services vétérinaires" au profit de "direction départementale de l'alimentation" traduirait l'extension des compétences du service et illustrerait pour l'opinion publique le changement de logique administrative.

La direction départementale de l'alimentation, constituée des services vétérinaires départementaux, héritera des compétences exercées jusqu'à présent par les DDCCRF en matière de sécurité alimentaire, ainsi que des agents mis à disposition par le ministère de l'économie et des finances. Elle se verra confier la compétence actuellement exercée par les DDASS en matière d'hygiène de l'eau. Pour ce faire, elle intégrera également les ingénieurs du génie sanitaire actuellement en activité dans les DDASS. Leur savoir-faire reconnu en matière de contrôle de la qualité des eaux d'alimentation, leur collaboration étroite avec les vétérinaires inspecteurs en matière d'installations classées, militent en ce sens.

-Créer les conditions d'une interministérialité d'arbitrage

L'existence d'un donneur d'ordre unique devrait transformer l'actuelle interministérialité de gestion de la concurrence entre services en une interministérialité d'arbitrage entre les différents enjeux en présence : sanitaires, économiques, voire environnementaux. Il conviendra pour ce faire d'élargir les pôles constitués aujourd'hui des DDASS, SVD et DDCCRF à la DDAF, la DIREN et la DRIRE. Ces pôles de compétence ne seront pas seulement un lieu de confrontation des points de vue. En effet, des coopérations opérationnelles pourront être mises en œuvre. Placés sous la présidence du préfet, ces pôles pourront bâtir de véritables stratégies globales en matière de sécurité alimentaire.

Les pôles de compétence ainsi élargis pourront assurer notamment les missions suivantes :

- établir une cartographie des risques, en réunissant les informations détenues par l'ensemble des services déconcentrés sur les établissements à risque dans le département ;
- définir une programmation des contrôles sur la base de ces informations en liaison avec l'échelon régional ;
- cibler les contrôles sur les secteurs ou entreprises les plus sensibles ;
- gérer les crises, en donnant au préfet les moyens de décider des mesures à prendre en complète connaissance des enjeux sanitaires, économiques et environnementaux.

-Instituer un échelon régional de coordination et de programmation

La création d'un échelon régional, conformément aux objectifs de la charte de la déconcentration, permettra d'harmoniser les pratiques au sein d'une même région et **d'améliorer la cohérence de la gestion du risque**. Cette structure légère, qui prendrait la forme d'un simple

collège des directeurs départementaux de l'alimentation, sous l'autorité du directeur du département chef lieu de région, se verra confier trois missions essentielles :

-Harmoniser les pratiques autour d'une programmation commune

Le collège régional sera en mesure d'harmoniser les pratiques et d'établir une programmation des contrôles sur le modèle de la procédure pratiquée par la DGCCRF depuis 1997¹. Il proposera à l'administration centrale des programmes annuels de contrôle, assurant ainsi une meilleure adaptation des actions de contrôle aux spécificités locales.

-Disposer d'une cellule d'appui en cas de crise

La plupart des alertes en matière de sécurité alimentaire affectent plusieurs départements d'une même région. Des procédures d'échange d'information à l'échelon régional, rendront possible en cas de crise, une réactivité accrue et éventuellement une concertation sur les mesures prises.

-Mutualiser les compétences d'expertise

Il n'y a pas, dans tous les départements, de vétérinaires spécialisés dans le contrôle de l'alimentation animale, des médicaments vétérinaires et de l'équarrissage. Les expériences de coordinateurs nationaux qui ont pu être tentées ont montré leurs limites. L'échelon régional permettra de mutualiser ces compétences.

3.2.4 Construire des outils de suivi et d'évaluation

L'ensemble de la réforme s'appuiera sur le développement d'outils permettant de suivre et d'évaluer les résultats de la politique de sécurité alimentaire, afin d'améliorer progressivement le dispositif de contrôle.

3.2.4.1 Se fixer des objectifs à atteindre

L'évaluation de la politique de sécurité alimentaire implique la clarification de ses objectifs. L'affichage de cibles à atteindre permet de répondre à la demande de transparence des consommateurs et d'écartier le mythe de la quête d'un risque zéro. Il pourra s'agir d'objectifs de moyens ou de résultats (tels une cible de réduction pluriannuelle de tant de % des cas d'une maladie). On peut ainsi envisager que les services de contrôle s'engagent à réaliser des visites annuelles de tous les établissements d'un secteur perçu comme étant particulièrement sensible, ou encore à faire diminuer le nombre de cas de listeria sur plusieurs années. Seule une formulation claire des objectifs permettra ensuite d'en apprécier finement la réalisation et d'en tirer d'éventuels enseignements pour réorienter les pratiques. Cet effort de transparence contribuera en outre à la crédibilité du dispositif français de sécurité alimentaire.

3.2.4.2 Améliorer l'épidémiologie du risque alimentaire

Le nombre de maladies, voire de décès, reste l'indicateur privilégié pour mesurer l'efficacité de la politique de sécurité alimentaire. Or les maladies à notification obligatoire et en particulier les TIAC, font l'objet d'une sous-déclaration, ce qui favorise une sous-évaluation du

¹ Cf. *supra* 2.3.2

risque alimentaire. Dans ce cadre, il convient par le biais de la formation initiale ou continue, de sensibiliser plus activement les médecins, sur la nécessité de signaler les maladies à déclaration obligatoire.

Il conviendra également de s'inspirer des **méthodes d'estimation** du risque alimentaire pratiquées aux **Etats-Unis**. Les chiffres américains de 5.000 morts par an, de 76 millions de maladies et de 325.000 hospitalisations, souvent avancés en France comme un symptôme de l'inefficacité du système américain, et dès lors *a contrario* de la grande efficacité du système français, ne concernent pas le nombre de cas déclarés (qui constitue la seule donnée diffusée en France), mais une estimation bâtie sur une extrapolation scientifique des statistiques. Pour obtenir cette estimation, le nombre de cas déclarés est en effet multiplié par un coefficient propre à chaque maladie et préalablement déterminé, (celui-ci varie de 2 à 38), de manière à obtenir une estimation plus réaliste¹. Une étude en vue d'élaborer une méthodologie similaire pourra être confiée à l'Institut de veille sanitaire, s'appuyant en tant que de besoin sur l'AFSSA, dans l'objectif d'améliorer la connaissance du risque alimentaire.

3.3.4.1 Chiffrer le coût global de la sécurité alimentaire

Le coût de la sécurité alimentaire ne se réduit pas aux seuls coûts budgétaires en personnel. Il devrait comprendre les coûts en indemnisation des producteurs, le coût sanitaire engendré par les maladies (remboursements assurance-maladie, arrêts de travail, manque à gagner pour l'employeur, etc.), le coût économique pour les entreprises ou filières concernées. Ce n'est qu'en disposant de l'ensemble des éléments, qu'il sera possible de mesurer le coût global d'une telle politique.

Afin que toutes ces dimensions soient prises en compte, une étude pourra être demandée conjointement au COPERCI, à l'IGF et à l'IGAS, pour évaluer les déterminants du coût global de la sécurité alimentaire en France.

3.3.4.2 Construire des indicateurs de performance

La DGCCRF réfléchit actuellement, avec l'aide de l'IGF, à l'élaboration d'indicateurs qualitatifs. Quatre types de mesure ont ainsi été définies, qui forment un ensemble cohérent :

- indicateurs de connaissance et de ciblage du marché : détermination a priori des secteurs présentant un fort risque potentiel d'accidents et évaluation a posteriori au regard des crises et accidents survenus dans ces secteurs;
- indicateurs de couverture : taux de couverture des secteurs ciblés, coût budgétaire moyen par agent et par action, délai moyen d'analyse par les laboratoires;
- indicateurs de suivi des actions menées : suivi des anomalies graves relevées avec bilan régulier des actions de suivi;
- indicateurs de performance : taux de non-conformité sur les secteurs ciblés.

En s'inspirant de cette démarche, trois types d'indicateurs devront être élaborés pour rendre le dispositif de pilotage plus complet et plus opérationnel : des indicateurs de contrôle, de gestion et de réactivité. Ils pourront faire l'objet d'un suivi pluriannuel, pour apprécier et moduler finement les orientations données à la politique de sécurité alimentaire.

¹ *Food-related illness and Deaths in the United States, Center for Disease Control and Prevention, sept-oct 1999.*

Les indicateurs de contrôle permettront de s'assurer que le taux de couverture pour chaque secteur est satisfaisant par rapport au degré de risque qu'il présente. Il s'agira d'indicateurs tels que le taux d'inspections réalisées par secteur-cible, (secteurs présentant un fort risque potentiel), ou le taux d'anomalies relevées dans ces zones. Il sera également utile de mesurer la périodicité des contrôles effectués dans chaque établissement, en particulier pour ceux appartenant à un secteur-cible.

Les indicateurs de gestion reflèteront l'utilisation des moyens disponibles, grâce à la mesure du coût budgétaire moyen par agent (en distinguant agents de contrôle et agents de laboratoire) et du nombre d'heures de formation en expertise ou d'heures de formation spécialisée par rapport à l'ensemble des heures de formation dispensées.

Enfin, il serait nécessaire de mesurer les délais de réaction des services lors de chacune des phases du contrôle. En effet, comme l'ont montré certaines crises récentes¹, la rapidité d'intervention des autorités compétentes, en cas de détection d'une anomalie, est essentiellement. **Ces indicateurs de réactivité**, par type de problème et par secteur, pourraient être utilisés pour définir des normes de référence en la matière, permettant d'harmoniser les pratiques sur tout le territoire et de garantir le respect de délais raisonnables dans la conduite des différentes procédures.

Par ailleurs, les résultats de cette évaluation de l'activité des services déconcentrés pourront être présentés dans **un rapport annuel au Parlement**. Ceci assurera l'information du public, sur un sujet auquel il est aujourd'hui très sensible, conformément aux propositions de la commission d'enquête parlementaire sur la sécurité de la filière alimentaire.

¹ Cf. *supra* 2.4.2

CONCLUSION

Le renforcement de l'efficacité du dispositif de gestion du risque appelle une réforme ambitieuse, qui devra s'appuyer sur une forte volonté politique. Une clarification des responsabilités des nombreux intervenants, autour du ministère de la santé qui deviendra l'unique donneur d'ordres, est en effet nécessaire. Elle garantira l'existence sur le terrain une interministérialité non plus fondée sur la concurrence de services aux attributions confondues, mais sur un arbitrage réalisé par le préfet entre des compétences complémentaires et des priorités bien définies.

Cette réforme doit permettre de répondre aux attentes du public et de lui redonner confiance dans l'aliment comme dans le dispositif de surveillance de la chaîne alimentaire. Elle sera également l'occasion pour les citoyens de mieux appréhender l'action de l'administration, ses contraintes et ses inévitables limites. Sa pleine réussite nécessite toutefois qu'ils soient mieux informés et mieux associés à la prise de décision.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les récents rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'organisation d'un « débat citoyen » au mois de juillet 2000 sur les organismes génétiquement modifiés, ainsi que les premiers Etats généraux de l'alimentation, qui se tiendront en novembre et décembre 2000. Ce forum sera l'occasion d'un véritable débat public qui devrait permettre de mieux identifier les attentes des consommateurs et de favoriser l'élaboration d'une approche collective du risque et de sa gestion.