



Institut d'Études Politiques de Lyon  
VetAgro Sup – École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du  
Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés,  
Parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS)

**ALERTE A SAINTE-MAURE-DE-TOURAINÉ,  
COMMENT METTRE EN ŒUVRE LA COREGULATION TOUT EN  
REFUSANT LA CORESPONSABILITE LORS D'UNE ALERTE  
SANITAIRE D'ORIGINE ALIMENTAIRE ?**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017  
À la direction départementale de la protection des populations d'Indre-et-Loire, Tours

Mémoire sous la direction de Jean-Marie PILLON,  
Maître de conférences en sociologie, Université Paris IX Dauphine

Sarah BOURGINE  
Inspectrice Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire  
2016/2017





Institut d'Études Politiques de Lyon  
VetAgro Sup – École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du  
Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés,  
Parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS)

## **ALERTE A SAINTE-MAURE-DE-TOURAINÉ, GESTION DES ALERTES SANITAIRES D'ORIGINE ALIMENTAIRE EN PRODUCTION FERMIERE**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017  
À la direction départementale de la protection des populations d'Indre-et-Loire, Tours

Mémoire sous la direction de Jean-Marie PILLON,  
Maître de conférences en sociologie, Université Paris IX Dauphine

Sarah BOURGINE  
Inspectrice Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire  
2016/2017



## SOMMAIRE

Sommaire .....	1
Remerciements .....	3
Liste des sigles et acronymes .....	4
Introduction.....	5
1. Le Paquet hygiène renverse des paradigmes en sécurité sanitaire des aliments.....	9
1.1. Les évolutions marquantes : redéfinition des responsabilités et passage d’une obligation de moyens à une obligation de résultats pour les professionnels.....	9
1.1.1. La redistribution des responsabilités entre acteurs publics et privés.....	9
1.1.2. L’obligation de résultats et non plus de moyens .....	9
1.2. Quelles sont les impacts collatéraux de la nouvelle réglementation ?.....	11
1.2.1. Grandissement de la crainte du risque juridique et de la dimension de responsabilité morale	11
Le risque juridique.....	11
La responsabilité morale.....	11
1.2.2. Des accommodements locaux.....	12
1.2.3. Des tensions en contexte d’alerte ou de crise sanitaire .....	13
2. Le dispositif de gestion d’une alerte sanitaire d’origine alimentaire.....	18
2.1. Organisation et pilotage au sein des services de l’État.....	18
2.1.1. Les notes de service.....	18
2.1.1.1. Les notes de service à actualiser et à consolider : des instructions volontairement générales et peu détaillées, nuisent à la cohérence et à la compréhension des instructions..	18
2.1.1.2. Des instructions nationales jugées floues par les DDecPP, car plus informatives que prescriptives .....	19
2.1.2. La difficulté à harmoniser les pratiques sur le terrain .....	21
2.1.2.1. Le maillon régional est responsable de la coordination et l’harmonisation des actions : effacé et passif / ou titre avec « rapports de force » / ou les conséquences du flou des instructions sur les relations entre administration et administrés .....	21
2.1.2.2. Conséquence : Les professionnels d’un même bassin de production reprochent les différences de traitement / conséquences sur les relations avec les professionnels.....	21
Bilan. DGAL, SRAL, DDecPP : une chaîne de commandement « unique » ? .....	22
2.2. La confusion des rôles entre gestion des épizooties et gestion des alertes sanitaires d’origine alimentaire génère de la crispation entre État et producteurs .....	23
2.2.1. La nouvelle gouvernance sanitaire ajoute du flou dans les schémas de gestion des alertes : qui est gestionnaire ? .....	23
2.2.2. L’ambiguïté du rôle des groupements de défense sanitaire : soutien de l’éleveur ou chargé d’une délégation de service public ? .....	23
Conclusion .....	24
Synthèse du mémoire .....	24

**Commenté [S1]:** Ne conserver que les titres de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux, le reste en table des matières à la fin du mémoire

Synthèse des recommandations .....	25
Références bibliographiques .....	27
Liste des sources.....	29
Sources écrites ou imprimées .....	29
Littérature grise .....	29
Presse .....	29
Textes législatifs, réglementations.....	29
Sitographie .....	29
Sources orales .....	30
Entretiens .....	30
Observations.....	30
Annexes .....	31
Table des figures.....	35

## REMERCIEMENTS

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOP	Appellation d'origine protégée
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDecPP	Direction départementale en charge de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP)
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
FNEC	Fédération nationale des éleveurs de chèvres
FNPL	Fédération nationale des producteurs de lait
GDS	Groupement de défense sanitaire
HACCP	<i>Hazard Analysis Critical Control Point</i> , système d'analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise
IAA	Industrie agroalimentaire
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire
MUS	Mission des urgences sanitaires à la DGAL
OVS	Organisme à vocation sanitaire
PME	Petites et moyennes entreprises
SAJ	Service des affaires juridiques du MAA
SPA	Santé et protection animales
SRAL	Service régional de l'alimentation
SSA	Sécurité sanitaire des aliments
UE	Union européenne

## INTRODUCTION

### **La sécurité sanitaire des aliments : une préoccupation des gouvernants**

Dans l'histoire, la sécurité alimentaire<sup>1</sup> comme la salubrité des aliments ont continuellement constitué une préoccupation importante des gouvernants. À partir du XIXe siècle, l'enjeu sanitaire donne naissance à des lois pour le contrôle de la salubrité de la viande et la lutte contre la fraude, puis l'encadrement réglementaire est progressivement élargi à d'autres enjeux : ensemble des denrées animales et végétales, produits transformés, aliments issus des biotechnologies, etc.

Les crises sanitaires des années 1990, la plus retentissante étant celle de l'ESB<sup>2</sup> ou de la « vache folle », ont conduit l'Union européenne (UE) à questionner l'efficacité des politiques de sécurité sanitaire des aliments (SSA). Dans le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, la Commission européenne fixe un cap au remaniement législatif qui s'engage : il faut « transform[er] la politique alimentaire en un instrument prospectif, dynamique, cohérent et complet, permettant d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et des consommateurs »<sup>3</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 2006 est donc entré en vigueur en Europe un ensemble coordonné de cinq règlements et deux directives : le Paquet hygiène (figure 1). Il permet d'harmoniser et de simplifier les dispositions sur l'hygiène alimentaire qui étaient auparavant dispersées dans 18 directives communautaires.



Figure 1. Les textes communautaires fondateurs du "paquet hygiène"

(Extrait de la brochure « Paquet hygiène » du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, parue en novembre 2005<sup>4</sup>)

### **Évolutions législatives pour une clarification des responsabilités entre professionnels et services de l'État**

La nouvelle approche de la sécurité sanitaire des aliments est dite « intégrée », car elle concerne toute la filière, depuis la production primaire jusqu'à la table du consommateur. Selon les pays et les

<sup>1</sup> La sécurité alimentaire fait référence à la disponibilité et à l'accès à la nourriture en quantité et en qualité suffisantes.

<sup>2</sup> Encéphalite spongiforme bovine

<sup>3</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, 2000, p.9.

<sup>4</sup> [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/paquet\\_hygiene\\_brochure.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/paquet_hygiene_brochure.pdf), consulté le 08/06/17

traductions, la réglementation de l'UE s'applique donc « de la fourche à la fourchette », « du champ à l'assiette » ou « de l'étable à la table »<sup>5</sup>...

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), qui occupe dorénavant un rôle central dans cette politique, rappelle que l'objectif d'une telle réforme est « d'harmoniser le niveau de sécurité sanitaire en impliquant l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, soumis ainsi aux mêmes exigences, en officialisant la responsabilité des professionnels et en optimisant les contrôles des autorités sanitaires »<sup>6</sup>. En effet, dans son *livre blanc*, la Commission européenne pose comme deuxième principe de sécurité alimentaire<sup>7</sup> de « définir clairement les rôles » des parties prenantes à la chaîne alimentaire.

#### **La gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire**

Les acteurs professionnels et institutionnels sont parfois confrontés à des situations d'alerte pouvant mettre en jeu la santé du consommateur, d'où la nécessité d'une action rapide, concertée et efficace. Dès 2005 en France, une démarche volontaire et commune a conduit à la publication d'un premier guide, révisé en 2009 : le *Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire entre les exploitants de la chaîne alimentaire et l'administration lorsqu'un produit ou un lot de produits est identifié*<sup>8</sup>. Il est le fruit d'un travail conjoint des ministères en charge respectivement de l'économie, de la santé et de l'agriculture, et des principales organisations professionnelles nationales concernées. Ce document définit les principes de la circulation de l'information entre les exploitants du secteur alimentaire et l'administration en France en cas de détection d'une non-conformité. Ainsi, la gestion des alertes s'appuie sur une coordination opérationnelle, répondant en cela aux impératifs de sécurité et aux exigences légitimes des consommateurs, tout en préservant au mieux une filière des effets dommageables d'une alerte sanitaire.

Ce guide reste cependant très général et doit être interprété à chaque situation. Il est même jugé « flou » sur certaines dispositions, particulièrement la gestion de la sortie de crise<sup>9</sup>. Cette absence d'instruction nationale précise entretient l'ambiguïté concernant la répartition des rôles dans la gestion des crises sanitaires d'origine alimentaire sur le terrain entre services de contrôle et professionnels.

#### **Gouvernance et territorialisation de la gestion des risques sanitaires d'origine alimentaire dans un bassin de production de fromages de chèvre**

Ce sont les modalités de gouvernement de la sécurité sanitaire des aliments, plus particulièrement celles concernant la gestion des alertes sanitaires en production fermière, qui sont au cœur de ce mémoire. De façon générale, le rapport fait référence à la notion de *régulation* de la SSA qui permet d'englober l'ensemble des activités de gestion des risques, menés aussi bien par les acteurs publics (situés à différents niveaux d'intervention) que privés (consommateurs, acteurs économiques). Cette notion est préférée à celle de réglementation, plus restreinte, qui concerne l'activité des pouvoirs publics, et souvent uniquement celle du gouvernement. Cependant, le regard n'est pas dirigé vers la phase de décision et d'élaboration des programmes gouvernementaux ou les stratégies des entreprises, mais vers la façon dont les normes publiques de SSA prennent corps sur le terrain. Notre perspective privilégie une approche par le bas, qui consiste à examiner comment les acteurs de terrain (producteurs, experts, agents des services de contrôle) produisent la sécurité sanitaire, ainsi

<sup>5</sup> Bonnaud L. et Coppalle J., *Qui contrôle de ce que nous mangeons ?*, Paris, Ellipses, 2011, 190p.

<sup>6</sup> <https://www.anses.fr/fr/content/le-paquet-hygi%C3%A8ne>, consulté le 8 juin 2017

<sup>7</sup> Le premier principe et principe directeur est que « la politique de sécurité alimentaire doit reposer sur une approche globale et intégrée » (Commission européenne, *Op. Cit.*, p.9).

<sup>8</sup> DGAL/MUS/N2009-8188, 07/07/2009.

<sup>9</sup> Extrait du carnet de terrain du 03/05/17.

que les ressources et les contraintes qui sont les leurs. Cette approche permet notamment de mettre en évidence la distorsion qui peut exister entre les principes et les instruments élaborés de façon théorique et la multitude des situations locales dans lesquelles ils sont mis en œuvre.<sup>10</sup>

L'objectif est d'explorer les conséquences concrètes des modifications de redistribution des rôles des différents acteurs dans le dispositif de sécurité sanitaire des aliments à partir de témoignages d'acteurs institutionnels nationaux et locaux, professionnels, syndicaux du bassin de production de fromage de chèvre fermier.

### **Problématique**

Plus que des pratiques perfectibles de la direction départementale de la protection des populations (DDPP), la problématique relève du fait qu'il appartient au professionnel et non à l'administration de décider des mesures à mettre en œuvre pour corriger une non-conformité. Mais en pratique, dans de nombreux cas (PME, producteurs fermiers), les professionnels attendent cette décision de l'administration. Dans tous les cas, la proposition du professionnel doit être validée par l'administration, ce qui de fait conduit à un rôle décisionnel de l'administration, même s'il ne se traduit pas par des actes *ad hoc*. Les instructions de la mission des urgences sanitaires (MUS), cellule opérationnelle de la direction générale de l'alimentation (DGAL), entretiennent cette ambiguïté.

En quoi les évolutions liées à l'entrée en vigueur du Paquet hygiène, qui redistribue les responsabilités, bousculent les façons de faire et contiennent des incertitudes, par exemple sur la division du travail ? Alors que la réforme législative a pour ambition de clarifier les rôles de chaque acteur impliqué dans la sécurité sanitaire des aliments, pourquoi a-t-elle paradoxalement généré des ambiguïtés dans sa mise en œuvre ? Comment l'absence de responsabilité clairement établie suscite et renforce les rapports de force entre les acteurs institutionnels ? Quel est l'effet sur la forme prise *in fine* par l'action des services de l'État ?

### **Méthodologie**

Les données présentées dans ce mémoire ont été recueillies au cours des quatre derniers mois dans le cadre d'un stage mené au sein d'une direction départementale de la protection des populations de la région Centre-Val-de-Loire : l'Indre-et-Loire. Ces recherches ont concerné le travail des agents du ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire (MAA) en matière de gestion des alertes sanitaires locales d'origine alimentaire, la production de fromages de chèvre au lait cru caractéristiques de ce territoire : le Sainte-Maure-de-Touraine.

Un grand nombre des données récoltées au cours de notre stage ont nourri notre analyse. La lecture des nombreuses sources écrites disponibles (scientifiques, techniques, réglementaires, journalistiques, etc.) nous ont permis de mieux comprendre le contexte. Nos observations quotidiennes au sein du service et des entretiens préparatoires avec des cadres et des inspecteurs du service SSA de la DDPP ont permis d'identifier les situations emblématiques et les acteurs locaux à privilégier pour répondre à la problématique. Ainsi, ce sont les alertes à *Listeria monocytogenes* qui ont constitué la base commune pour illustrer les réflexions sur l'impact des évolutions législatives. En effet, *L. monocytogenes* étant une bactérie résistante dans le milieu extérieur et difficile à éliminer, les crises sont souvent longues et difficiles à résoudre (jusqu'à six mois d'arrêt de production), et ont un impact fort sur l'activité économique du producteur. À ce titre, il s'agit généralement d'un sujet délicat à aborder avec ces producteurs qui ont eu du mal à se redresser suite à la crise. Cet élément a justifié de prendre des précautions dans la formulation des attentes et la préparation des entretiens<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Bonnaud L. et Coppalle J., *Op. cit.*, p. 7.

<sup>11</sup> Voir les emails envoyés pour préparer les entretiens en annexes 1 et 2.

Nous avons finalement rencontré une huitaine de personnes impliquées dans la gestion des alertes sanitaires sur le lait ou le fromage de chèvre, soit sous la forme d'entretiens informels, c'est-à-dire improvisés au fur et à mesure des occasions qui se sont présentées, soit sous la forme d'entretiens semi-directifs, c'est-à-dire d'entretiens programmés (physiques ou téléphoniques) et pour lesquels nous avons préparé des questions<sup>12</sup>. Conformément aux principes méthodologiques qui guident cette recherche, les extraits d'entretiens sont rendus anonymes car ils visent à illustrer des situations courantes qui concernent toujours plusieurs acteurs.

Enfin, nous avons sélectionné dans la littérature disponible quelques articles scientifiques des sciences sociales que nous avons utilisés pour consolider de manière pertinente notre argumentation.

### ***Annonce du plan***

Pour commencer, dans une première partie, un état des lieux s'impose afin de présenter le Paquet hygiène en mettant l'accent sur les changements qu'il a entraînés dans la façon de percevoir et d'agir pour la sécurité sanitaire des aliments. Cela nous amènera ensuite à une réflexion vis-à-vis de sa mise en œuvre sur le terrain, qui s'accommode des incertitudes et des paradoxes générés par cette nouvelle approche. Cette réflexion sera en grande partie nourrie par les entretiens et observations recueillies au cours du stage.

Dans une seconde partie, nous nous intéresserons à la gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire. Nous essaierons de dresser un bilan du fonctionnement de la transmission des instructions du niveau central au niveau local, qui nous permettra notamment d'analyser les difficultés à harmoniser les pratiques des services de contrôle d'un département à l'autre. Enfin, la comparaison avec la gestion des épizooties nous montrera la difficulté d'avoir une action claire et lisible par et de tous les acteurs impliqués.

---

<sup>12</sup> Voir le guide d'entretien en annexe 3

## 1. LE PAQUET HYGIENE RENVERSE DES PARADIGMES EN SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS

Cette première partie a pour objectif de montrer l'impact de la réforme du dispositif de sécurité sanitaire des aliments, le Paquet hygiène, sur le travail des services de contrôle et leurs relations avec les professionnels.

### 1.1. LES EVOLUTIONS MARQUANTES : REDEFINITION DES RESPONSABILITES ET PASSAGE D'UNE OBLIGATION DE MOYENS A UNE OBLIGATION DE RESULTATS POUR LES PROFESSIONNELS

#### 1.1.1. LA REDISTRIBUTION DES RESPONSABILITES ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVES

Au cours de ces dernières décennies, une tendance à la redéfinition des responsabilités est apparue en santé publique et en sécurité sanitaire des aliments.

L'approche traditionnelle dans laquelle les opérateurs du secteur alimentaire étaient principalement tenus responsables de la qualité alimentaire alors que les instances réglementaires étaient chargées de la sécurité a été remplacée par des systèmes plus sophistiqués qui attribuent aux opérateurs la responsabilité première à la fois de la qualité et de la sécurité des aliments qu'ils commercialisent<sup>13</sup>. Le rôle des autorités de surveillance est d'analyser les informations scientifiques en vue de fixer des normes adaptées sur la sécurité sanitaire des aliments, tant au niveau de la transformation qu'à celui des produits finis. Il leur appartient aussi d'assurer que les systèmes de contrôle utilisés par les opérateurs du secteur alimentaire sont adaptés, validés et appliqués conformément aux normes. En cas de non-conformité, les instances réglementaires sont responsables de veiller à l'application de sanctions adaptées<sup>14</sup>.

Les entreprises ont ainsi en matière de sécurité des produits une responsabilité de premier rang face à laquelle elles se sont organisées, par elles-mêmes ou avec leurs organisations professionnelles. La pratique des autocontrôles a tendance à se généraliser et contribue significativement au renforcement de la SSA.

#### 1.1.2. L'OBLIGATION DE RESULTATS ET NON PLUS DE MOYENS

Le Paquet hygiène repose sur le principe que les producteurs, transformateurs et distributeurs sont responsables de la sécurité des denrées qu'ils mettent sur le marché. Tous sont donc soumis à une obligation de résultats. En revanche, les moyens restent à leur entière appréciation. Par exemple les denrées doivent respecter des critères microbiologiques comme l'absence de *Listeria monocytogenes* dans 25 g de produit en sortie d'usine, mais les textes n'imposent pas de technologie

<sup>13</sup> La responsabilité des professionnels est définie à l'alinéa 1 de l'article 17 du règlement (CE) 178/2002, dit « Food Law », texte socle du Paquet hygiène (cf. figure 1) : « Les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale veillent, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dans les entreprises placées sous leur contrôle, à ce que les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions. »

<sup>14</sup> Responsabilités des autorités compétentes : R(CE) n°178/2002, article 17, alinéa 2

spécifique pour parvenir à ce résultat. Les professionnels doivent en outre respecter des bonnes pratiques d'hygiène, élaborer des procédures pour produire de façon saine, se former dans le domaine de l'hygiène et mettre en place un système de traçabilité pour pouvoir rappeler rapidement les produits suspectés en cas de crise.

Depuis une vingtaine d'années, l'HACCP (*hazard analysis critical control point*) est devenu le principal instrument de maîtrise de la SSA. Il s'agit d'une méthode pour identifier, évaluer et contrôler les dangers de la production alimentaire. La démarche HACCP suit un déroulé de sept principes rappelés dans la figure 2.

1	Procéder à une analyse des dangers en identifiant et en évaluant le ou les dangers éventuels associés à la production alimentaire, à tous ses stades. Évaluer la probabilité d'apparition du ou des dangers et identifier les mesures nécessaires à leur maîtrise.
2	Déterminer les points critiques pour la maîtrise des dangers (CCP)
3	Établir la (les) limite(s) critique(s) à respecter pour s'assurer que le CCP est maîtrisé.
4	Établir un système de surveillance permettant de s'assurer de la maîtrise du CCP grâce à des tests ou à des observations programmées.
5	Établir les actions correctives à mettre en œuvre lorsque la surveillance révèle qu'un CCP donné n'est pas maîtrisé.
6	Établir des procédures pour la vérification, incluant des tests et des procédures complémentaires, afin de confirmer que le système HACCP fonctionne efficacement.
7	Établir un système documentaire concernant toutes les procédures et les enregistrements appropriés à ces principes et à leur application.

Figure 2. Les sept principes de la démarche HACCP (d'après Bonnaud et Coppale)

Ce mode de raisonnement remplace les contrôles sur les produits en bout de chaîne par une surveillance du processus de fabrication, adaptée à chaque entreprise et à ses différents produits. Il implique que l'entreprise ou le producteur analyse les dangers, puis détermine les étapes critiques ainsi que les mesures de maîtrise de la sécurité sanitaire. Ces opérations sont ensuite formalisées dans un « plan HACCP », une schématisation de la structure agricole ou l'entreprise agroalimentaire qui constitue un document de référence en interne pour les responsables qualité, et en externe pour l'intervention des agents de l'État.

L'élaboration de leur plan HACCP par les professionnels transforme profondément le rôle des services de l'État. Il ne s'agit plus de vérifier le respect de prescriptions réglementaires uniformes contenues dans des arrêtés ministériels qui s'appliquent partout, mais de considérer les variations selon les établissements, leur capacité d'expertise, leurs procédés de fabrication. La nouvelle approche tend ainsi à déplacer l'intervention des inspecteurs vers l'amont, c'est-à-dire vers le moment où se définissent les points critiques et les mesures de maîtrise de dangers. Selon L. Bonnaud et J. Coppalle, instaurer un échange approfondi devient une priorité<sup>15</sup>.

## Bilan

<sup>15</sup> Bonnaud et Coppalle, *Op. cit.*, p. 123.

L'idée qui sous-tend la refonte de la réglementation européenne est d'imposer moins de prescriptions en contrepartie d'une responsabilisation accrue des professionnels. Le Paquet hygiène est ainsi caractéristique de la régulation européenne, que le politiste G. Majone qualifie de « sorte d'hybride entre acteurs étatiques et non étatiques »<sup>16</sup>. En effet, nous venons de voir qu'avec l'entrée en vigueur des règlements du Paquet hygiène, les normes techniques sont produites par les professionnels (plan HACCP) et constituent la référence de contrôle des services vétérinaires. Le Paquet hygiène est ainsi fondé sur l'idée qu'une corégulation des secteurs privé et public garantira, au meilleur coût, le plus haut niveau possible de sécurité sanitaire.

## 1.2. QUELLES SONT LES IMPACTS COLLATERAUX DE LA NOUVELLE REGLEMENTATION ?

Par « impacts collatéraux », nous entendons tout effet autre que les modifications du cadre légal. En effet, les voies de l'action publique sont multivariées, transmises par des intermédiaires investis. Elles sont faites d'effet de rétroaction ou au contraire d'impuissance, ce qui complique l'identification d'un impact clair et précis comme ça pourrait être le cas en balistique.<sup>17</sup>

### 1.2.1. GRANDISSEMENT DE LA CRAINTE DU RISQUE JURIDIQUE ET DE LA DIMENSION DE RESPONSABILITE MORALE

#### *Le risque juridique*

Dans un environnement marqué par une montée de la demande de droit de la part des usagers-consommateurs, le cadre juridique de l'activité sanitaire bouge et il semble que les réattributions des responsabilités ont plus d'impact que les modifications du cadre légal réglementaire.

La question de la responsabilité des acteurs est une source inépuisable de malentendus dans un climat diffus d'inquiétude. J. HARDY, directeur des affaires juridiques de l'agence française du sang, a cherché à l'expliquer pour montrer l'impact de la réforme du dispositif de sécurité sanitaire et des évolutions du droit de la responsabilité sur la situation juridique des acteurs de la transfusion<sup>18</sup>. Il met en avant « la judiciarisation croissante des rapports sociaux », qui a des côtés spectaculaires lorsque, par exemple, les élus sont déférés devant les juridictions : « Cela explique peu ou prou l'accroissement sensible du sentiment de responsabilité juridique, chacun étant de plus en plus persuadé qu'il prend un véritable risque juridique à chaque fois qu'il fait quelque chose ou qu'il s'abstient de le faire, notamment dans sa vie professionnelle. [...] Il y a là un véritable danger dans la sérénité des rapports sociaux en général et un véritable risque de pollution des processus de décision, qu'ils soient publics ou privés, individuels ou collectifs ». Pour un inspecteur interrogé, le problème de la nouvelle approche, où c'est au professionnel de décider des mesures à mettre en œuvre pour corriger une non-conformité, où aucune méthode n'est prescrite réglementairement (seule l'obligation de résultats), il n'ose plus formaliser ses actions dans de telles situations, car il craint que ça se retourne contre lui, contre l'administration, en cas de recours devant le tribunal administratif : « Si on écrit, ça risque de se retourner contre l'administration, car normalement on n'est pas là pour prendre la main. Le risque, c'est que le producteur dise au juge « De quel droit l'administration m'impose de faire tel truc ? » »<sup>19</sup>.

#### *La responsabilité morale*

<sup>16</sup> Bonnaud L. et Coppalle J., *Op. cit.*

<sup>17</sup> Commentaires de Pillon JM, extrait du carnet de terrain du 07/08/17

<sup>18</sup> Hardy J., La responsabilité des acteurs, un droit en transformation, *Transfus. Clin. Biol.*, 2000, 7, p.39-43.

<sup>19</sup> Extrait du carnet de terrain du 31/05/17

J. Hardy ajoute que l'inquiétude qui accompagne la montée en puissance du droit est également alimentée par une confusion courante entre la notion juridique de responsabilité et la notion morale qui porte le même nom. Pourtant, se sentir responsable (conception morale ou éthique), ce n'est pas nécessairement être responsable juridiquement.

En matière de protection et de sécurité du consommateur, la responsabilité morale des différents maillons du secteur agroalimentaire est régulièrement avancée dans les plaidoiries des associations de consommateurs, à l'occasion de procès sur une crise sanitaire alimentaire. Ça a encore récemment été le cas lors du procès d'une entreprise qui a commercialisé en 2011 des steaks hachés contaminés à la bactérie *Escherichia coli*. Interrogée par France Info, un représentant de l'association UFC-Que choisir pointe « une responsabilité morale » de l'enseigne distributrice qui aurait dû faire « des audits et des contrôles de son fournisseur »<sup>20</sup>.

### 1.2.2. DES ACCOMMODEMENTS LOCAUX

L'instauration de la nouvelle approche fait apparaître des situations très contrastées. Certaines entreprises, surtout celles qui sont engagées dans des démarches qualité depuis longtemps, peuvent mettre en place rapidement et sans difficulté l'ensemble des étapes de l'HACCP, tandis que d'autres, principalement les entreprises artisanales, peinent à comprendre ce qui est attendu d'elles dans la nouvelle répartition des rôles entre l'État et les professionnels. Dès lors, elles sollicitent souvent les services vétérinaires pour les guider.

L. Bonnaud et J. Coppalle rapportent qu'une des conséquences de la crise de l'ESB a été le souhait d'une clarification des responsabilités entre professionnels et services de l'État : « Les agents des services vétérinaires ont été incités à mettre l'accent sur davantage de contrôle, dans le cadre d'une démarche de mise sous assurance qualité de l'inspection qui suppose de clarifier ce qui relève du conseil, de l'accompagnement et de l'inspection. »<sup>21</sup>

Cette évolution des services va donc à l'encontre de l'accompagnement de la mise en place du Paquet hygiène, comme l'ont soulevé à plusieurs reprises des cadres de la DDPP. Comment les inspecteurs résolvent-ils cette contradiction ?

Pour les inspecteurs, pris entre les injonctions de leur service à ne pas faire d'accompagnement et la situation de terrain dans les entreprises, deux questions principales sont posées : 1) comment apprécier un système HACCP sans que cela apparaisse comme une « validation » ? ; 2) comment guider les entreprises artisanales pour mettre en place la nouvelle approche de sorte qu'elle ne constitue pas une barrière économique qui les exclut au profit des grands groupes ?

Pour les petites entreprises, l'objectif des inspecteurs vétérinaires est d'obtenir une base de formalisation, même si elle ne correspond pas exactement à la méthode HACCP. À cette fin, ils soutiennent leurs interlocuteurs dans leurs initiatives, même bancales, même mal fondées, même inefficaces. Ce n'est en effet que si un embryon de raisonnement existe qu'un système de suggestions techniques peut s'enclencher. On recense de très nombreuses suggestions qui visent à faciliter la mise en place de la démarche HACCP. Tel inspecteur propose des formations, tel autre suggère une liste de constructeurs de bâtiments ou de prestataires de service « qui font du bon travail ». Un professionnel interrogé, directeur d'une PME, parle de « pacte d'intelligence » :

<sup>20</sup> [http://www.francetvinfo.fr/sante/alimentation/steaks-haches-contamines-a-la-bacterie-e-coli-l-ufc-que-choisir-pointe-la-responsabilite-morale-de-lidl\\_2224491.html](http://www.francetvinfo.fr/sante/alimentation/steaks-haches-contamines-a-la-bacterie-e-coli-l-ufc-que-choisir-pointe-la-responsabilite-morale-de-lidl_2224491.html), consulté le 12/06/2017

<sup>21</sup> Bonnaud L. et Coppalle J., *Op. cit.*, p.125

---

*« On avait passé un pacte d'intelligence (rires) parce que l'entreprise n'était pas à jour à cette époque-là et, bon, on avait pris des engagements, on les a toujours tenus et après, on a essayé de faire notre boulot intelligemment quoi. [...] La DSV -à l'époque c'était la DSV-, ils nous ont suivis. Ils nous ont fait confiance. On n'a jamais dérogé après. On a toujours travaillé en bonne intelligence notamment parce qu'après on avait récupéré notre retard, on était plutôt en avance en termes de suivi des producteurs de prévention des risques sanitaires et tout ça. Après j'ai été former quelques personnes de la région à la marche en avant, à l'HACCP... Enfin bref voilà, il y a une histoire ! » (Un directeur de laiterie-fromagerie, entretien n°3)*

---

À chaque intervention de ce type, les inspecteurs se mettent en contradiction avec les définitions puristes de l'HACCP et avec la clarification du partage des tâches imposée par l'organisation et les consignes de leur service. Ils s'en sortent officiellement avec des définitions extensibles de ce qu'est l'explication de la réglementation. Plus fondamentalement, ils s'appuient sur l'histoire de leur service et sa définition antérieure du « bon travail » d'inspection, qui valorise une approche pédagogique. Cependant, il s'agit d'un équilibre discret : les rapports d'inspection ne font jamais mention de discussions pourtant parfois très longues au cours desquelles les inspecteurs ont accompagné leurs interlocuteurs et les réponses aux courriers dans lesquels les professionnels de l'agroalimentaire ont demandé un conseil ou pris un engagement sont des modèles de rappels à la règle et à la clarification des responsabilités.

### *1.2.3. DES TENSIONS EN CONTEXTE D'ALERTE OU DE CRISE SANITAIRE*

Reste que cette conception de l'inspection suppose une négociation discrète, peu compatible avec sa publicisation ou l'intrusion de personnes ou d'événements extérieurs, notamment parce que les bases de la justification s'avèrent alors fragiles. Elle est notamment inadaptée aux contextes d'alerte ou de crise sanitaire, qui déclenchent des mécanismes de recherches de responsabilité et d'administration de la preuve en rupture avec l'économie relationnelle ordinairement pratiquée entre inspecteurs et professionnels. Pour sortir d'une crise, aucun protocole d'analyses n'est fixé dans la réglementation, vu que c'est au professionnel de mettre en œuvre les mesures correctives qu'il a établies dans son plan HACCP. Le choix de la localisation des prélèvements fait souvent débat, comme en témoigne une note d'information des fédérations nationales des éleveurs de chèvres (FNEC) et des producteurs de lait (FNPL) sur les autocontrôles et les analyses microbiologiques, à destination de leurs adhérents : le dernier chapitre est intitulé « Attention aux exigences abusives de l'administration »<sup>22</sup>. Cette note donne des conseils et des conduites à tenir face à des demandes de la DDPP (figure 3).

---

<sup>22</sup> FNEC et FNPL, La vérification du plan de maîtrise sanitaire : les autocontrôles et les analyses microbiologiques, note d'information diffusée le 22/11/11, téléchargeable sur le site du GDS 61 : [http://www.gds61.fr/download/2014/10/fiche\\_info\\_sur\\_les\\_analyses\\_autocontrôles\\_vdef.pdf](http://www.gds61.fr/download/2014/10/fiche_info_sur_les_analyses_autocontrôles_vdef.pdf)

### **Comment justifier son plan d'analyses microbiologiques auprès des DDPP?**

Adapté et personnalisé à chaque exploitation, le plan d'analyses microbiologiques est élaboré par le producteur, souvent accompagné du technicien. L'argumentaire nécessaire auprès de la DDPP correspond aux mêmes questionnements que s'est posé en amont le producteur, et donc aux mêmes réponses pour justifier ses choix.

**Questionner et formaliser son plan d'analyses microbiologiques permet de justifier et argumenter ses choix auprès des DDPP !**

#### **Que faire si l'administration impose une fréquence d'analyses microbiologique plus importante ?**

L'administration exige parfois une fréquence supérieure à celle définie par le producteur. Le producteur doit être en mesure de justifier ses choix quant au plan d'analyses microbiologiques. Au final, c'est bien le producteur qui décide de la fréquence qui lui paraît pertinente et adaptée.

#### **Que faire si l'administration impose des prélèvements de surface ?**

Il n'existe pas d'obligation réglementaire de réaliser des prélèvements de surface. En effet, ils sont seulement un mode prélèvement aboutissant à une analyse microbiologique dans le cadre d'une recherche de germes, de la vérification du plan de désinfection, etc. Les contrôles de surface ne sont pas pertinents pour vérifier un simple nettoyage.

#### **Merci de nous faire remonter tout problème ou abus de l'administration sur l'ensemble de ces points !**

Figure 3. Extrait de la note d'information de la FNEC et FNPL sur la vérification du plan de maîtrise sanitaire, chapitre "Attention aux exigences abusives de l'administration"

Les relations conflictuelles ont été évoquées par un représentant syndical qui, lui-même producteur fermier ayant eu à gérer une crise à *Listeria monocytogenes*, témoigne d'exigences jugées abusives de l'administration. Pour lui, demander des analyses des égouts revient à du « harcèlement » :

---

*« Si vous voulez, il y a une façon de se comporter. Quand le contrôleur qui vient chez nous dit qu'il a été agressé et tout ça... Parce que ce qui s'est passé, au dernier contrôle, on a voulu prendre des précautions: on a demandé à deux collègues d'être présents. Pas pour... mais pour être présent, simplement. Ils sont restés. Et ça s'est très très bien passé. Sauf que dans son compte-rendu, il ne veut plus venir chez nous parce qu'il se sent agressé. [...] Mais c'est que quand il y a des problèmes quelque part, il faut demander aux gens d'être épaulés. Il ne faut pas être épaulé que par le GDS et puis par les agents de l'État, parce que... T'as un copain, t'as des amis, t'as un collègue paysan, aide-le bien. Ça protège tout le monde. Ça peut protéger les gens de l'État. Parce qu'on ne sait jamais, on n'est pas à l'abri de folie meurtrière; et avec quelqu'un qui peut raisonner, quelqu'un qui est proche, ça peut des fois permettre de... et aussi, eh ben dans l'autre sens, c'est-à-dire que le harcèlement... Parce que chez nous on trouve que ça a été ça. Aller chercher des listeria dans les égouts, on savait qu'on en trouverait quoi! [...] Nous, on l'a effectivement mal vécu. Et c'est pour ça*

*que ça s'est un peu mal passé après. » (Un producteur fromager fermier et représentant Confédération Paysanne, entretien n°5)*

---

On retrouve la trace de l'évènement évoqué par le producteur dans le tableau de programmation des contrôles de la DDPP 37 qui centralise tous les contrôles dans un but de coordination des différents services de la structure (figure 4). Ce document est l'occasion de faire part aux autres inspecteurs d'observations et des situations difficiles.

AH	AI
OBSERVATIONS	SITUATIONS DIFFICILES
	jun 2016 - info DDT - a fait part d'envies de suicide
	2015 - info SSA - pb listeria + comité d'accueil lors de contrôle SSA

Figure 4. Capture d'écran du tableau de programmation des contrôles de la DDPP37

**Question-bilan : Le dialogue inspecteur-producteur au service du conseil ou au service de l'inspection ?**

Pour l'industriel qui conçoit les relations avec la DDPP à travers « un pacte d'intelligence », sa vision sur l'impact du Paquet hygiène est bienveillante :

---

*« Les anciens, quand ils voyaient arriver la DSV, c'était le contrôleur qui venait là et qui allait les emmerder. Le dialogue n'est plus du tout le même aujourd'hui. On prend nos responsabilités. Les gens de chez vous, ils viennent voir, contrôler, pour vérifier un certain nombre de choses. Mais ce n'est plus le flic qui arrive dans la maison quoi ! [...] La philosophie est plus du tout la même. Il y a un dialogue, un échange, une compréhension. On peut avoir un problème ponctuel, bah ça, ça arrive à tout le monde. Après, on est tous ensemble pour le régler, y'a pas de problème. Alors c'est une*

*avancée... Je vous dis, en termes de qualité globale de produit, d'échange entre les hommes et la façon de travailler, ça a été un progrès considérable ! Considérable. » (Un directeur de laiterie-fromagerie, entretien n°3)*

---

L'avis est tout autre lorsqu'on interroge un producteur fermier se qualifiant lui-même de « petite unité », qui a eu comme histoire commune avec les services de l'État la gestion d'une crise à *Listeria monocytogenes* qui a duré six mois et qui l'a endetté par la suite, ainsi qu'un épisode d'abattage total de son troupeau dans les années 2000 pour défaut d'identification :

*« Pour moi, le problème du rôle de la DDPP, c'est qu'ils ont trop de rôle répressif en fait. Ils n'ont aucun rôle de conseil. Enfin, ils ont un rôle de prévention quand ils font les contrôles. Mais on voit juste la répression. Par exemple, quand j'ai rénové ma fromagerie, j'étais allé voir M. X [Inspecteur DDPP] pour me conseiller un plan de fromagerie. Pour faire des plans, pour que ce soit nickel au niveau réglementaire. Il m'a dit que le rôle de la DDPP n'était pas de conseiller, dans l'élaboration d'une fromagerie. Moi j'aurais trouvé ça de bon conseil par exemple. Donc j'y suis quand même allé pour qu'il me valide les plans. Parce que, si vous voulez, si je fais une fromagerie et que sur un contrôle ils me disent « Non, ça, ça va pas. Ça va pas. Ça va pas. »... J'aurais bien aimé lui dire « Bah oui mais je vous l'ai fait voir avant. Vous auriez pu me le dire avant. » Une fois que c'est fait, qu'on a dépensé 100 000 € dans une fromagerie et qu'il faut qu'on refasse tout... C'est pas non plus très malin. » (Un producteur fromager fermier, entretien n°4)*

---

L'imprégnation historique est forte et modifie la perception que les professionnels ont de leurs relations avec les services de l'État. S'ils se sont vu imposer des sanctions lourdes par le passé par les services de contrôle, ils se sont éloignés de l'idée que la DDPP peut prodiguer des conseils, même de manière informelle.

Finalement, en écoutant les points de vue de part et d'autre, on se rend compte qu'il est important de définir les caractéristiques de cet « échange approfondi » qu'évoquent L. Bonnaud et J. Coppalle pour ne pas générer de ressentiment.

## Bilan de la première partie

La corégulation souhaitée par le Paquet hygiène a été instaurée au nom de son efficacité en matière de sécurité sanitaire. Or, on mesure dans cette première partie la difficulté majeure de la nouvelle approche et de la démarche HACCP comme instrument de mise en œuvre des exigences de résultats en SSA, qui a été initialement imaginée par des experts et des chercheurs. En raison de sa technicité, on trouve des entreprises artisanales où les principes de l'HACCP suscitent avant tout des problèmes pratiques et méthodologiques. Ces derniers se tournent alors vers les inspecteurs qui sont alors pris entre les injonctions de leur service de ne pas faire d'accompagnement et la situation de terrain qui témoigne de l'exclusion des entreprises artisanales par la nouvelle réglementation. Pour éviter le ressentiment de part et d'autre, il est nécessaire de clarifier ce qui relève du conseil, de l'accompagnement et de l'inspection. L'observation des situations concrètes de mise en œuvre de la nouvelle réglementation met en évidence qu'une méthode comme l'HACCP ne constitue pas seulement un auxiliaire neutre et technique de la réforme, mais qu'elle contribue à structurer les situations, favorisant certains acteurs au détriment d'autres, en portant une vision du développement du secteur agroalimentaire.

On a également commencé à percevoir la difficulté de mise en œuvre du dispositif de gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire, car les accommodements locaux, qui se mettent en place de manière informelle entre les inspecteurs et les petites entreprises et entreprises artisanales pour pallier les incertitudes et autres ambiguïtés du Paquet hygiène, sont inadaptés aux contextes d'alerte ou de crise sanitaire. En effet, ces derniers déclenchent des mécanismes de recherches de responsabilité et d'administration de la preuve en rupture avec l'économie relationnelle ordinairement pratiquée entre inspecteurs et professionnels. Comment ce dispositif est-il défini au niveau national et traduit au niveau local pour être maîtrisé ?

## 2. LE DISPOSITIF DE GESTION D'UNE ALERTE SANITAIRE D'ORIGINE ALIMENTAIRE

qui est responsable, qui se sent responsable. Cas particulier de la production fermière de fromages de chèvre au lait cru.

### 2.1. ORGANISATION ET PILOTAGE AU SEIN DES SERVICES DE L'ÉTAT

La chaîne de commandement de la DGAL est-elle claire ?

2.1.1.1. Organisation : MUS et bureaux métiers (cohérence des décisions internes)

2.1.1.2. Instructions et cohérence

2.1.2. Au niveau local : les DDecPP

2.1.2.1. Organisation du travail : le service SSA / selon disponibilité, répartition par secteur géographique et non par spécialité officiellement

Mais naturellement, chaque agent possède sa spécificité / son domaine de prédilection et peut être sollicité

2.1.2.2. échanges et diffusion des informations

2.1.2.3. relations avec les professionnels

#### 2.1.1. LES NOTES DE SERVICE

La mission des urgences sanitaires (MUS) de la DGAL constitue une solide colonne vertébrale auprès de laquelle les services départementaux trouvent un appui efficace et réactif.

Les instructions de la DGAL sont-elles prescriptives ou informatives ?

+ partir du fait que c'est au professionnel d'assumer la responsabilité / l'état n'a pas à prescrire (cf 1/ l'état n'est plus prescripteur de moyens)

Question du destinataire des données produites et de la forme à donner à ces informations.

Transparence de l'action gouvernementale : diffusion « tous publics » des instructions → modifie le style voire le message des instructions de la DGAL / discours certainement différent si diffusion avait été limitée aux seuls services déconcentrés ?

Cf. pour avoir besoin d'une interprétation = téléphone (pas de traces) ou saisine « officielle » ?

Cf. docs sur avis plan de contrôle

Manque de clarté des instructions génère

La DGAL ne souhaite pas être trop précise car chaque cas est particulier

**2.1.1.1. Les notes de service à actualiser et à consolider : des instructions volontairement générales et peu détaillées, nuisent à la cohérence et à la compréhension des instructions**

La recommandation principale du rapport d'audit interne concerne la consolidation des notes de service, dont l'accumulation depuis 20 ans sans réelles mises à jour, nuit à la cohérence et à la compréhension des instructions est préjudiciable à une vision exhaustive du dispositif de gestion des alertes.

Commenté [S2]: En chantier...

Commenté [JP3]: Et de remontées.

Commenté [JP4]: D'où la question du destinataire des données produites et de la forme à donner à ces informations.

Les auditeurs confirment le sentiment des cadres de la DDPP37, à savoir que « l'étape d'analyse et de décision nécessaire au classement d'une alerte était insuffisamment maîtrisée dans les DDecPP »<sup>23</sup>. Mais à qui la faute ? Niveaux national et départemental se renvoient la balle

---

*« On avait eu un audit du CGAAER il y a quelques années. C'était rigolo parce qu'il y avait des DDPP qui disaient qu'on mettait trop notre nez dans leurs affaires, d'autres qui disaient pas assez ! Enfin bref en fonction des DDPP, on n'avait pas du tout la même réponse, ce qui est normal, en fonction des personnes. Je sais qu'il y a des DDPP qui attendent beaucoup de nous, mais nous le problème, c'est que quand tu es sur de la petite production comme ça, les personnes les plus à-même de juger la situation, c'est quand même les gens qui sont sur le terrain, parce que nous on a une vision globale du truc, mais on a du mal à voir dans le détail... sur le papier, à se rendre compte vraiment de l'état des établissements. C'est un peu compliqué. » (Un chargé de mission à la MUS, entretien n°1)*

---

#### **2.1.1.2. Des instructions nationales jugées floues par les DDecPP, car plus informatives que prescriptives**

Pas de problème concernant la reconnaissance de l'alerte  
Plus de problème sur comment sortir de la crise.

Centrale veut que département soit moteur  
Département ne souhaite pas prendre d'initiative ou alors que ce soit validé par le niveau national, sauf que :

---

*je sais qu'en département, ils ont du mal à le comprendre, mais c'est de leur responsabilité. Si tu veux, nous on peut leur donner notre avis. Mais en fait, même si on voulait, on ne pas vraiment valider parce que le jour où il y a un problème, c'est eux les premiers en ligne. C'est pas nous. Nous, entre guillemets, on est « un contrôle de 2e niveau ». Donc le jour où il y a une plainte qui est déposée ou quoi que ce soit, ce sera dirigé contre la DDPP. Donc c'est un peu délicat pour la centrale de dire « Vous faites comme ça » alors que ce n'est pas la centrale qui, derrière, va assumer les responsabilités. C'est pas qu'on ne veut pas hein, mais c'est que bon... Enfin, je comprends qu'ils veulent qu'on se substitue à eux, mais juridiquement, on peut pas... enfin, on n'est pas leur personne mor... C'est eux la personne*

---

<sup>23</sup> GAUDOT O., MULNET O., NAU M. et NOUGAYRÈDE P., Audit du contrôle interne de la gestion des alertes sanitaires dans le domaine de l'alimentation (denrées animales ou produits en contenant), Rapport min., CGAAER, 2015, n°14030-99, 58p.

*morale et donc du coup c'est un peu à eux de prendre la décision. Car effectivement, ça peut se retourner contre eux violemment. (Un chargé de mission à la MUS, entretien n°1)*

---

Bilan :

« L'inspection en abattoir [à remplacer par la gestion des alertes alimentaires locales] doit donc être envisagée non comme une application intangible de la loi, mais comme la mobilisation, en contexte, de savoir et de savoir-faire toujours contestables, par des équipes hétérogènes. »<sup>24</sup>

Transition :

Revendications des professionnels à être traité pareil que le voisin

---

*« Dans le st nectaire, on a eu énormément de problèmes avec eux. Ils ont beaucoup de problèmes de listeria etc dans leurs fromages... enfin c'est tout un schmilblick ! Donc, il y a eu quelqu'un qui a été embauché rien que pour ça à la base, maintenant il fait autre chose, mais à la base il a été embauché pour ça. C'était justement pour bien définir des protocoles etc. Parce que nous, on peut définir des protocoles généraux mais après le problème c'est que quand tu arrives dans une ferme, il faut l'adapter au cas par cas. Et là nous on en est incapable parce que... [...] On peut discuter avec les DDPP pendant des heures au téléphone pour qu'ils nous décrivent exactement ce qu'il s'y passe mais quand tu vois pas les choses, que tu connais pas les gens etc, et puis que tu connais pas forcément les systèmes... Parce que, par exemple moi, j'ai jamais été sur le terrain alors euh du coup... Maintenant je m'y connais un peu, mais à la base quand on me parlait de process de fromage, c'était un peu abstrait pour moi. Donc on peut faire des plans généraux : c'est ce qu'on va donner. Par exemple avec le st nectaire, il y avait des plans généraux qui avaient été définis sur la conduite à tenir quand il y avait la présence de listeria : combien d'analyses, sur quel temps. Il y a un travail qui avait été fait avec l'ISN, qui est l'interpro du st nectaire. » (Un chargé de mission à la MUS, entretien n°1)*

---

---

*« La manière d'aborder une production fromagère reste hyper localisée par rapport... quand tu as une AOP ou quoi que ce soit. Et après quand c'est des petits producteurs indépendants, on peut donner un cadre général. Mais après, s'il y a des particularités, nous on ne gère plus. Là c'est au*

---

<sup>24</sup> Bonnaud et Coppalle, *Qui contrôle ce que nous mangeons ?*, p. 34.

département de voir par rapport à comment ils s'organisent. » (Un chargé de mission à la MUS, entretien n°1)

---

## 2.1.2. LA DIFFICULTE A HARMONISER LES PRATIQUES SUR LE TERRAIN

### 2.1.2.1. Le maillon régional est responsable de la coordination et l'harmonisation des actions : effacé et passif / ou titre avec « rapports de force » / ou les conséquences du flou des instructions sur les relations entre administration et administrés

Problématique de l'harmonisation des pratiques au niveau local (échelon régional « passif », perception et interprétation différente des instructions DGAL d'un département à l'autre) Comment harmoniser ce qui n'est pas écrit dans la réglementation / pas validé au niveau national ? (cf pas d'obligation de moyen, donc pas de protocole réglementaire...)

Perçu comme de la « mauvaise volonté » par certains professionnels (peltier, 19')

Profil local : 36 ça se passe très bien (certainement parce que GDS fort)

Mais pas si simple ! quand souhait de mettre sur la table pour harmonisation régionale, ceux chez qui ça se passe bien s'y opposent ! (cf peltier 19'30)

Pour gagner en « sérénité » (peltier 21') : inclure tous les acteurs dans le travail d'harmonisation, d'unification

Le partage de compétences opéré en 2010 entre niveau régional et départemental, avec absence de lien hiérarchique, fonctionne mal

### 2.1.2.2. Conséquence : Les professionnels d'un même bassin de production reprochent les différences de traitement / conséquences sur les relations avec les professionnels

Retex sur la base des témoignages recueillis / divergence d'opinions entre petits et gros producteurs

Troisième partie : la gestion locale d'une alerte d'origine alimentaire, qui est responsable, qui se sent responsable. Cas particulier de la production fermière de fromages de chèvre au lait cru.

Retex sur la base des témoignages recueillis / divergence d'opinions entre petits et gros producteurs

Attention à la manière de communiquer avec le professionnel, qui se sent souvent très seul (peltier, 24')

+ mal préparés (exemple des situations de vente à la ferme où le producteur se retrouve à devoir expliquer à ses clients particuliers pourquoi il ne peut pas vendre)

Peltier : J'en reviens aux structures qui ne sont pas en AOP, ils ont le droit aux mêmes égards que les autres.

= sous-entend qu'il y a différents traitements, selon le profil du producteur. Pas par les services de l'État, mais par les réseaux professionnels qui ne se tissent pas comme ça peut se faire dans des structures déjà encadrées en temps « normal », c'est-à-dire hors crise. + parfois ne sont pas adhérents au GDS = « il manque un échelon » donc DDPP et producteur se renvoient la balle

**Commenté [JP5]:** Bien penser à analyser ici les rapports de force : une harmonisation pilotée par qui ? En favorisant quelle type de pratique et les façons de faire de quels acteurs.

**Commenté [JP6]:** Super intéressant. Bien penser à distinguer : ce que les acteurs devrait faire (comment le travail est théoriquement répartis), ce qu'ils pensent qu'ils doivent faire (l'image qu'ils se font de la réglementation et donc de leurs tâches prescrites) et ce qu'ils font effectivement (du fait des contraintes qu'ils rencontrent). Le décalage entre ces différents ordre de normes peut déjà permettre d'analyser assez finement les tensions et les dominations dans un champ d'action donné.

**Commenté [JP7]:** Plus que les opinions il me semble important de se concentrer sur des pratiques (qui témoignent des représentations) afin de ne pas trop rester dans le monde du discours.

« le plan national d'intervention sanitaire d'urgence prévoit l'organisation de la chaîne de commandement, le rôle et l'articulation entre les différents acteurs, le fonctionnement du renseignement d'intérêt sanitaire, de la logistique, du financement des opérations, de la communication et de la coordination gouvernementale. La création et surtout la mobilisation de ce réseau sont fondamentales pour assurer une cohésion et une cohérence de la chaîne d'acteurs intervenant dans les situations de crise »<sup>25</sup>

« Dans un contexte de sciences du vivant, où les animaux ne sont pas uniformes et où le diagnostic sur les lésions repose d'abord sur une expertise clinique du cas, cette exigence d'harmonie ne va pas de soi. Elle suppose donc le partage continu de l'information, ainsi que la mise en place de mécanismes d'intersurveillance et d'autodiscipline dans l'équipe d'inspection afin de préserver les possibilités du contrôle. »<sup>26</sup>

Dans le code sanitaire pour les animaux terrestres, l'OIE conclut le chapitre consacré au rôle des services vétérinaires dans la sécurité sanitaire des denrées alimentaires sur le « partage des responsabilités » et la « chaîne de commandement ». Ces deux éléments semblent incontournables pour comprendre l'articulation et le positionnement des différents acteurs dans la gestion des alertes sanitaires.

(À mettre en nbp) « Le partage des responsabilités et la chaîne de commandement existant au sein des Services vétérinaires doivent être clairement définis et consignés par écrit. L'Autorité compétente nationale doit procurer un environnement institutionnel adapté pour que les Services vétérinaires puissent élaborer et appliquer les politiques et les normes qui conviennent, et qu'ils soient en mesure de mobiliser les ressources nécessaires pour exécuter leurs tâches de manière durable. Pour développer et mettre en œuvre des politiques et programmes de sécurité alimentaire, l'Autorité vétérinaire doit collaborer avec les autres instances responsables afin d'assurer une gestion coordonnée des risques alimentaires. »<sup>27</sup>

### **Bilan. DGAL, SRAL, DDecPP : une chaîne de commandement « unique » ?**

Réseau plus que chaîne unique

« une organisation centralisée et une chaîne de commandement unique »

La « chaîne de commandement unique » est décrite comme un des « principes fondamentaux » de la gestion du risque alimentaire par la DGAL<sup>27</sup>. Est-ce que cette caractéristique théorique se vérifie dans la pratique ?

Ok lorsqu'il s'agit d'appliquer une consigne claire de la MUS : cf. dispositif de surveillance... gestion du risque :

« Cette alerte a nécessité la mise en place d'une cellule de crise pilotée par la MUS. La DRAAF Alsace a été mobilisée et l'organisation choisie a permis de tester la chaîne de commandement dans une configuration qui tenait compte de la réorganisation des services déconcentrés. »<sup>28</sup>

Moins facile lorsqu'il s'agit de gérer les alertes locales où il n'existe pas de prescription claire de la MUS qui renvoie à la DDPP

+ sous le préfet

<sup>25</sup> [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/RAP\\_2010\\_p98-111\\_ra\\_dgal\\_web\\_260711-6\\_cle0e153d.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/RAP_2010_p98-111_ra_dgal_web_260711-6_cle0e153d.pdf), consulté le 22/08/2017

<sup>26</sup> Bonnaud et Coppalle, *Qui contrôle ce que nous mangeons ?*, p. 34.

<sup>27</sup> <http://agriculture.gouv.fr/securete-sanitaire-des-aliments-le-dispositif-de-surveillance-et-de-contrôle>, consulté le 22/08/2017

<sup>28</sup> Idem 9

**Commenté [JP8]:** Pourquoi ce qualificatif ? Est-ce une conclusion de l'analyse ou au contraire une caractéristique théorique qui ne se vérifie pas dans la pratique ?

Poser la question : et s'il ne s'agissait pas d'un principe fondamental ?  
Et si l'harmonisation se faisait par le bas = une initiative locale sert d'exemple à d'autres territoires ?

Transition : le nouveau cadre de la SSA : corégulation ou coresponsabilité ?

## 2.2. LA CONFUSION DES ROLES ENTRE GESTION DES EPIZOOTIES ET GESTION DES ALERTES SANITAIRES D'ORIGINE ALIMENTAIRE GENERE DE LA CRISPATION ENTRE ÉTAT ET PRODUCTEURS

En France, les États généraux du sanitaire qui se sont tenus en 2010 ont abouti à une restructuration de l'organisation de et à la création d'organismes sanitaires tels que les OVVT et les OVS. Cette réforme rejoint la logique mise en place précédemment par le paquet hygiène.

Focus sur le volet gestion des alertes et la confusion concernant le rôle des groupements de défense sanitaire (parallèle avec la politique de gestion des épizooties où les rôles de chacun sont différents)

Recommandation : préciser les rôles de chacun dans une instance régionale par exemple Dans chaque région devrait être établi systématiquement, sous la responsabilité du préfet de région, un document de cadrage à destination des DDecPP, des GDS/OVS et des organismes professionnels agricoles.

**Commenté [JP9]:** Très intéressant. Attention à ne pas s'appuyer uniquement sur les textes pour en identifier les manques mais à s'appuyer aussi sur des pratiques réelles. La comparaison avec la gestion des épizooties est une très bonne façon de procéder pour rester dans le réel.

**Commenté [S10]:** Chef de SRAL

### 2.2.1. LA NOUVELLE GOUVERNANCE SANITAIRE AJOUTE DU FLOU DANS LES SCHEMAS DE GESTION DES ALERTES : QUI EST GESTIONNAIRE ?

Exemple : un professionnel sous-entend, que par « responsabilité morale », des agents ou des employés de groupement vont au-delà, et c'est louable, contrairement à un contrôleur qui habite « bêtement » la réglementation (peltier : On leur disait « ça se passe très bien chez vous parce que vous avez une GDS qui travaille bien... » - Enfin, « qui travaille bien » on ne va pas jeter la pierre à celle de chez nous – Effectivement, elle a une proximité importante avec les éleveurs de l'Indre et elle a de l'engagement personnel. Elle va au-delà... parce que dans ses tripes elle dit « on peut pas laisser ça ».)

### 2.2.2. L'AMBIGÜITE DU ROLE DES GROUPEMENTS DE DEFENSE SANITAIRE : SOUTIEN DE L'ÉLEVEUR OU CHARGE D'UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC ?

## CONCLUSION

### SYNTHESE DU MEMOIRE

Conclusion sur la question « corégulation ou coresponsabilité ? »

*Lacunes et dysfonctionnements de l'action publique ? À qui reprocher ? Perte du monopole de la responsabilité de garantir la santé publique ?*

Ouverture : Améliorer la sécurité sanitaire passe-t-il par la modification substantielle des denrées ? La réglementation sur la SSA repose sur les bonnes pratiques d'hygiène et le contrôle de chaque étape de la fabrication. Diverses tentatives controversées existent cependant qui visent à modifier la denrée alimentaire elle-même pour améliorer sa sécurité sanitaire. À titre d'exemple, le débat sur la dangerosité des fromages au lait cru est récurrent depuis les années 1950. Les détracteurs de ce type de fromage mettent en l'absence d'étape d'assainissement lors de la fabrication des fromages et le risque plus important de développement des germes, principalement *Salmonelle*, *Staphylococcus aureus* entérotoxiques et *Listeria monocytogenes*. Les défenseurs de ces fromages rétorquent que le risque n'est jamais nul quelle que soit la méthode de production considérée. Ils ajoutent que lait cru, lait pasteurisé, ou lait ayant subi d'autres types de traitement se partagent la responsabilité des intoxications alimentaires sans différences notables. L'intérêt du recours au lait cru est gustatif : plus de 150 espèces microbiennes (bactéries, levures, moisissures) ont été inventoriées dans les laits crus, qui produisent des molécules aromatiques très variées et nombreuses, donc des fromages avec des goûts différents. Cette biodiversité est moins importante avec l'ensemencement des laits pasteurisés ou microfiltrés, ce qui conduit à une plus grande uniformisation des fromages.

L'ampleur de la controverse et des dénonciations ne se comprend que si l'on envisage, au-delà des caractéristiques sanitaires, les enjeux économiques. Dans le cas de l'AOC « Camembert de Normandie », des fromageries de petite taille côtoient deux entreprises importantes : Lactalis et Isigny (80% des fabrications). Ces dernières souhaitent que l'AOC autorise l'utilisation de lait thermisé ou microfiltré pour la fabrication du camembert. La dénonciation des risques sanitaires s'inscrit donc dans un contexte précis de renégociation d'un cahier des charges et d'affirmation de l'assise des grands groupes industriels sur un marché spécifique.

On voit ainsi que la question sanitaire est un argument d'une controverse beaucoup plus vaste, qui met en jeu la répartition entre fabrication industrielle et artisanale, ainsi que la place du terroir dans la définition des produits.

Commenté [S11]: En chantier...

Commenté [JP12]: A qui reprocher quoi ? Peut-être être un peu plus précise sur les menaces et les risques de ce manque de répartition des responsabilités ?

Commenté [JP13]: Les acteurs privés ne peuvent-ils pas se retrouver juges et parties lorsque les alertes menacent leur santé économique ?

Les acteurs publics sont ils prêts à abandonner ce monopole de bonne grâce ?

## SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

### **COMMENT METTRE EN ŒUVRE LA COREGULATION TOUT EN REFUSANT LA CORESPONSABILITE LORS D'UNE ALERTE SANITAIRE D'ORIGINE ALIMENTAIRE ?**

Le Paquet hygiène repose sur le principe que les producteurs, transformateurs et distributeurs sont responsables de la sécurité sanitaire des denrées qu'ils mettent sur le marché. Tous sont donc soumis à une obligation de résultats. En revanche, les moyens restent à leur entière appréciation. L'introduction de ces nouveaux principes transforme profondément le rôle des services de l'État. Il ne s'agit plus de vérifier le respect de prescriptions réglementaires uniformes contenues dans des arrêtés ministériels qui s'appliquent partout, mais de considérer les variations selon les établissements, leur capacité d'expertise, leurs procédés de fabrication. Comment mettre en œuvre cette corégulation localement, tout en refusant la coresponsabilité, contraire aux principes du Paquet hygiène ?

- ✓ **Clarifier ce qui relève du conseil, de l'accompagnement et de l'inspection pour dépasser les contradictions dues à la mise en place du Paquet hygiène**

L'instauration de la nouvelle approche de sécurité sanitaire des aliments et de la mise en place de la démarche HACCP fait apparaître des situations très contrastées. Alors que les entreprises agroalimentaires engagées dans des démarches qualité depuis longtemps peuvent mettre en place rapidement et sans difficulté l'ensemble des étapes de l'HACCP, certaines entreprises artisanales, tels que les producteurs fermiers, sollicitent souvent les services de la DD(CS)PP pour les guider. Or, une des conséquences de la crise de l'ESB a été le souhait d'une clarification entre professionnels et services de l'État, incitant ces derniers à mettre l'accent sur davantage de contrôles. Les inspecteurs en DDecPP doivent alors résoudre la contradiction voulue par l'évolution du rôle des services de contrôle qui va à l'encontre de l'accompagnement de la mise en place du Paquet hygiène. Ils doivent alors instaurer un échange approfondi qui leur permettra d'apprécier un système HACCP ou autre plan de maîtrise sanitaire sans que cela apparaisse comme une « validation ».

- ✓ **Actualiser les instructions nationales qui concernent la gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire pour lever des incertitudes**

L'absence d'instruction nationale précise quant aux modalités de contrôle des actions mises en œuvre par le professionnel pour corriger une non-conformité signalée, des protocoles de sortie de crise proposés, doit être prise en compte dans la note de service générale qu'il a été demandé à la Mission des urgences sanitaires de DGAL d'élaborer suite à un audit réalisé en 2014 sur le « contrôle interne de la gestion des alertes sanitaires dans le domaine de l'alimentation ». Il serait pertinent de lever l'ambiguïté, concernant le rôle décisionnel de la DD(CS)PP dans la sortie de crise, en définissant précisément les différents moyens pour les services de contrôle de s'assurer de l'effectivité et de l'efficacité des mesures mises en œuvre par le professionnel.

- ✓ **Encourager les prises d'initiatives locales pour harmoniser l'action des services de l'État sur le terrain**

En raison d'instructions nationales plus informatives que prescriptives, on peut observer des actions très différentes d'une DD(CS)PP à l'autre, dans un même bassin de production, générant quelques incompréhensions des professionnels. Le niveau national n'étant pas le mieux placé pour apprécier le contexte local, une concertation locale est à encourager entre services de l'État (niveaux départementaux et régional pour la coordination), interprofessions agricoles et organismes à

vocations sanitaires, pour mettre au point des protocoles locaux validés et acceptés par l'ensemble des acteurs d'un même bassin de production.

Un appui national peut être sollicité pour conforter la prise de décision des services déconcentrés. Dans ce cas, il est important de solliciter en premier lieu, avant la MUS, les bureaux métiers de la DGAL (comme le bureau des établissements de transformation et de découpe) et les réseaux de référents nationaux et personnes-ressources.

- ✓ **Rappeler les différences d'organisation entre la gestion des alertes et/ou crises sanitaires d'origine épizootique et celle d'origine alimentaire**

Enfin, il a été constaté sur le terrain une confusion concernant la place et le rôle des groupements de défense sanitaire. Alors que ces derniers se sont vus déléguer certaines missions dans le cadre de la nouvelle gouvernance sanitaire, notamment dans la gestion des dangers sanitaires en santé animale, leur implication dans la gestion des alertes sanitaires d'origine alimentaire ne répond pas au même mandat. Afin d'éviter l'incompréhension voire la frustration des professionnels, en attente de soutien de la part de leur GDS, il est important de rappeler que la gestion des alertes d'origine alimentaire ne peut pas être déléguée aux GDS.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALAM T., Crises, acteurs politiques et changement institutionnel, un nouveau système de gestion des risques alimentaires en Grande Bretagne ?, *Rev. intern. de pol. comparée*, 2003, 2(10), p. 219-231.

ALAM T. et GODARD J., Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation, *Politix*, 2007, 3(79), p. 77-100.

ALAM T., Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique, Thèse Univ. Sci. Pol., Lille, 2007, 684p.

ALAM T., La vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments, *Rev. d'Études en Agric. et Envi.*, 2009, 90(4), p. 373-398. imprimé

ALAM T., Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire, *Genèses*, 2010, 1(78), p. 48-66. imprimé

BAILLOUD A., La sécurité sanitaire des aliments à l'épreuve du corporatisme et de la privatisation, Mém. Mast. 2 Pol. Pub. Alim. Gest. Risq. San. (PAGERS), IEP-ENSV, Lyon, 2015, x p. À déplacer dans « sources/Rapports » ?

BONNAUD L., Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970, *Politix*, 2005, 1(69), p.131-161.

BONNAUD L. et COPPALLE J., *Qui contrôle de ce que nous mangeons ?*, Paris, Ellipses, 2011, 190p.

BONNAUD L. et FORTANÉ N., État des lieux. Au-delà des crises de santé animale. Pour une sociologie de l'action publique vétérinaire, *Gouv. et action publ.*, 2016, 3(3), p.131-140.

BONNAUD L. et JOLY N., *L'alimentation sous contrôle. Tracer, auditer, conseiller*, Versailles, Quae, 2012, 188p.

CALLE MEZA ML., Le lien de causalité et la responsabilité des hôpitaux publics à l'époque de la révolution médicale. Une étude de la jurisprudence administrative française à la fin du XXe siècle, *Dialogos de Saberes*, 2013, 39, p. 21-42.

FISCHER N. et SPIRE A., L'État face aux illégalismes, *Politix*, 2009, 22(87), p.7-20.

FOUILLEUX E., Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires, In : BORRAZ O. et GUIRAUDON V. (Éd.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sci. Po., 2008, p.113-146. imprimé

GENIEYS W. et HASSENTEUFEL P., Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ?, *Rev. fr. des affaires sociales*, 2001, 4, p. 41-50. imprimé

GRENIER C. et Guitton-Philippe S., Politiques publiques et innovation : proposition d'un modèle d'agir de l'innovation dans le champ sanitaire et social, *Manag. & Avenir*, 2010, 5(35), p. 194-209.

LE BAIL P., Santé publique vétérinaire : de la restauration à nos jours, *Bull. Acad. Vét.*, 2007, 160(2), p.69-77 imprimé

ORVAIN J., Le Qui-Vive organisationnel : une forme de structuration du lien attention-action, *M@n@gement*, 2014, 5(17), p. 346-370.

PALIER B. et SUREL Y., Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Rev. fr. de sci. Pol.*, 2005, 1(55), p. 7-32. imprimé

VIALE B., Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire – droit de l'alimentation, Thèse Droit, Rennes, 2001, 580p.

## LISTE DES SOURCES

### SOURCES ECRITES OU IMPRIMEES

#### LITTERATURE GRISE

BABUSIAUX C. et GUILLOU M., Rapport sur l'évaluation de la politique de sécurité sanitaire des aliments. Diagnostic et propositions, Rapport intermin., Cour des Comptes, Paris, 2014, 85p.

FNEC et FNPL, La vérification du plan de maîtrise sanitaire : les autocontrôles et les analyses microbiologiques, note d'information diffusée le 22/11/11, téléchargeable sur le site du GDS 61 : [http://www.gds61.fr/download/2014/10/fiche\\_info\\_sur\\_les\\_analyses\\_autocontroles\\_vdef.pdf](http://www.gds61.fr/download/2014/10/fiche_info_sur_les_analyses_autocontroles_vdef.pdf)

GAUDOT O., MULNET O., NAU M. et NOUGAYRÈDE P., Audit du contrôle interne de la gestion des alertes sanitaires dans le domaine de l'alimentation (denrées animales ou produits en contenant), Rapport min., CGAAER, 2015, n°14030-99, 58p.

HARDY J., La responsabilité des acteurs, un droit en transformation, *Transfus. Clin. Biol.*, 2000, 7, p.39-43.

#### PRESSE

JEANNEY M., Sécurité sanitaire : d'urgence, relancer les contrôles, *La Dépêche Vét.*, 2015, 1283-1284, p.6.

Steaks hachés contaminés à la bactérie *E.coli* : l'UFC-Que Choisir pointe "la responsabilité morale de Lidl", *France TV Info*, article disponible sur : [http://www.francetvinfo.fr/sante/alimentation/steaks-haches-contamines-a-la-bacterie-e-coli-l-ufc-que-choisir-pointe-la-responsabilite-morale-de-lidl\\_2224491.html](http://www.francetvinfo.fr/sante/alimentation/steaks-haches-contamines-a-la-bacterie-e-coli-l-ufc-que-choisir-pointe-la-responsabilite-morale-de-lidl_2224491.html) consulté le 12/06/2017

#### TEXTES LEGISLATIFS, REGLEMENTATIONS

#### SITOGRAPHIE

## SOURCES ORALES

### ENTRETIENS

N°	Structure	Fonction	Lieu	Date et durée
1	DGAL, MUS Cellule « alertes »	Chargé de mission	téléphone	11/05/17 20 min
2	DDPP Réseau des personnes-ressources « Lait et produits laitiers » (DGAL/BETD)	Personne-ressource « Lait et Produits laitiers » Technicien vétérinaire SSA	téléphone	24/05/17 40 min
3	Laiterie-fromagerie	Directeur général Président des AOP Sainte-Maure-de-Touraine et Valençay	téléphone	14/06/17 35 min
4	EARL 270 chèvres laitières	Producteur fermier de Sainte-Maure-de-Touraine AOP	DDPP 37	14/06/17 30 min
5	EARL 130 chèvres laitières	Producteur fermier de 10 variétés de fromages de chèvres dont le Sainte-Maure de Touraine AOP Représentant syndical local et national à la Confédération paysanne	DDPP 37	25/07/17 40 min

### OBSERVATIONS

Carnet de terrain

## ANNEXES

### Table des annexes

Annexe 1. Email envoyé aux producteurs fermiers de fromage de chèvre pour une demande d'entretien

Annexe 2. Email envoyé aux laiteries-fromageries industrielles pour une demande d'entretien

Annexe 3. Guide d'entretien avec les professionnels du secteur fromager

Commenté [S14]: Annexe 1 page suivante

## Annexe 1. Email envoyé aux producteurs fermiers de fromage de chèvre pour une demande d'entretien

Sujet : Demande entretien: retour d'expérience gestion des alertes sanitaires en production fermière  
De : BOURGINE Sarah - DDPP 37/PAVE/SPA <sarah.bourgine@indre-et-loire.gouv.fr>  
Date : 06/06/2017 14:03  
Pour : [REDACTED]

Bonjour,

Je suis en stage à la direction départementale de la protection des populations d'Indre-et-Loire jusqu'à fin juillet. Ce stage s'inscrit dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs de santé publique vétérinaire, pour une titularisation dans les services de l'État en septembre prochain.

Mon sujet concerne la sécurisation des échanges entre l'administration et les administrés, notamment dans le cadre de la gestion des alertes sanitaires.

L'objectif de mon étude sera de proposer des recommandations et des pistes d'amélioration à la DDPP concernant leur gestion des alertes sanitaires et les relations qu'elle entretient avec ses interlocuteurs, sur la base de retours d'expérience.

À ce titre, j'aimerais vous rencontrer en votre qualité de producteur ayant eu à gérer une alerte à listeria il y a trois ans, pour recueillir vos remarques sur la gestion de cette crise. <sup>6 m</sup>  
Je suis consciente qu'il s'agit d'expériences douloureuses. Je pense que votre témoignage sera important et constructif : les difficultés qui pourront être rapportées me permettront de bien comprendre la problématique.

L'entretien devrait durer 1h.

Si vous êtes d'accord, **pouvez-vous m'indiquer vos disponibilités dans les 3 prochaines semaines?**

Je peux me déplacer jusqu'à votre exploitation.

Je vous remercie par avance pour l'intérêt que vous porterez à ma demande et me tiens à votre disposition si vous avez des questions.

Cordialement,

--

Sarah BOURGINE

## Annexe 2. Email envoyé aux laiteries-fromageries industrielles pour une demande d'entretien

Sujet : Demande entretien: rôle dans gestion des alertes sanitaires en production fermière  
De : BOURGINE Sarah - DDPP 37/PAVE/SPA <sarah.bourgine@indre-et-loire.gouv.fr>  
Date : 07/06/2017 15:43  
Pour : [REDACTED]

Bonjour,

Je suis en stage à la direction départementale de la protection des populations d'Indre-et-Loire jusqu'à fin juillet. Ce stage s'inscrit dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs de santé publique vétérinaire, pour une titularisation dans les services de l'État en septembre prochain.

Mon sujet concerne la sécurisation des échanges entre l'administration et les administrés, notamment dans le cadre de la gestion des alertes sanitaires.

L'objectif de mon étude sera de proposer des recommandations et des pistes d'amélioration à la DDPP concernant sa gestion des alertes sanitaires et la forme des relations qu'elle entretient avec ses interlocuteurs, sur la base de retours d'expérience. (Mon étude n'est ni une inspection, ni un audit)

À ce titre, je souhaiterais vous rencontrer en votre qualité de professionnel accompagnant des éleveurs lors d'alertes sanitaires (dont listeria). J'aimerais notamment que vous m'expliquiez votre rôle dans la gestion des crises sanitaires que peuvent traverser vos producteurs, quels sont vos partenaires/interlocuteurs dans ces situations...

L'entretien devrait durer 1h maximum. Il peut se faire par téléphone ou sur votre site. Si vous êtes d'accord, **pouvez-vous m'indiquer vos disponibilités dans les 3 prochaines semaines?**

Je vous remercie par avance pour l'intérêt que vous porterez à ma demande et me tiens à votre disposition si vous avez des questions.

Cordialement,

## Annexe 3. Guide d'entretien avec les professionnels du secteur fromager

### Introduction

Remerciements pour avoir accepté l'entretien

« Toutes les informations seront traitées de façon anonyme et serviront uniquement pour mon travail »

Demande d'autorisation d'enregistrer

Présentation de moi : ISPV stagiaire à ENSV+sciences po

Présentation de ma mission : sécurisation des actes et procédures, demande de travailler sur la gestion des alertes sanitaires, car besoins de clarifier le positionnement de la DDPP lorsqu'il intervient auprès du producteur : conseil/injonction

Objet de l'entretien : retour d'expériences d'une crise sanitaire sur le lait ou le fromage produit

**Présentation générale** de la structure, de la fonction de l'interviewé et de ses missions

nb « d'adhérents »/ d'éleveurs livrant la fromagerie : statut des éleveurs livrant le lait ?

Taille moyenne des élevages caprins ?

Vendez-vous des fromages produits à la ferme ? Part de ces produits ?

### Organisation de la politique de SSA

Comment s'intègre la SSA dans vos activités ?

Organisez-vous/participez-vous des formations ou des réunions sur ce sujet ?

Si vous avez des questions, vers qui vous tournez-vous : un prestataire ? Un salarié ? La DDPP ?

Certifications privées (IFS, autre) : plus redoutables que le respect de la réglementation ?

### Historique réglementation Paquet hygiène

Avez-vous connu la réglementation avant l'entrée en vigueur du Paquet hygiène ?

Si oui : qu'est-ce qui a changé ? En bien / en moins bien

(Perception de la question de responsabilité / répartition des rôles entre administration et professionnels : trouvez-vous que c'est bien géré ?)

### Gestion des alertes sanitaires

La gestion d'alertes sanitaires (au sein de votre laiterie ou chez un de vos éleveurs) représente-t-elle une part importante de votre activité/ emploi du temps ?

Avez-vous connaissance du *guide d'aide à la gestion des alertes d'OA entre les exploitants de la chaîne alimentaire et l'administration lorsqu'un produit ou un lot de produits est identifié*

Quelles sont les conséquences ? Perte de clients ? Risque de liquidation ? Ou au contraire, permet l'amélioration continue ?

**Cas d'une alerte chez un producteur** : quel est votre rôle ? Est-ce que vous avez des salariés spécifiquement formés à l'hygiène ?

Avez-vous des interlocuteurs externes : DDPP, laboratoire, représentant des professionnels, syndicats d'éleveurs, clients

### Relations avec la DDPP

Qu'est-ce qui pourrait être amélioré dans vos échanges avec la DDPP : dans le cas général et en cas de gestion d'alerte ?

Dans le cadre de la gestion des alertes, attendez-vous des décisions de la DDPP ?

## TABLE DES FIGURES

Figure 1. Les textes communautaires fondateurs du "paquet hygiène".....	5
Figure 2. Les sept principes de la démarche HACCP (d'après Bonnaud et Coppale) .....	10
Figure 3. Extrait de la note d'information de la FNEC et FNPL sur la vérification du plan de maîtrise sanitaire, chapitre "Attention aux exigences abusives de l'administration" .....	14
Figure 4. Capture d'écran du tableur de programmation des contrôles de la DDPP37 .....	15