



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole 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).

***Etude de la division institutionnelle du travail :
Les contrôles en hygiène alimentaire des établissements du champ
de la remise directe en Seine-Saint-Denis***

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au service Sécurité Sanitaire des Aliments de la
Direction Départementale de Protection des Populations de Seine-Saint-Denis

Mémoire sous la direction de Jean-Marie PILLON

Camille PINEAU

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2017/2018

***Une étude de la division institutionnelle du travail :
Les contrôles en hygiène alimentaire des établissements du champ
de la remise directe en Seine-Saint-Denis***

Remerciements

Je souhaite tout d'abord remercier Jean-Marie Pillon, mon encadrant de mémoire, pour l'attention qu'il a porté à l'accompagnement de ce travail ainsi que pour ses conseils avisés, sa très grande disponibilité, et son humour.

Je remercie de tout cœur l'équipe du service Sécurité Sanitaire des Aliments de la Direction Départementale de la Protection des Populations de la Seine-Saint-Denis, qui m'a accueillie chaleureusement et m'a permis d'aller souvent sur le terrain.

Merci en particulier à Xavier Rosières, le chef de service SSA et mon maître de stage qui a, avec beaucoup de gentillesse, su me faire partager son expérience.

Merci à Didier Dumolard, l'adjoint au chef de service, qui a toujours répondu à mes nombreuses demandes et m'a guidée dans mon travail avec beaucoup de bienveillance.

Merci à Sylvie Pouget, qui a non seulement partagé son bureau, mais aussi son expérience et sa bonne humeur avec moi pendant les trois mois de mon stage.

Merci à tous ceux qui m'ont amenée avec eux sur le terrain, à des heures plus ou moins tardives mais toujours avec l'envie de me faire partager leur expérience et en particulier Muriel, Damien, Patrick, Yannick...

Merci à toute l'équipe du service Loyauté et Qualité de l'Alimentation pour avoir répondu à mes sollicitations, emmenée sur le terrain avec vous et fait partager votre expérience.

Merci enfin à Madame Bossy qui a pris sur ses lourdes occupations le temps de me recevoir et de répondre à mes questions... et me trouver un adorable chaton.

Merci à Estelle, Marie, Maude et à Solange pour leur indéfectible soutien moral, nos fous rires et les tisanes party, que le quatuor poursuive toujours ses pérégrinations dans l'optimisme et la bonne humeur.

Merci à toute l'équipe de l'ENSV, pour sa disponibilité et pour les bons moments passés durant cette année d'étude.

Merci, en particulier à M. Sébastien Gardon, docteur en science politique, chargé de mission à l'ENSV, pour la qualité de son enseignement, la bienveillance et la patience avec laquelle il nous a enseigné les bases de sa discipline tout en agrément les facéties issues de nos espiègles esprits.

Merci à l'ensemble des personnes que j'ai interviewé pour leur disponibilité et leur accueil, ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans eux.

Merci enfin à toute ma famille qui m'a soutenue lors de ce travail, que ce soit par une relecture attentive ou tout simplement, pour Amzat, Aimé et Zoée, en comprenant mon manque de disponibilité tout au long de l'année.

Table des matières

Liste des abréviations.....	ii
Liste des tables et figures	iii
Introduction.....	1
I. La sectorisation de l'action publique : le poids de l'histoire et de la RéATE	14
A. La RéATE, un exemple de fusion top down	14
B. Les SCHS et Services Hygiène des collectivités territoriales, perceptions variables de leur rôle sur la remise directe	23
C. La continuité sans changement.....	27
II. Les nécessités de coordination appliquée au territoire de la Seine-Saint-Denis.....	33
A. Incomplétude de la coordination et juxtaposition instrumentale	33
B. Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance.....	39
C. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local, exemple du CODAF	46
III. Alim' Confiance : un dispositif révélateur de tensions sur fond de représentations cognitives divergentes d'un secteur particulier.....	55
A. La transformation du contrôle par la mise en transparence	56
B. Une nouvelle source de tensions entre les acteurs.....	64
Conclusion et prospective	73
Références bibliographiques.....	78
Sources	82
Annexes.....	88
Table des matières détaillée	98
Résumé.....	100

Liste des abréviations

ARS : Agence Régionale de Santé
BMH : Bureaux municipaux d'hygiène
CPMM : Contrôle de Première Mise sur le Marché
CRPM : Code rural et de la pêche maritime
CSP : Code de la Santé Publique
CODAF : Comité Opérationnel Départemental Anti Fraudes
DDPP : Direction Départementale de la Protection des Populations
DDFiP : Direction Départementale des Finances Publiques
DDI : Direction Départementale Interministérielle
DDPP : Direction Départementale de la Protection des Populations
DDSV : Direction Départementale des Services Vétérinaires
DGAI : Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGD : Dotation générale de décentralisation
DGS : Direction Générale de la Santé
GMS : Grande et Moyenne Surface
IP : Inspecteur Principal
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
LQA : Loyauté et Qualité de l'Alimentation
MISSA : Mission Inter-Service de Sécurité Sanitaire et Alimentaire
OAV : Opération Alimentation Vacances
PLIR : Plan de Lutte contre l'Islam Radical
RéATE : Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat
RESYTAL : Système d'information de la DGAI
RGPP : la révision générale des politiques publiques
RSD : Règlement sanitaire départemental
SCHS : services communaux d'hygiène et de santé
SORA : Système d'information de la DGCCRF
SRAL : Service Régional de l'Alimentation
SSA : Sécurité Sanitaire de l'Alimentation
TIAC : Toxi-Infection Alimentaire Collective
UDCCRF : l'Unité Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Liste des tables et figures

Figure 1: organigrammes DDPP93, 2010-2018, source : documents internes DDPP93.....	19
Figure 2: Schéma de coordination temporelle par l'échange d'informations	45
Figure 3: Articulation inspection - Alim' Confiance en Seine-Saint-Denis	58
Figure 4: Correspondance entre évaluation du niveau de maîtrise d'hygiène, suites administratives et niveau d'hygiène mis en transparence	61

Introduction

Contexte de l'étude

Selon une étude menée pour l'Autorité Européenne de Sécurité des aliments en 2010¹, 85% des Français estiment que les autorités devraient en faire plus pour assurer la sécurité sanitaire des aliments. Cette étude nous apprend également que les risques liés à l'agriculture et à l'alimentation sont globalement perçus par les Français comme étant élevés et qu'ils ont par ailleurs un faible niveau de confiance dans l'action des autorités de contrôle². La sécurité sanitaire des aliments renvoie à la prévention et à la gestion des maladies provoquées par les denrées alimentaires. Pour l'organisation mondiale de la Santé, « La sécurité sanitaire des aliments englobe toutes les mesures destinées à proposer des aliments aussi sûrs que possible. Les politiques et les mesures appliquées en la matière doivent porter sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation »³. La sécurité sanitaire des aliments vise donc avant tout les produits et les activités qui présentent un risque ou un danger pour les populations, et pour lesquels on attend des pouvoirs publics qu'ils interviennent par une action régulatrice, portant précisément sur la source, la production, la transformation, le transport, le stockage de ces produits des activités afférentes y compris la remise au consommateur final.

La notion de commerce de détail est définie à l'article 3 du règlement⁴ (CE) n°178/2002 comme « la manipulation et/ou la transformation de denrées alimentaires ainsi que leur entreposage dans les points de vente ou de livraison au consommateur final, y compris les terminaux de distribution, les traiteurs, les restaurants d'entreprise, la restauration collective, les restaurants et autres prestataires de services de restauration similaires, les commerces, les plates-formes de distribution vers les grandes surfaces et les grossistes ». Au sein des établissements de commerce de détail, l'arrêté du 21 décembre 2009⁵ distingue les établissements de remise directe et de restauration collective. Deux secteurs se partagent le champ de la remise directe au consommateur final⁶, le secteur de la restauration commerciale et le secteur de la distribution et des métiers de bouche. Ces activités sont en particulier soumises aux dispositions européennes du paquet hygiène et ces dispositions

¹ Eurobaromètre spécial 354, *Rapport risques liés aux aliments*, étude menée par TNS opinion & pp. 176, décembre 2010 [en ligne] <https://www.efsa.europa.eu/>, consulté le 26/04/2018

² Le Monde, Assemat, B., « Sécurité alimentaire : Les autorités de contrôle ne sont pas adaptées ! », Paris, 18/04/2018

³ Organisation mondiale de la santé : http://www.who.int/topics/food_safety/fr/ consulté le 19/05/2018

⁴ Food law : Règlement (CE) n°178/2002 modifié du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, Journal officiel n° L 031 du 01/02/2002, p. 0001 – 0024

⁵ Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant, JORF n°0303 du 31 décembre 2009 page 23335

⁶ DGAL, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-164, *Activités de commerce de détail et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant*, Paris, 22/02/2017

communautaires sont complétées par des arrêtés nationaux. L'application de ces dispositions par les professionnels du secteur de la remise directe doit être contrôlée par l'« autorité compétente nationale »⁷, en France, cette autorité est composée de plusieurs entités.

En 2018, la programmation nationale de la Direction générale de l'Alimentation (DGAI) a placé un objectif d'environ 10 à 15% d'établissements à contrôler pour les différents secteurs de la remise directe. Si ministère l'Agriculture apparaît en première ligne, il n'est pas le seul à mettre en œuvre des contrôles sur ce secteur d'activité concernant la sécurité sanitaire des aliments. En France cette tâche est en fait historiquement partagée entre plusieurs intervenants : institutions, Agences ou Directions générales, concourant à garantir la sécurité sanitaire des aliments. L'élaboration des politiques et de la réglementation ainsi que les contrôles incombent aux ministères en charge de l'agriculture (la DGAI est ainsi garante des conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des produits et responsable de la politique de l'alimentation), de l'économie et de la consommation (la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) exerce une mission de protection des consommateurs et de surveillance d'ensemble de la loyauté et de la sécurité des produits) et des affaires sociales (la Direction générale de la santé (DGS) a une responsabilité d'ensemble en matière de santé publique). Située à l'inter-croisement de plusieurs politiques publiques, la sécurité sanitaire des aliments fait donc intervenir plusieurs acteurs dont les responsabilités et missions sont par ailleurs plus larges. On peut alors se demander quelle organisation est adoptée au plan local pour répondre à l'ensemble des missions.

Au plan local, la répartition et le ciblage des contrôles à la distribution et dans la restauration, domaine d'intervention conjoint des agents de la DGAI et de la DGCCRF, s'effectue au sein des Directions départementales de la protection des populations (DDPP). Le chef du service sécurité sanitaire des aliments (SSA) de la DDPP de la Seine-Saint-Denis est d'ailleurs à l'origine du thème du stage technique réalisé dans ce service du 23 avril au 27 juillet 2018. La commande comportait deux volets (synthèse disponible en *annexe 1*) : un volet concernant un état des lieux des contrôles effectués par le service SSA sur le secteur de la remise directe et, s'appuyant sur cet état des lieux, un volet concernant la création d'un support d'information et de formation à l'attention des services d'hygiène des communes du département sur le thème suivant : les incontournables du Paquet hygiène, toxi-infections alimentaires collectives et alertes sanitaires. S'ajoutant à la rédaction du document, le même sujet devait faire l'objet d'une réunion de travail et d'une présentation aux représentants des services municipaux en charge de l'hygiène. En effet, en application du Code Général des collectivités territoriales, et dans le cas des services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS), par délégation des agences régionales de santé (ARS), le maire a compétence pour veiller au respect des règles d'hygiène alimentaire pour toute activité commerciale,

⁷ Food law op. cit

associative ou manifestation publique, il est à même de diligenter des contrôles sur ce champ d'activité.

Ce travail technique d'extraction et de valorisation des données ainsi que la création d'un livret court et illustré et adapté au public des agents municipaux fut à l'origine de notre réflexion sur la division institutionnelle du travail sur le contrôle de l'hygiène des établissements du champ de la remise directe. Les contrôles en remise directe sont menés principalement par la DGCCRF et la DGAI et de manière plus secondaire par les délégations territoriales des ARS (certains SCHS), les services municipaux et parfois les services de police ou de gendarmerie. Les critères de répartition entre ces différentes entités sont loin d'être clairs, c'est donc l'articulation des différentes interventions qu'il s'agit d'étudier dans ce travail.

Durant le stage, j'ai été accueillie à la DDPP de la Seine-Saint-Denis, située à Bobigny. Les DDPP, créées en 2010 dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), sont placées sous l'autorité du préfet du département. Elles mettent en œuvre les politiques de protection des populations. Elles sont notamment responsables de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, de la qualité, de la sécurité de l'alimentation, de la santé et de la protection des animaux et enfin des contrôles sur les risques environnementaux liés aux productions animales. Au sein de la DDPP de Seine-Saint-Denis, deux services mènent des contrôles sur le secteur de la remise directe : le service Sécurité Sanitaire de l'Alimentation (SSA) comprenant 14 agents dont 4 dédiés à ce secteur d'activité dont le donneur d'ordre est le ministère en charge de l'agriculture et le service Loyauté et Qualité de l'Alimentation (LQA) comprenant 15 agents dont le donneur d'ordre est le ministère en charge de la répression des fraudes. Sous la direction d'un seul et unique acteur, le préfet de département, les agents des DDPP mettent en œuvre des politiques qui sont impulsées par des organismes différents, en l'occurrence deux ministères distincts. C'est par ailleurs au sein de ces « silos » que les fonctionnaires présents en DDPP ont vocation à faire carrière, à bénéficier de formation, à faire valoir leurs droits à la mobilité etc., une partie de leur horizon professionnel est donc inscrite dans des administrations différentes.

Le nombre d'acteurs et d'institutions intervenant sur le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments pour le secteur de la remise directe est important à l'échelle du territoire de la Seine-Saint-Denis et, on peut se demander dans quelle configuration travaillent ces services. C'est-à-dire s'il existe une répartition claire des missions, une division du travail, des délégations, des doublons ou des concurrences et, si une coordination interservices s'est mise en place que ce soit au sein de la DDPP ou plus largement à l'échelle du département.

Revue de littérature

Dans « La sécurité alimentaire en crise. Les crises Coca-Cola et listeria de 1999-2000 »⁸, Julien Besançon, Oliver Borraz et Catherine Grandclément-Chaffy analysent deux crises qui ont touché

⁸ Besançon J, Borraz, O., Grandclément-Chaffy, C., *la sécurité alimentaire en crise : les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, l'Harmattan, 2004, pp 306

le champ de la sécurité alimentaire en France et apportent une contribution à l'analyse de ce champ des politiques publiques, en revenant sur une étude des risques et des crises. Laure Bonnaud et Jérôme Coppalle dans « Qui contrôle ce que nous mangeons ? La sécurité sanitaire des aliments »⁹ s'intéressent également à l'entrée des crises pour décrire le système français de salubrité des aliments, ils s'attachent également à la présence des services vétérinaires en abattoir. Ces deux ouvrages permettent d'avoir une vision d'ensemble de l'organisation du champ des contrôles sanitaires en France, mais ils ne traitent qu'à la marge la question de la division institutionnelle du travail. Je n'ai pas trouvé de littérature traitant précisément des contrôles officiels en remise directe pour nourrir mon raisonnement, mais je me suis appuyée sur les travaux et cadres d'interprétations relevant de l'analyse des politiques publiques que je vais évoquer ci-dessous.

Concernant la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et la RéATE, qui ont construit le cadre institutionnel du contrôle de la remise directe au sein de la DDPP, les travaux de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec ont été utiles pour comprendre le cadre et les conséquences de la réforme. A partir de 2007, dans le cadre plus large de la RGPP une réforme de l'administration territoriale de l'État est envisagée. Celle-ci veut modifier le référentiel de l'action de l'État au niveau local, en le faisant passer du département à la région. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec¹⁰ indiquent en ces termes la rupture que la RéATE a créée : « Plus de cinquante ans après la réforme majeure de 1964, la réforme de l'administration territoriale de l'État, adoptée entre 2007 et 2010 dans le cadre de la RGPP, a profondément réagencé la cartographie des différents réseaux territoriaux de l'État en imposant une nouvelle division du travail grâce à de nouveaux découpages et en réorganisant leurs relations hiérarchiques ». La réorganisation se donne également comme objectif de remettre en cause le fonctionnement des services déconcentrés, encore en lien direct avec l'administration centrale de leur ministère. Enfin, il s'agit pour les services déconcentrés de s'adapter au nouveau contexte issu de la décentralisation. La RGPP devient une véritable méthode de transformation visant à orienter l'administration vers la performance en instaurant un pilotage systématique de la transformation de l'État en lien avec la LOLF¹¹ et la théorie du New Public Management qui prétend rapprocher la gestion publique de celle du privé¹² ; et un pilotage politique de haut niveau sous leadership gouvernemental qui valorise la recentralisation¹³.

⁹ Bonnaud, L., Coppalle, J., *Qui contrôle ce que nous mangeons ? La sécurité sanitaire des aliments*, Paris, Ellipses Edition Marketing, 2011, 191 p.

¹⁰ Bezes, P., Le Lidec, P., « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 919-942

¹¹ Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480 texte n° 1

¹² Migeon, F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985.

¹³ Bezes P., « Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative. » 2010, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.775

Parmi l'ensemble des mesures inscrites dans le cadre de la RGPP, certaines concernent les services déconcentrés de l'État et ont notamment pour objectif de répondre au constat visant la complexité structurelle et fonctionnelle de l'administration¹⁴. La RéATE a été imaginée dans un premier temps par la Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale, deux stratégies ont été débattues et portées à l'arbitrage¹⁵ : celle d'une administration territoriale de type préfectoral (qui sera mis en place) et celle relative à la mise en place d'agences. Le résultat obtenu, au fil d'un processus de négociation interministériel incrémental d'une durée de deux ans, constitue un hybride de la logique ministérielle sectorielle et de la logique institutionnelle préfectorale¹⁶. Le modèle de la nouvelle administration territoriale d'État est fixé par le décret relatif aux préfets et aux services territoriaux du 16 février 2010¹⁷ et l'organisation spécifique des départements et de la région d'Ile de France est décrite dans le Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010¹⁸. Ces derniers attribuent à l'échelon régional le pilotage de l'action administrative d'État tandis que l'échelon départemental s'occupe de sa mise en œuvre. Le préfet de département conserve des prérogatives propres (contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, police des étrangers, ordre public) dont fait partie le contrôle de la salubrité des aliments.

La RéATE engage également un resserrement et une nouvelle organisation des services déconcentrés. Ainsi, les trente-cinq directions, services et délégations précédemment stratifiés dans les régions et les départements ont fait l'objet de fusions et de regroupements. Par conséquent, les services régionaux, outre les rectorats, ne sont plus qu'au nombre de sept. De même, le nombre de directions départementales est réduit¹⁹. En conséquence l'administration départementale de l'État en Seine-Saint-Denis comprend désormais la préfecture, la DDPP et Direction Départementale en charge de la Cohésion Sociale, l'inspection d'académie, la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFiP) et les services chargés de la Sécurité Intérieure. Les services de contrôle et d'inspection en France travaillent en ligne directe avec leur hiérarchie fonctionnelle – ministérielle – et doivent rendre des comptes au préfet²⁰ pour ce qui est de l'application territoriale des différentes politiques publiques qu'ils ont la charge de mettre en œuvre ou de contrôler.

Les politiques publiques peuvent être perçues comme des cadres normatifs qui contraignent les actions des différents acteurs. C'est une approche juridique des politiques publiques, dans cette étude si les principes sur lesquels s'appuient tous les acteurs pour le contrôle de

¹⁴ Camdessus, M., *Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française. Collection des rapports officiels, octobre 2004, p. 202

¹⁵ Lafarge, F., Le Clainche, M., « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 751-754

¹⁶ Bezes, P. et Le Lidec, P., *L'hybridation du modèle territorial français*, art.cit.

¹⁷ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF n°0040 du 17 février 2010 texte n°12

¹⁸ Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France, JORF n°0145 du 25 juin 2010

¹⁹ Bezes, P., *Morphologie de la RGPP* art. cit.

²⁰ Borraz, O., Besançon, J. et Grandclément-Chaffy, C., op. cit.

l'hygiène des aliments en remise directe sont identiques (encadrés par le paquet hygiène²¹) ; la légitimité de l'action et le positionnement de chacun des acteurs sur ce champ de contrôle dépend de textes sectoriels. Cette sectorisation nous a amené à mener une réflexion sur l'articulation des contrôles et donc sur la division du travail autour des contrôles de l'hygiène des établissements du champ de la remise directe.

Le concept de division du travail « *est pris entre des interprétations économiques, centrées sur l'organisation technique du travail, et des considérations macrosociologiques, centrées sur l'équilibre des groupes sociaux. Il est également à la frontière des évaluations objectives et subjectives du monde social, entre une sociologie descriptive et une approche plus compréhensive. C'est pourquoi il permet de suivre l'effet des évolutions techniques et économiques sur l'organisation d'ensemble des sociétés, sans pour autant délaisser les répercussions que celles-ci peuvent avoir sur les sentiments, les représentations, le vécu des personnes.* »²². Dans cette étude, la régulation opérée par l'Etat en apportant le cadre de la division du travail doit être rapportée à la configuration des groupes professionnels et à leurs principes de fonctionnement interne. La division du travail est une distribution des droits et des devoirs associés aux activités professionnelles²³. Dans l'institutionnalisation de la division du travail, la « licence » légale attribuée à une profession donne à ses membres un pouvoir propre et s'accompagne d'un mandat moral intellectuel et technique. Sur le champ de la remise directe trois entités se partagent l'hégémonie des contrôles, nous devons alors prendre en compte et analyser les jeux de concurrence, de rapport de force, de lutte et de domination symbolique qui se jouent autour de l'espace de contrôle. Le système de distribution des groupes et catégories professionnelles est donc complété par les évaluations ordinaires que les individus se font de leur place, et de celle des autres, dans la division sociale du travail.

Nous nous sommes également aidés d'une approche cognitive qui étudie les systèmes de représentation et les normes de comportements induits par une politique publique²⁴. Dans notre étude l'approche cognitive est imbriquée avec l'approche de la sociologie des organisations. L'analyse des politiques publiques, et en particulier la sociologie des organisations propose au chercheur une boîte à outils constituée de concepts (acteur, pouvoir, stratégie, expertise, information...) qui permettent d'ouvrir la boîte noire de l'Etat en

²¹ Entrée en vigueur au 1er janvier 2006, la réforme de la réglementation européenne relative à l'hygiène des aliments a simplifié et harmonisé les textes applicables dans l'Union européenne. Cet ensemble de textes réglementaires, appelé « Paquet hygiène », concerne l'ensemble de la filière agroalimentaire depuis la production primaire, animale et végétale jusqu'au consommateur en passant par l'industrie agroalimentaire, les métiers de bouche, le transport et la distribution (« de la fourche à la fourchette »). Son objectif 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. <https://www.anses.fr/fr> [en ligne] mis à jour le 06/09/2016 consulté le 27/06/2018

²² Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur la division du travail, Pillon T., et Vatin F., p 391

²³ Idem

²⁴ Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les Normes, Lascoumes P., p 391

s'interrogeant non-plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement²⁵. La notion d'approche organisationnelle fait référence aussi bien à une posture, c'est-à-dire à une manière d'appréhender l'action publique et de définir les objets à étudier, qu'à une méthodologie et à une approche théorique particulière. Elle invite à considérer l'action publique dans son ensemble et « à la révéler telle qu'elle se donne à voir dans le travail quotidien, plus routinier, plus ordinaire des acteurs engagés dans sa mise en œuvre pratique et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux »²⁶. Dans cette posture, l'analyste doit identifier les arrangements que les acteurs ont développés et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs, appelés aussi des jeux²⁷. Nous avons donc cherché à comprendre comment se bâtissait au quotidien la division institutionnelle du travail sur le champ de la remise directe en Seine-Saint-Denis. Cette étude s'inscrit dans la perspective d'une sociologie de l'action publique « en train de se faire »²⁸. Cette approche permet de mettre l'accent sur les liens entre les acteurs, les règles qu'ils se donnent, leur capacité à se coordonner, les apprentissages cognitifs et organisationnels sur lesquels reposent leurs interactions.

Pierre Muller²⁹ définit le concept de référentiel comme étant la représentation de la réalité d'un problème par un groupe social qui va engendrer, de la part de ce groupe, une recherche de solutions en fonction de cette représentation et qui va chercher à le légitimer et/ou à l'imposer dans le champ en question. Le processus de formulation et d'imposition des cadres d'interprétation du monde (les référentiels) ne se fait jamais sans toucher plus ou moins « brutalement aux identités collectives des acteurs impliqués »³⁰. Nous garderons ce cadre théorique en mémoire tout au long de l'étude de la mise en place de l'organisation des services SSA et LQA et des relations qu'ils entretiennent au sein de la DDPP. Les cadres de proximité en DDPP ayant une fonction d'encadrement des agents, semblent dans ce contexte être les acteurs qui accomplissent le travail de médiation entre différents univers de sens.

Mis en place depuis 2017, Alim' Confiance³¹ est une application disponible sur ordinateur et téléphone portable destiné au grand public et qui permet d'avoir accès au niveau de sureté alimentaire attribué aux établissements contrôlés par l'administration. À ce jour seuls les contrôles effectués par les services déconcentrés de la DGAI sont publiés sur cette interface. En prenant en compte l'éclairage que l'évolution de l'organisation de la DDPP et la mise en place d'Alim' Confiance nous apportent sur la division institutionnelle du travail en Seine-Saint-Denis, nous avons fondé notre réflexion en référence à une série de variables visant à

²⁵ Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », In : *Revue française de science politique*, 50^e années, n°2, 2000, pp. 189-208

²⁶ Bousaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur l'approche organisationnelle, Musselin C., p76

²⁷ Bousaguet L., entrée sur l'approche organisationnelle, op. cit.

²⁸ Musselin, C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, 2005, pp. 55-71.

²⁹ Bousaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les référentiels, Muller P., p. 555

³⁰ Muller P., art. cit.

³¹ www.alim-confiance.gouv.fr consulté le 18/05/2018

rendre compte des conditions de l'institutionnalisation du contrôle sanitaire en remise directe et de l'influence du dispositif de mise en transparence sur la conduite du contrôle. Pour l'approche néo-institutionnelle, les institutions sont à la fois un facteur d'ordre en fixant les règles, les routines et les modes opératoires de l'activité politique et un lieu de mise en sens ou de codification de l'action. Selon Lascoumes et Le Galès ³², le processus d'institutionnalisation « repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe ainsi lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives ». Plus précisément dans cette étude, nous mettrons en lumière des critères permettant aux dispositifs mis en place d'être reconnus comme légitimes³³, ils entraîneraient ainsi dans leur sillage la légitimation de la division institutionnelle du travail.

L'organisation du travail dont nous souhaitons rendre compte prend des formes différentes selon les apprentissages passés³⁴ et les dépendances de sentier³⁵ locales qui peuvent d'ailleurs parfois aller à l'encontre de la mise en place de cette forme d'action publique transversale que représente le contrôle en remise directe. À ce titre, elle est soumise aux résultantes de la confrontation des intérêts – voire des rivalités – portés tant par les acteurs concepteurs et promoteurs des politiques publiques sectorielles que par ceux appelés à les mettre en œuvre localement. Elle est également dépendante des ressources cognitives mobilisables par les uns et les autres, sachant que la compréhension du système d'action local et la participation aux actions constitueraient un enjeu de pouvoir. La mise en œuvre actuelle d'Alim' Confiance modifie les configurations d'acteurs, notamment par des processus d'exclusion – inclusion (volontaire) au risque de remettre en cause la cohérence visée de l'action publique c'est-à-dire la mise en transparence de l'ensemble des résultats des contrôles d'hygiène alimentaire. Comme d'autres dispositifs d'action publique³⁶, la mise en place d'Alim' Confiance engendre des ajustements ou même des transgressions des règles initiales des contrôles, par les acteurs de sa mise en œuvre, pour qu'elles soient appropriées et obtiennent la légitimité nécessaire à leur efficacité sur le champ du contrôle de la remise directe.

³² Lascoumes P., Le Galès P., (2012) *Sociologie de l'action publique*, 2è édition, Paris : Armand Colin, 2012, p.126

³³ Suchman M. C., « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, 20(3), 1995, pp. 571-610.

³⁴ Marsan C., « Chapitre 4. Dépasser le phénomène individuel de la résistance », *Réussir le changement. Comment sortir des blocages individuels et collectifs*, sous la direction de Marsan C. Paris : De Boeck Supérieur, 2008, pp. 109-161.

³⁵ Pierson P., « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol 94, n° 2, 2000, pp. 251-267.

³⁶ Schultz E., « Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2014, mis en ligne le 05 mai 2014, consulté le 06 août 2018.

Problématique

Si on adopte une acception large, la sécurité sanitaire des aliments recouvre « l'ensemble des textes, des procédures et des activités qui vise à prévenir l'avènement de problèmes de santé liés à la consommation de produits alimentaires ou, le cas échéant, à gérer au mieux l'apparition de tels problèmes en vue d'en limiter la portée, ou d'en empêcher la réplication »³⁷. Au vu de la multiplicité des acteurs, on peut effectivement s'interroger sur la capacité d'un tel système à fonctionner, et plus encore à évoluer en routine. C'est tout l'enjeu de notre étude de terrain : partir d'une politique publique *a priori* banale et commune pour l'ensemble de la population (manger sain), voir comment les pouvoirs publics locaux s'en saisissent et se coordonnent au quotidien, afin d'appréhender *in fine* comment la sécurité sanitaire des aliments est assurée en routine par l'ensemble des acteurs impliqués.

La question qui pourrait-être posée est alors la suivante : existe-t-il réellement un système de répartition et de coordination entre les institutions en charge des contrôles sanitaire sur le champ de la remise directe ?

Nous avons organisé notre raisonnement autour de deux questions majeures, qui montrent que la question de la propriété du contrôle de l'hygiène alimentaire en remise directe entre les différents acteurs n'est pas transparente et, ce faisant, créerait des zones de troubles, de chevauchement et de conflits.

« En haut lieu il faudrait que quelqu'un décide : "Vous faites ça, et vous : vous faites ça", or là, on est tous dans le même bateau mais, on ne rame pas dans le même sens. Au lieu de mutualiser, chacun bosse dans son coin et parfois chacun ne sait pas que l'autre existe. » Entretien n° 11, un agent de la DDPP

La division institutionnelle du contrôle sanitaire en remise directe en Seine-Saint-Denis : des espaces fonctionnels et des territoires emboîtés ?

Huit ans après la RéATE, les différents services semblent en grande partie juxtaposés au sein de la DDPP, avec des modes de fonctionnement mais aussi des cultures professionnelles de service qui demeurent distincts. L'historique de l'organisation des services compétents pour le contrôle de la remise directe depuis la mise en place de la RéATE permettrait-il de comprendre les évolutions, les freins et les motivations à la coordination sur ce secteur d'activité ? Comment les différences inhérentes au fonctionnement de chacun des services et les différentes configurations des services en charge du contrôle de l'alimentation ont, depuis la RéATE évolué sur le secteur de la remise directe en Seine-Saint-Denis ?

Le partage des compétences entre DGCCRF, DGAI, DGS (SCHS) et services municipaux peut sembler complexe. Il est en théorie porteur d'un risque de redondance des contrôles et d'angles morts dans la surveillance et le contrôle de la salubrité des aliments. Il exige donc des coordinations efficaces pour la protection de l'ensemble des consommateurs de Seine-Saint-Denis. Ces coordinations existent-elles, et à quel niveau territorial ? Cette situation résulte de

³⁷ Besançon J, op. cit.

ce que la sécurité sanitaire des aliments est au croisement de plusieurs politiques publiques, chacune interministérielle qui n'ont pas la même visée : la politique de l'alimentation, la politique de la consommation, la politique de santé publique. La politique de sécurité sanitaire des aliments suppose nécessairement de prendre en compte les préoccupations et priorités de ces trois politiques. Comment cela influence les missions de contrôle au niveau local ? Existe-t-il des jeux de concurrence, des rapports de force, de lutte au niveau national et local sur l'inspection du secteur de la remise directe qui participent à structurer la configuration, les rapports locaux et la coordination des services sur ce champ d'activité ?

En quoi le dispositif Alim' Confiance nous éclaire sur la division institutionnelle du travail en Seine-Saint-Denis ?

Alim' Confiance est un dispositif qui se veut interministériel pour la mise en transparence des résultats des contrôles d'hygiène en matière alimentaire, mais qui à ce jour ne reflète que les inspections menées par les agents de la DGAI. Les établissements de remise directe peuvent faire l'objet de contrôle de trois services distincts en Seine-Saint-Denis, *in fine* de trois logiques ministérielles ou territoriales distinctes (SSA, LQA et service municipaux / SCHS). Ces logiques sont-elles complémentaires ? Permettent-elles de couvrir l'ensemble des aspects pouvant faire l'objet d'un contrôle ? Dans ce contexte Alim' Confiance nous permet de questionner les différents référentiels de contrôle et représentations des contrôles. Sont-ils différents selon les services qui conduisent les inspections ? Existerait-il un référentiel de groupe, concernant l'inspection ? Serait-il un frein ou un liant pour une entente réciproque ou la coordination des contrôles ? Offre-t-il une lecture claire du dispositif aux administrés ?

Cette étude se déroule sur un territoire délimité, celui de la Seine-Saint-Denis, nous essaieront de mettre en lumière tout au long de ce travail les particularités inhérentes à ce département qui impactent de près ou de plus loin le secteur de la remise directe. Nous nous interrogerons sur l'existence au niveau départemental de faits ou d'actions propres à favoriser la synergie des forces impliquées dans le contrôle en remise directe pour une amélioration du niveau d'hygiène du département.

Nous faisons l'hypothèse que la division institutionnelle du travail sur le secteur de la remise directe en Seine-Saint-Denis constitue un périmètre, politiquement pertinent et socialement acceptable, permettant de rendre compte de la distorsion des liens entre les acteurs du contrôle. En son sein, s'expriment et se régulent les rivalités entre protagonistes ce qui favoriserait les conditions pour une coordination territoriale. Cette dernière reconnaîtrait les spécificités locales tout en restant surplombée par une approche sectorielle et centralisée de l'action publique où hygiène alimentaire, répression des fraudes et actions municipales auraient du mal à s'articuler.

Ainsi l'enjeu clé devient celui de la capacité des protagonistes locaux à établir une approche décroissant hygiène alimentaire, répression des fraudes et actions municipales (c'est-à-dire déssectorisée), à la légitimer et à la faire vivre à une échelle infranationale (c'est-à-dire

décentrée), sachant que, depuis le début de la RÉATE, de telles connexions ne sont pas parvenues à prendre forme à partir du niveau national.

Il s'agit ici d'identifier les groupes d'acteurs en présence et les politiques qui tout à la fois les constituent et les encadrent. Une première section revient sur les effets de la RÉATE et sur l'existence des services municipaux et des SCHS en regard des pouvoirs de police générale du maire. Cette refonte de la décentralisation, et la déconcentration qui coexistent sur ce secteur sont potentiellement porteuses d'une transversalité de l'action publique et d'une complémentarité entre les différentes échelles territoriales. En revenant sur les pratiques observées durant ces trois mois de stage, la seconde section met en évidence toute la difficulté à rompre, dans la pratique, le cloisonnement sectoriel traditionnel pour la mise en place d'une coordination effective. Nous introduisons que l'émergence du dispositif Alim' confiance révèle les tensions et remet en cause la légitimité des acteurs sur ce champ de contrôle. Par ailleurs, il apparaît l'idée selon laquelle c'est au niveau local que cette coordination a le plus de chance de se déployer eut égard aux apprentissages issus des expériences de coopération entre services antérieures à la RÉATE et, également à l'influence des spécificités du territoire Séquano-Dionysien sur la conduite de l'action publique dans ce secteur.

Enfin, l'étude de la division institutionnelle du travail, de la répartition ou de la redondance des missions pose question dans le contexte de la programmation d'Action publique 2022 et toute la problématique qui est de déterminer quelle est la place que l'État souhaite conserver aux services de l'État sur le terrain. Les entretiens menés ont été marqués par le climat d'ambivalence et de tensions propre aux périodes qui précèdent un changement supposé par la préparation des propositions de CAP 22.

Méthode de travail

Délimiter son terrain de recherche à partir de sa propre activité professionnelle³⁸ et des problématiques qui la traversent, n'est pas une chose aisée et appelle des précautions méthodologiques ou même épistémologiques. Cette posture a nécessité une prise de distance que seul l'éloignement volontaire, d'une part du sujet technique à l'origine de ma présence dans la structure, et d'autre part des acteurs du contrôle des établissements de remise directe a rendu possible. Comme l'analyse Pierre Bourdieu dans « *Homo Academicus* »³⁹, il nous a fallu rompre avec la proximité de l'objet pour le reconsidérer sous un angle scientifique venant compléter la connaissance pratique que nous en avons et sortir ainsi du monde social fabriqué par notre activité professionnelle. Toutefois, il subsiste un biais relatif à notre activité professionnelle, en effet notre appartenance au corps des Inspecteurs de Santé Publique Vétérinaire, fonctionnaires en charge de la conception et de l'application des politiques publiques relevant du ministère de l'agriculture, était connu de chacun des interviewés ce qui

³⁸ En septembre 2018 je serais affectée dans un département voisin au poste d'adjoint du chef de service SSA, ce service est un service mixte comportant à la fois les agents du ministère des finances et du ministère de l'Agriculture.

³⁹ Bourdieu P., (1984), *Homo Academicus*, Paris, Éditions de Minuit, p 302

peut avoir eu un impact sur notre sensibilité quant à certains sujets ou positionnements. C'est une posture qui a pu également involontairement influencer ou freiner les discours recueillis.

Trois modalités ont été mobilisées pour ce travail d'enquête afin de répondre à nos hypothèses : des entretiens semi-directifs conduits à l'aide d'une grille d'entretien (*Annexe 2*) et retranscrits ; une exploitation de documents d'archives (qui ont concerné essentiellement la phase de préfiguration de la RéATE), de textes réglementaires, de comptes-rendus d'inspections, de modèles de courriers administratifs, et des publications ; enfin, de l'observation directe non participante.

Les entretiens ont été réalisés en deux vagues successives. Une première a été conduite de début mai 2018 à mi-mai 2018 et a concerné quatre cadres présents lors de la mise en place de la RéATE et identifiés grâce aux agents déjà présents au sein de la structure à cette époque ainsi qu'un ancien représentant syndical national qui m'a été recommandé par la direction actuelle de la DDPP. Ces entretiens ont été individuels et semi-directifs, d'une durée d'une heure en moyenne. Ils étaient proches du récit (phase de préfiguration et modalités de mise en place de la RéATE, premières années de fonctionnement des services) et ont également abordé des questions d'opinion au regard des résultats obtenus sur la fusion et sur les spécificités de la Seine-Saint-Denis concernant l'activité du contrôle sanitaire en remise directe. C'est au cours de cette première phase que le territoire Séquano-Dionysien est apparu comme opportun pour mener une exploitation approfondie des dispositifs locaux déployés dans un même espace et d'y étudier la division institutionnelle du travail.

Une seconde vague de neuf entretiens a été organisée de mi-mai 2018 à début juillet 2018, ciblée sur les parties prenantes de la réalisation des contrôles sur le secteur de la remise directe en Seine-Saint-Denis. Les interviewés appartenant à la DDPP étaient des agents avec lesquels j'ai eu l'occasion de sortir sur le terrain en inspection et qui ont accepté de répondre à ma sollicitation. Les interviewés appartenant aux services municipaux ont été contactés par e-mail dans un premier temps pour solliciter un entretien. Leur contact mail m'a été transmis par le chef du service SSA qui avait rencontré certains services municipaux lors d'une réunion d'information sur le thème d'Alim' Confiance en 2017. On peut supposer que les services ayant répondu sont parmi les plus sensibilisés et actifs sur les questions de l'hygiène alimentaire. Ces entretiens, toujours semi-directifs, étaient moins axés sur le récit et plus orientés vers les effets de la RéATE sur le quotidien, les attentes motivant la participation des acteurs à un ou plusieurs dispositifs locaux de coordination, leurs intérêts à y participer, leur perception des résultats de leurs services, l'organisation de leurs missions et leur perception de la division institutionnelle du travail. Ils se situaient plus dans le registre de l'opinion. Ils étaient d'une durée légèrement plus longue, généralement d'une heure et demie à deux heures et demie. Certains ont été réalisés de façon collective⁴⁰ afin de faciliter l'expression contradictoire au sein d'une même représentation collective. C'est au début de cette seconde phase que le dispositif Alim' Confiance a été identifié comme un révélateur des lignes

⁴⁰ Entretiens 6, 7 et 14

directrices qui sous-tendent la division institutionnelle du travail sur le champ étudié, une relance relative à Alim'Confiance a donc été intégrée au formulaire.

Plusieurs types de documents ont été collectés. Nous n'avons pas rencontré d'obstacle particulier pour la collecte et l'analyse des éléments réglementaires. Les documents concernant la préfiguration de la RéATE ont été obtenus auprès d'un des interviewés. Les organigrammes successifs depuis la RéATE ont été conservés au sein de la DDPP, une recherche en interne a permis de les localiser. Leur analyse a mobilisé à la fois une lecture graphique des changements au sein de la structure et la première vague d'entretiens.

L'observation directe et non participante a été pratiquée tout au long des travaux de recherche dans la mesure où l'activité professionnelle le permettait, c'est-à-dire chaque fois où l'inspection à laquelle nous participions ne nécessitait pas de prise de position directe dans le cadre du mémoire technique. Néanmoins, dans quelques cas (en particulier dans le cadre du suivi d'inspecteurs relevant de la DGCCRF), il a été difficile d'établir la frontière entre l'activité de stagiaire technique et l'activité de recherche, surtout dans des situations où l'apport de connaissances que nous détenions sur les risques sanitaires était en mesure de faire avancer significativement le contrôle. Chaque participation à une demi-journée d'inspection ou autre activité du service (n=20) et à un Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude (CODAF) (n=5) a fait l'objet d'une prise de notes et d'un compte-rendu, les rapports produits au cours de ces demi-journées par les inspecteurs ont été consultés. Ces demi-journées de participation ainsi que ma présence au sein de la DDPP ont donné lieu à de multiples échanges informels sur les sujets qui nous intéressent et notamment lors de la pause méridienne ou des temps de convivialité matinaux. De nombreux échanges ont eu lieu avec le chef de service SSA et son adjoint qui m'ont permis d'affiner et de nourrir ma réflexion.

Tous les verbatims (extraits d'entretiens et de carnet de terrain) sont rendus anonymes. Ceci peut être matérialisé au cœur des verbatims par oblitération volontaire de certaines phrases ou mots (mise entre crochets : [...]). Cette mise entre crochets peut également correspondre à des retraits volontaires de digressions ou de passages non liés au thème abordé.

Annnonce de plan

Dans une première partie nous avons étudié le contexte dans lequel a été développé le contrôle des établissements de remise directe et la mise en lumière de la continuité de la sectorisation de l'action publique à l'échelle départementale depuis la RéATE.

Dans une seconde partie nous avons cherché à déterminer les facteurs facilitateurs et les freins à la coordination des différentes entités en charge des contrôles des établissements de remise directe.

Dans une troisième partie nous avons cherché à démontrer que la mise en place du dispositif Alim' Confiance révèle les tensions mais aussi les points de rapprochements entre les différentes entités en charge du contrôle.

I. La sectorisation de l'action publique : le poids de l'histoire et de la RÉATE

L'objectif de cette première section n'est pas de retracer l'histoire des services impliqués dans le contrôle de la remise directe ni de leurs relations, mais de comprendre combien il a été difficile d'établir récemment des dispositifs décentralisés ou communs dans ce domaine. Ces difficultés se sont historiquement constituées autour d'une forte sectorisation de l'action publique et d'une centralité très marquée du pilotage des politiques afférentes.

En tout état de cause, les fusions, parce qu'elles redéfinissent des périmètres, engendrent des conflits inter-organisationnels et, par-delà, des transactions et des compromis, dans le cadre d'une « politique bureaucratique »⁴¹ qui y est portée à son acmé. Dans une première partie nous présenterons la mise en place de la RÉATE dans le département de la Seine-Saint-Denis et l'évolution organisationnelle du champ du contrôle des aliments au sein de la DDPP depuis la fusion jusqu'à la situation actuelle.

La fusion a modifié l'organisation structurelle des services Vétérinaires et ceux des Fraudes en charge du contrôle des commerces de remise directe. Les municipalités ont également des prérogatives quant au contrôle de ce secteur par le biais des pouvoirs de police du maire. De plus par les délégations mises en œuvre dans le code de la santé publique aux services municipaux institués en SCHS, certains services municipaux exercent des missions au titre du ministère en charge de la Santé sous le contrôle du préfet.

A. La RÉATE, un exemple de fusion top down

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec⁴² caractérisent les systèmes administratifs comme constituant des « institutions particulièrement robustes dont les processus de transformation sont exposés à d'importants mécanismes d'inertie : ceux-ci sont liés à la force de leurs legs historiques ou de leurs « traditions administratives » incarnés dans la solidité des institutions historiques ». Dans cette optique on peut se demander quelle est l'influence de facteurs tels que les valeurs structurantes, le droit administratif spécifique, le statut et les protections institutionnelles des agents publics, le type de relations politico-administratives, l'organisation des structures, l'intégration des niveaux d'administration, sur la réalisation effective de la fusion des services « vétérinaire » et « fraude » à l'échelon départemental. L'origine de cette fusion, récente, résulte d'une volonté issue des plus hauts lieux de l'Etat (Président de la République et gouvernement) : la Réforme administrative territoriale de l'Etat dite RÉATE.

⁴¹ Balme R., Brouard S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 33-50.

⁴² Bezes P., Le Lidec P., « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541.

1. La préparation de la fusion

Les départements d'Ile de France ont bénéficié d'un délai d'un an pour mettre en place la réforme et la fusion des services. Les deux services étaient d'ores et déjà situés dans le même bâtiment de la cité administrative, néanmoins les agents lors d'observation de terrain m'ont confié avec un demi sourire que « La RGPP ça n'a pas été simple »⁴³. La directrice de la DDSV de l'époque s'est vue confier par le préfet le rôle de préfigurateur pour la construction de la nouvelle entité et le directeur de l'UDCCRF en serait l'adjoint, ce « qui n'est pas anodin dans les fonctionnements et les schémas mis en place »⁴⁴ commente un cadre de la DDVS de l'époque. Comme le soulignent Philippe Bezes, Patrick Le Lidec⁴⁵, la « véritable innovation » avec la RéATE est que les directeurs des nouvelles directions départementales interministérielles sont nommés⁴⁶ par le Premier ministre sur proposition du préfet du département dont ils relèvent, théoriquement ils ne sont donc plus dépendant de leur ministère d'origine. Cela pourrait-il dorénavant poser des problèmes de loyauté ? C'est-à-dire prendre position et défendre les idées vis-à-vis de sa profession ou de sa hiérarchie. Ce cadre de DDPP souligne l'importance de cette nomination :

« Nous au niveau départemental, comme les directeurs et adjoints on est rattaché aux services du premier ministre, on n'est plus fléché ministère d'origine. On a des compétences grâce à nos origines respectives, tout ça va se gommer au fil du temps car on traite des problèmes CCRF et des problèmes vétérinaires et des problèmes de RH ou d'intendance. » Entretien n°2, un cadre du ministère de l'Agriculture

L'accent pour cette fusion, en plus des fonctions support à mutualiser a été mis sur les domaines techniques qui présentaient des points de chevauchement à savoir le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments comme nous l'explique la préfiguratrice :

« Avant la RéATE on se croisait (en parlant du directeur adjoint) mais c'est surtout qu'on s'est beaucoup concerté, on a essayé de travailler en bonne intelligence à partir de 2010. Nous avons travaillé tous les deux pour construire l'organisation la DDPP. Nous avons proposé à l'ensemble de la structure, des agents et des chefs de service, des groupes de travail sur les sujets qui pouvaient être investigués de façon intéressante dans le cadre de ces rapprochements de service. Donc il y avait un groupe de travail sur tout ce qui était hygiène et sécurité alimentaire. » Entretien n°3, un cadre du ministère de l'agriculture

Ainsi un groupe de travail mixte composé d'agents du ministère en charge de l'Economie et du ministère en charge de l'Agriculture s'est réuni pour penser l'organisation de leur futur service. La ligne directrice était clairement donnée par la future direction et conforme aux

⁴³ Carnet de terrain, le 27 avril au matin, accompagnement en inspection d'un agent appartenant au service en charge de l'Agriculture ; Carnet de terrain, le 2 mai au matin, accompagnement en inspection d'un agent appartenant au service en charge de l'Agriculture ; Carnet de terrain, le 14 juin, discussion avec trois agents appartenant au service en charge de l'Economie

⁴⁴ Entretien n° 1

⁴⁵ Bezes P., Le Lidec P., *L'hybridation du modèle territorial français*, art. cit.

⁴⁶ Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État, JORF n°0077 du 1 avril 2009, texte n° 47

orientations de la RÉATE et du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets qui prévoient que « lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'État, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée. » L'un des objectifs de la RÉATE était donc de faciliter le rapprochement de politiques jusque-là mises en œuvre par des directions départementales distinctes. Une cadre de la DDSV de Seine-Saint-Denis nous précise ainsi que :

« Il y a eu une volonté très forte de la direction de créer un pôle alimentaire. Donc globalement sur l'organigramme c'était quasiment le seul changement entre les deux organigrammes DDSV et UDCCRF et celui commun de l'entité DDPP » Entretien n°1, un cadre du ministère de l'Agriculture

Cet objectif de rapprochement des politiques publiques est même qualifié du « plus ambitieux de la RÉATE »⁴⁷ dans certains travaux. Un problème serait en théorie mieux appréhendé si toutes ses facettes étaient prises en compte par le même service. L'exemple de la sécurité sanitaire de l'alimentation, jusque-là scindée entre les services chargés du contrôle de la commercialisation et de la mise à disposition des produits alimentaires (services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) et ceux chargés du contrôle de leur production (services vétérinaires) est cité dans plusieurs travaux comme étant emblématique⁴⁸. Bien qu'emblématique, encore fallait-il définir le périmètre commun d'intervention des dits services et les activités qui seraient alors mise en œuvre de manière complémentaires au sein des Directions Départementales Interministérielles (DDI). Une telle reconfiguration de l'administration locale supposait de modifier le travail des agents, et partant de les en informer, de les former et d'obtenir leur concours. Quel a été le message adressé aux agents des services en attente de fusion ? Comment les agents ont-ils été associés à cette nouvelle organisation ? Le chef du groupe de travail sur le domaine alimentaire, devenu par la suite chef du pôle alimentation nous précise le cadre de sa mission durant la préfiguration :

« Et lors de cette nouvelle structuration, le service alimentation était vraiment celui concerné par cette fusion, cela représentait une trentaine de personne. Un chef de service qui piloterait le service alimentation avait été voulu à l'époque de la préfiguration, il y a eu 6 mois où l'on a travaillé sur la structuration de la nouvelle entité » Entretien n°2, un cadre du ministère de l'Agriculture

Dans un rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale⁴⁹, l'imposition de la réforme est évoquée ainsi : « À tort ou à raison, elle [la réforme RGPP] correspond aujourd'hui et de manière durable, pour un grand

⁴⁷ Gagneron W., « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (N° 156), p. 923-930

⁴⁸ Werner Gagneron, *op cit.* et Leyzour F., Chevallier D., *Rapport fait Au nom de la commission d'enquête Sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, Assemblée Nationale, rapport 2297, 2000, Paris, p 379

⁴⁹ Cornut-Gentille F., Eckert C., « Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers » Synthèse du rapport d'information n° 4019 présenté le 1er décembre 2011, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, 2011, Paris

nombre d'agents publics et toutes les organisations syndicales, à un « repoussoir » ou à ce qu'il ne faut pas faire, malgré un consensus désormais acquis sur la nécessité de réformer l'État. La mise en œuvre de la RGPP a négligé la réflexion sur la conduite du changement, sur les missions à exercer et les conditions de leur exercice ». De part son caractère « initialement strictement confinée et descendante »⁵⁰, caractéristique de la stratégie dite « top-down »⁵¹ ou par le haut⁵², la mise en œuvre de cette réforme a pu présenter un caractère violent pour les agents et cadres qui n'ont pas été associés et consultés en amont. Comment cette réforme a-t-elle été perçue par les agents et les cadres en Seine-Saint-Denis ? Quelles sont les conséquences à long terme sur l'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments ? Les travaux de concertation au niveau local avec de forts impératifs ont amené plus ou moins de résistance ou de résignation de la part des agents des services, deux agents présents à cette époque et ayant participé aux groupes de travail nous racontent :

« 2010 je faisais partie du groupe de travail comme j'étais un ancien, ça n'a pas toujours été simple. C'était compliqué avec les syndicats CCRF, les véto disons qu'on ne contestait pas trop, on n'avait pas choisi la RGPP, on ne l'a pas demandée, ça vient de plus haut, faut faire avec. Les groupes de travail par moment ça a été difficile » Entretien n°12, un agent de la DDPP

« J'étais dans les négociations pour la préfiguration et sur le règlement intérieur, on essayait d'arranger les choses, de faire un organigramme acceptable, discuter un petit peu car, ce n'était pas du tout le même mode d'organisation : coté agriculture (un chef + un adjoint) et coté fraude (un chef unique pour tout le monde). On a discuté aussi de la disposition des bureaux, les agents ne voulaient pas que ce soit un seul service alimentaire, finalement ça s'est fait. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

On voit que plusieurs enjeux s'entremêlent et sont difficilement différenciables dans le discours des agents. L'entente forcée autour de la construction de l'organigramme est un point de convergence des tensions. La fusion - souhaitée par aucune des deux entités - est dès le départ inéluctable, mais la réaction à ce changement qui vient « d'en haut » diffère selon le ministère d'appartenance des agents : résignation voire optimisme du côté agriculture, lutte et résistance du côté économie. Lors de la préfiguration et les premiers mois suites à la fusion, les syndicats représentant les agents du ministère en charge de l'Économie avaient organisé plusieurs journées de grèves (auxquelles les agents relevant du ministère en charge de l'Agriculture n'ont pas participé)⁵³ et avaient accroché aux fenêtres du dernier étage du bâtiment des banderoles dénonçant la fusion. Un ancien représentant syndical national « agriculture » se souvient être allé en Seine-Saint-Denis pour une raison professionnelle au moment de la RÉATE. Arrivé à une centaine de mètres de la DDPP il y avait remarqué « de magnifiques banderoles que l'on voyait depuis la rue avec " la mort du service public "...

⁵⁰ Cornut-Gentille F., Eckert C., rapport, art. cit.

⁵¹ Chevallier J., « les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19, 2010, pp. 15-28 et Migeon F.-D., op. cit.

⁵² Bezes P., Morphologie de la RGPP, op. cit.

⁵³ Entretiens n° 1, n° 12 et n° 14

j’imagine qu’elles n’y sont plus »⁵⁴. Effectivement elles n’y sont plus, mais cela illustre un pouvoir d’expression et une prise de position forte des syndicats « CCRF » au moment de la RéATE. Même résignés ou opposés, les agents et les cadres ont dû continuer leurs missions dans cette nouvelle configuration. Ainsi même sous une forme jugée dégradée, le service public a été maintenu... sous une autre forme.

2. L’évolution depuis la fusion

Maintenant que nous avons décrit le cadre de la fusion dans le département, nous allons étudier au travers de l’analyse de la *figure 1* l’évolution organisationnelle de la DDPP 93 sur les 9 dernières années. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la configuration des services en charge du contrôle des commerces alimentaires.

Figure 1 : organigrammes DDPP 93, 2010-2018, source : documents interne DDPP 93

Légende :

-  Niveau hiérarchique chef de service
-  Niveau hiérarchique chef de pôle
-  Niveau hiérarchique adjoint au chef de pôle
-  Agents du ministère de l’Agriculture
-  Agents du ministère de la Concurrence Consommation et Répression des Fraudes
-  Super service « Alimentation »
-  Changement notable d’organisation
-  Notification du ministère d’appartenance

⁵⁴ Entretien n° 5

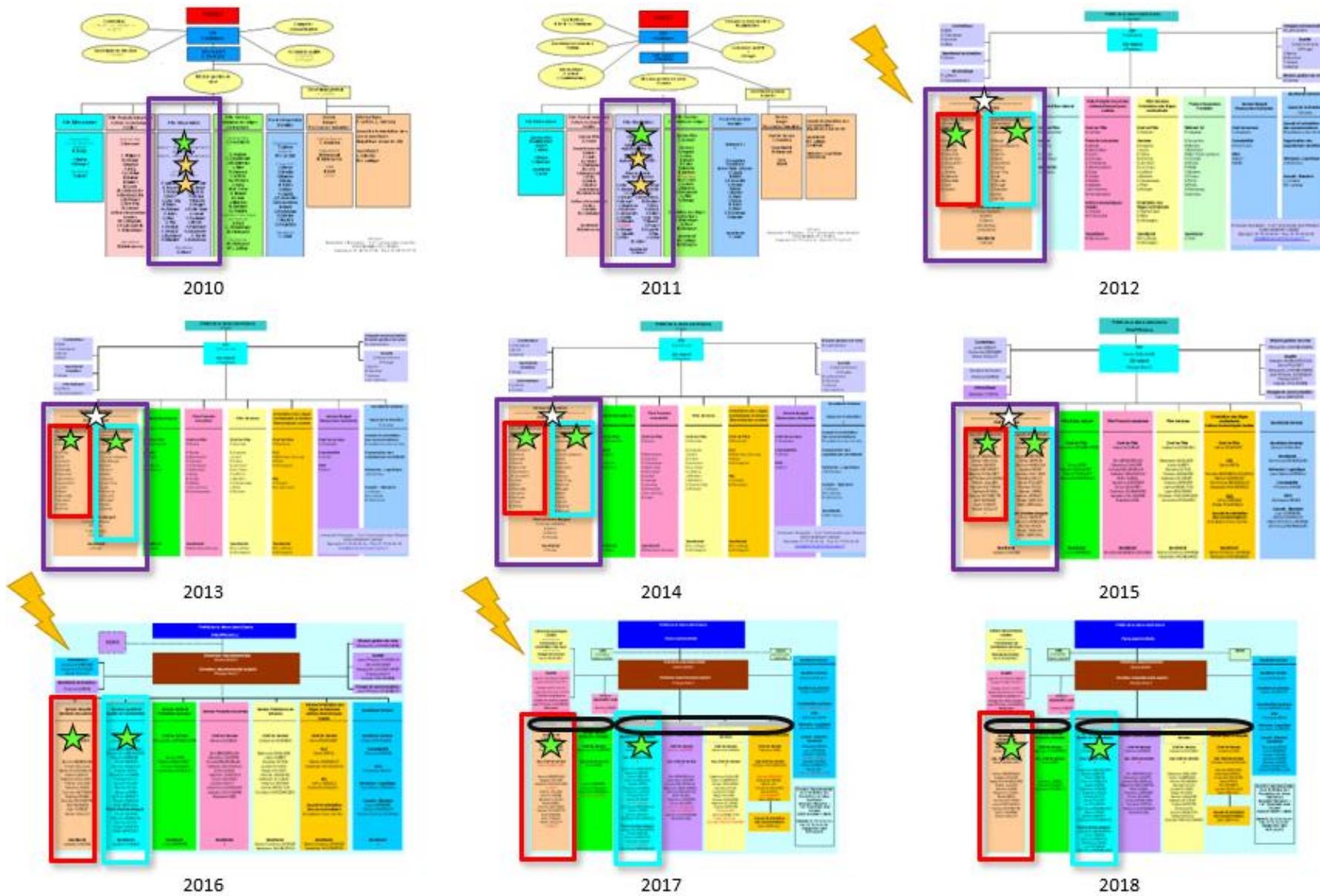


Figure 1: organigrammes DDPP93, 2010-2018, source : documents internes DDPP93

En 2010 et 2011, l'ensemble des agents en charge du contrôle des commerces et entreprises agro-alimentaires est intégré au pôle « alimentation » de la DDPP, cadre violet de la *figure 1*. Le chef de pôle est originaire de l'agriculture. Deux adjoints sont présents sur l'organigramme, ils relèvent chacun d'un ministère et ils prennent en charge les agents et les dossiers afférents à leurs compétences. Les adjoints accomplissent des fonctions équivalentes aux autres chefs de pôle présents sur l'organigramme. Ce positionnement rend difficile la lecture de l'organigramme et des responsabilités pour chacun d'eux. A ce sujet l'un des adjoints s'exprime ainsi :

« Quand je suis arrivé c'était tout neuf. On est arrivé deux Inspecteurs Principal (IP) en même temps, de la même promotion, mon collègue qui était en section produit industriel était chef de pôle, et moi j'étais adjointe au chef de pôle. [...] Au départ on avait toutes les deux (avec l'autre adjointe) ce sentiment-là, mais on ne se connaissait pas, [...] et puis en fait on a discuté ensemble, et on a fait le même constat à savoir qu'on avait peu de visibilité dans notre travail par le fait d'être adjointe, et en plus on se retrouvait à être un peu en seconde zone sur l'organigramme alors qu'on faisait le même boulot que les autres chefs de pôle avec un nombre conséquent d'agents. » Entretien n°4, un cadre du ministère des Finances

Ce positionnement va d'ailleurs être modifié rapidement, et par conséquent l'organigramme également. La proximité des adjoints de par leur positionnement leur permet d'échanger sur cette situation qu'ils jugent inconfortable. Ils vont alors porter la demande d'une reconfiguration de l'organisation du service à la direction. Cette demande est ainsi perçue par la directrice de l'époque :

« Oui, il était légitime qu'au niveau positionnement elles (les deux adjointes) soient au même niveau que les autres chefs de pôle, mais nous voulions garder un seul service. Il en est ressorti un grand service de l'alimentation avec un côté SSA et un côté LQA. » Entretien n°3, un cadre du ministère de l'Agriculture

C'est ainsi qu'en 2012, les deux adjoints deviennent chef de pôle, au même niveau hiérarchique que l'ensemble des chefs de pôle de la DDPP, l'ancien chef de pôle devient chef de service. Cette modification à première vue mineure de l'organisation interne du service a tout de même pour conséquence de séparer dans la représentation de l'organigramme les agents en fonction de leur ministère d'origine (voir *figure 1* : cadre rouge pour les agents du ministère en charge de l'agriculture et cadre bleu turquoise pour les agents en charge du ministère en charge de l'Economie). Cette organisation sera en place de 2012 à 2015.

Entre 2015 et 2016, à la faveur du départ du cadre occupant le poste de chef de service « alimentation », l'unité des pôles est rompue, chacun (re-)devenant indépendant, le cadre violet représentant ce « super service »⁵⁵ disparaît de la *figure 1*. Les réactions des agents entretenus sont unanimes et tendent à souligner un retour à ce qu'ils considèrent être la norme :

⁵⁵ Entretien n°11

« Quand (la cheffe de service) est partie, on était content que les services redeviennent indépendants, ça n'avait pas de sens, [...] c'est quand même mieux d'avoir un pôle pour chaque service, comme pour les autres services des fraudes qui sont indépendants. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

« Dans la DDPP chaque service avait un chef de service et nous ici en SSA, on a eu comment dire, un poste qui supervisait l'alimentation avec SSA actuel et LQA, mais chaque service avait son adjoint qui sont ensuite devenus des chefs de pôle alors maintenant on a une configuration plus classique. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

Pour cet agent du service SSA, comme pour le précédent, le positionnement du service alimentation était comparé au positionnement des autres services de la DDPP. La suppression du service leur donne une position plus conventionnelle. L'organisation du service de 2010 à 2015 est définie par certains cadres⁵⁶ ou agents⁵⁷ comme simplement conjoncturelle : suite à la RéATE il fallait « recaser »⁵⁸ un certain nombre de cadres qui pouvaient faire double emploi mais « ne souhaitaient pas perdre leur service ». Dans cette optique, non-seulement la suppression de ce poste à la faveur d'un non remplacement semble logique mais en plus, cela remet en question la perspective de l'application de la RéATE dans le département. Qu'en serait-il alors de la volonté de rapprocher opérationnellement les services ayant des missions similaires ? De la construction d'une démarche interministérielle ? La logique de réduction des coûts et effectifs a-t-elle pris le pas sur les objectifs affichés de mutualisation de la RéATE ? L'analyse de l'évolution des organigrammes nous permet de questionner ce qui se joue derrière ces représentations graphiques et symboliques de la hiérarchie entre les agents et de la répartition de leurs missions. Au-delà de l'inertie administrative inhérente à toute organisation en place, existe-t-il des incompatibilités profondes à la réalisation effective de la fusion ?

De manière significative près de 10 ans après le lancement de la RGPP, en 2017, les mots « services vétérinaires » et « services CCRF » font leur (ré)-apparition dans l'organigramme de la DDPP93. Les cadres noirs symbolisent ces inscriptions *en figure 1*. Les services sont désormais non seulement indépendants l'un de l'autre mais aussi rattachés chacun à leur ministère d'origine et éloignés visuellement sur l'organigramme. Un cadre du ministère en charge de l'agriculture nous présente cette évolution :

« Plus récemment la CCRF a réussi à imposer que chaque service soit étiqueté, ce sont les instructions du secrétariat général du gouvernement. Désormais sur les intitulés des organigrammes il est indiqué Services Vétérinaires ou CCRF. Donc c'est comme une régression avec l'affichage, ça met un petit coin dans le dispositif si on est obligé de réintituler les services, ha ben bravo ! Donc pour les organigrammes transversaux, bon courage... » Entretien n°5, un cadre du ministère de l'agriculture

⁵⁶ Entretiens n° 1 et n°4

⁵⁷ Entretiens n° 8 et carnet d'entretien : discussion du 4 juillet 2018 avec différents agents du service SSA et LQA

⁵⁸ Entretien n° 1 et n°12

Ce changement est identifié comme étant impulsé par le ministère en charge de l'Economie. En effet la première recommandation du rapport commun de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration⁵⁹ sur la RÉATE de décembre 2015 est d'« élaborer dans les départements des organigrammes avec des dénominations harmonisées facilitant l'identification des missions de la DGCCRF », dans le corps du rapport il est précisé que l'objectif est de « favoriser la lisibilité des missions CCRF [...] les mots « consommation et répression des fraudes » apparaîtraient expressément dans chaque organigramme et dans la signalétique des DD(CS)PP ». Une instruction dans ce sens a été élaborée par le Secrétariat Général du Gouvernement après consultation des autres ministères présents dans les DDI. Cette réappropriation des services constituant les DDI par leurs ministères d'origine est-il révélateur d'un certain échec de la RÉATE ? Ce remaniement, présenté ici d'un point de vue organisationnel a-t-il une résonance sur l'organisation fonctionnelle des missions de protection de la sécurité sanitaire des aliments ? Ou, est-il le symptôme d'une fusion qui n'a jamais fonctionné d'un point de vue opérationnel ? Et alors, quels sont les points de tensions et de résistances qui parcourent les délimitations du champ fonctionnel de chaque ministère ? A ce jour en Seine-Saint-Denis, l'organisation de la DDPP ressemblerait plus à une juxtaposition de services partageant des locaux et des fonctions support qu'à un jeu de concurrence entre les ministères ou, à un esprit de mutualisation des missions. Deux agents du ministère en charge de l'économie en poste en Seine-Saint-Denis considèrent que :

« La RGPP, il n'y a pas de synergie... à part mutualiser les moyens sur les fonctions support ça n'a pas servi à grand-chose, la preuve on a chacun notre partie d'organigramme » Entretien n°8, un agent de la DDPP

« On nous a fusionné un peu par hasard...De toute façon à la base les CCRF on était contre cette fusion et on est toujours contre [...] Ça ne me gêne pas d'être dans la même direction entre guillemet, ça ne me dérange pas qu'on partage des locaux en commun, des véhicules en commun, tout le fonctionnement. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Les deux dernières représentations de la figure 1 permettent de représenter graphiquement ce qui est commun : la partie supérieure de l'organigramme avec la direction et les fonctions support et ce qui a « re » trouvé une identité ministérielle forte et affichée.

Dans le cas de l'étude de l'organisation de la DDPP93, nous avons observé des phénomènes de conflit, de structuration ou restructuration des contextes de l'action collective. Le phénomène organisationnel dans cette perspective peut être relu à la manière d'un jeu structuré d'interactions et le changement paraît caractéristique d'une dynamique de désorganisation et de réorganisation de l'action⁶⁰. Nous l'avons vu, ces phénomènes ne sont pas intrinsèquement locaux mais résultent de la force et du positionnement des acteurs que sont les ministères d'appartenance respectifs des agents et le gouvernement dans

⁵⁹ Auvigne F., Masurel H., « les services de l'administration territoriale de l'Etat en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes », Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2015-M-080-01 et de l'Inspection générale de l'administration n° 15127/15104-01, décembre 2015, Paris, p 91

⁶⁰ Friedberg E., (1988), *L'analyse sociologique des organisations*, édition Toulouse Privat Paris Grep, p. 125

l'organisation territoriale de l'Etat. Nous allons désormais étudier l'autre entité, composite, susceptible d'intervenir sur le domaine du contrôle sanitaire en remise directe : les collectivités territoriales.

B. Les SCHS et Services Hygiène des collectivités territoriales, perceptions variables de leur rôle sur la remise directe

En revenant dans cette seconde section sur les compétences et les actions des services d'hygiène communaux, nous montrons comment les préoccupations concernant la salubrité publique dans les territoires ont progressivement pris de l'importance et, la place que cette activité a dans ces services. L'action des services communaux d'hygiène permet aux municipalités de faire valoir leur activité dans ce domaine dans l'espace médiatique. Par exemple les services communaux du Blanc-Mesnil ont fait l'objet d'un article dans le Parisien du 28 mars 2018⁶¹. Les éléments de langage relatifs aux contrôles avaient été fournis par la DDPP à la préfecture à la demande des journalistes. Les actions de la DDPP dans ce domaine n'apparaissent pourtant pas dans le corps de l'article mais dans un encadré en marge de ce dernier. Le cadre légal complexe et tentaculaire à disposition des maires sur ce domaine d'activité leur permet d'avoir de larges pouvoirs pour le contrôle des établissements de remise directe. Cependant, les ressources temporelles et budgétaires qui sont allouées au sein des communes de Seine-Saint-Denis à cette activité sont résiduelles. On peut se demander si cette situation ne révèle pas un triple paradoxe dans lequel large pouvoir, activité infinitésimale et fortes retombées médiatiques se combinent concernant l'activité des mairies sur le champ de la remise directe. Les municipalités ont leur propre mise en place des prérogatives et pouvoirs du maire sur le champ de contrôle de la remise directe. Nous verrons qu'il s'est construit sans concertation avec les institutions actives sur le sujet. Nous intégrerons ensuite ces services dans la recherche d'une action publique locale coordonnée entre dispositifs de contrôle, de formation, et de suite et leurs perspectives de développement.

1. La salubrité publique une compétence partagée

La salubrité publique fait partie des pouvoirs de police générale du maire, il peut diligenter des contrôles sur les établissements du champ de la remise directe et agir sur la base des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales lui conférant, d'une part, un pouvoir de police générale en matière de salubrité publique, et d'autre part, un pouvoir d'intervention en cas de danger grave ou imminent. Les maires et leurs services sont les seuls compétents pour l'application du Règlement Sanitaire Départemental (RSD)⁶² qui leur confère des pouvoirs pour des domaines touchants aux commerces de détail plus large que les prérogatives des agents de la DDPP tels que les nuisances olfactives, les nuisances

⁶¹ Poupeau T., « Ils font le grand ménage chez les restaurateurs ! », *Le Parisien Seine-Saint-Denis*, 28/03/2018

⁶² Règlement sanitaire départemental, arrêté préfectoral du 24 décembre 1980, Département de la Seine-Saint-Denis, Direction des affaires Sanitaires de Sociales, Service de l'hygiène publique, p 142

sonores, etc. Ainsi la largeur du cadre légal offre aux maires de grandes marges de manœuvre politique : ils peuvent justifier à peu près toutes interventions auprès des commerces de détails en arguant du RSD. Un agent de service d'hygiène d'une commune du département nous confie :

« On a notre super RSD, de 1980, qui est large, il nous permet de faire pas mal de choses. On arrive toujours à caser un truc là-dedans. Commerces à pollution spécifique c'est bien pratique ça. » Entretien n°7, un agent d'un service d'hygiène

Certaines municipalités ont, en outre, le statut de SCHS⁶³ : La loi du 15 février 1902 relative à la protection générale de la santé publique crée les bureaux municipaux d'hygiène (BMH) dans les villes de plus de 20 000 habitants ainsi que dans les communes de plus de 2000 habitants sièges d'un établissement thermal. A la veille du vote des lois de décentralisation, le texte originel n'est appliqué que de manière partielle, moins de la moitié des villes de plus de 20 000 habitants sont dotées de BMH qui prendront le nom de services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) en 1984. Les SCHS ne couvrent donc pas tous les départements. Il y a 208 SCHS en France et 16 en Seine-Saint-Denis. La dotation générale de décentralisation (DGD) versée aux communes disposant d'un SCHS est variable et ne peut être rapprochée des missions exercées par ces services. En effet, la DGD n'est pas affectée directement aux SCHS mais est versée au budget général de la collectivité et, ces derniers n'ont pas de budget propre, l'organisation de chaque SCHS est laissée libre comme l'illustre ce cadre de SCHS.

« On a une dotation de l'état, et les pouvoirs sur le Code de la Santé Publique qui vont avec, on le sait. Mais alors combien ? Et comment le maire répartit la dotation... je ne saurais dire. Ce qui est sûr c'est que les missions évoluent mais pas notre dotation, à nous, dans le service en charge de l'hygiène. » Entretien n°7, un cadre d'un service d'hygiène

Les SCHS ont donc une dotation de la part de l'Etat, ils ont également une délégation de pouvoir sur le Code de la Santé Publique qui, par son article L. 1422-1, leur permet d'agir sur le secteur de la remise directe. Dans ce cadre ils ont une délégation sur des missions relevant des services de l'Etat et sont sous le contrôle du préfet du département. Par ailleurs tous les arrêtés municipaux de fermeture d'établissements du champ de la remise directe sont envoyés en préfecture pour le contrôle de la légalité des actes.

Le dispositif juridique relatif à la sécurité alimentaire est ainsi extrêmement complexe à l'échelle du département. Il combine localement le pouvoir général de police du maire, celui de l'Etat exercé par le préfet et celui que la loi accorde au maire de manière dérogatoire⁶⁴. Cette situation complexe est accrue par l'application de la loi du 6 janvier 1986, qui substitue aux règlements sanitaires départementaux (RSD) des décrets en conseil d'Etat. L'architecture

⁶³ Massin I., Laurand G., Coustin H., Merloz A., Rapport, *Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport N°09-015-01 RM2009-031P N°005981-01, La Documentation française, Avril 2009, p 500

⁶⁴ Laurand G., Rousset Y., Vernerey M., *Évaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé*, Rapport de synthèse, Inspection générale des affaires sociales, Rapport n°2004-146 La Documentation française. Collection des rapports officiels, Octobre 2004, p. 100

réglementaire découlant de ce texte n'est toujours pas achevée, ayant pour conséquence le maintien de la valeur juridique des RSD. De plus aucune obligation de contrôle des établissements du champ de la remise directe ou obligation de formation au contrôle de l'hygiène n'est inscrite dans les textes fondants l'existence de ces services. Ils sont à l'échelle du département plus ou moins actifs, la priorité étant pour toutes les municipalités le traitement des dossiers d'habitat insalubre le contrôle de l'hygiène en remise directe étant relégué au temps restant :

« J'ai des pléthores de demande en matière de péril et d'insalubrité, donc c'est vrai c'est au détriment de l'hygiène alimentaire. À plus de 95 % [la lutte contre l'habitat nuisible] c'est le cadre de mon métier. » Entretien n°13, un agent d'un service d'hygiène

L'appréhension des prérogatives et pouvoirs des services d'hygiène communaux et des SCHS nous a été rendu difficile par le peu de données disponibles sur ce sujet et le flou qui persiste quant à leurs compétences, notamment en matière de sanctions administratives et pénales sur le domaine de l'hygiène alimentaire. Les cadres et agents des services⁶⁵ eux-mêmes rencontrent des difficultés à la connaissance de la délimitation de leurs pouvoirs et prérogatives mais également à la formalisation des leurs actes administratifs. En conséquence le rapport de l'IGAS de 2009 concluait : « Reste qu'aucun service, au plan national, n'a la connaissance des activités réelles des SCHS. Aucun document ne formalise un périmètre d'action des SCHS »⁶⁶.

2. Une mobilisation variable des services municipaux sur l'hygiène alimentaire

C'est sur la base de ces incertitudes que les acteurs municipaux construisent leur interprétation et leur mobilisation. Quelles sont les priorités ? Quelles sont les actions menées ? Selon leurs déclarations, certains services communaux sont relativement actifs et réalisent d'une à deux inspections par semestre à plusieurs par mois sur le secteur de la remise directe. D'autres ne réalisent aucun contrôle d'hygiène sur les commerces de leur circonscription, et enfin certains réalisent uniquement des contrôles sur plainte avec parfois des délais de traitement conséquents comme le montre cet extrait d'entretien avec une inspectrice de SCHS :

« On a arrêté les commerces sauf sur plainte. On a 2 ans de retard sur les dossiers de plainte, donc ma cheffe priorise » Entretien n°7, un agent d'un service d'hygiène

Qu'est ce qui peut expliquer l'implication variable des services communaux dans le domaine du contrôle de la remise directe ? La fonction traditionnelle de garantie de la salubrité publique par les maires serait-elle estompée ? Qu'est ce qui sous-tend l'application ou non des prérogatives du maire sur ces domaines ? Les entretiens que nous avons menés tendent à

⁶⁵ Entretiens n° 6, 7 et 13 ; extrait de carnet de terrain du 10/07/2018 lors de la réunion de présentation du fascicule de formation aux agents des services d'hygiène municipaux et SCHS.

⁶⁶ MASSIN I., op. cit.

mettre en évidence le rôle clé des élus et des maires des communes pour la mise en place et la réalisation de ce type de contrôle.

« On a commencé les contrôles vers 1998, à l'époque c'était une décision politique avec la coupe du monde 98 [de football ayant eu lieu en France] qui arrivait, ils voulaient que ce soit beau, propre, donner une bonne image, voilà. » Entretien n°7, un agent d'un service d'hygiène

« Chaque commune fait à sa sauce. C'est au bon vouloir du maire, à sa volonté, car sans être SCHS on peut visiblement mener des contrôles et faire des suites sur le domaine de l'hygiène alimentaire. » Entretien n°13, un agent d'un service d'hygiène

Le pouvoir discrétionnaire du maire est donc à l'œuvre pour orienter et mobiliser ses services compétents en matière de salubrité des aliments. On peut s'interroger sur une instrumentalisation des services de contrôle municipaux par le maire et les élus pour servir un intérêt local voire électoraliste. Des inspecteurs de service d'hygiène nous informent de l'orientation qui leur est demandé de faire aux contrôles :

« Monsieur le maire a été saisi en direct au cours des rencontres avec les occupants du quartier, et au vu des nuisances m'a demandé d'agir. » Entretien n°13, un agent d'un service d'hygiène

« Lui [le maire] nous demande d'aller voir tel ou tel commerce, il veut savoir ce qu'il en est. Il y a un gros intérêt économique à avoir des commerces de qualité. » Entretien n°6, un agent d'un service d'hygiène

Certaines municipalités peuvent faire appel aux services de la DDPP, que ce soit pour des interventions difficiles, une demande d'appui. Mais les agents de la DDPP ont parfois le sentiment de servir les intérêts des élus. Cela induirait-il une politisation de services qui se veulent techniques et se revendiquent du champ régalien ? Voici un exemple de ce qui nous a été décrit par un agent de la DDPP :

« On se sait utilisés, car on a vu et connu des mairies qui se sont servies de nous pour régler leurs comptes avec certains commerçants. Par exemple dans une commune un adjoint au maire nous écrit pour signaler un bouiboui infâme (...) et demande à ce que nous le fermions. On y va, rien à signaler. En creusant un peu : le boucher d'à côté est un copain du maire, il veut s'agrandir, mais le commerçant en question ne voulait pas lui vendre son local... C'est ponctuellement mais ça arrive aussi. Du coup dans quelles proportions on est utilisés, pas utilisés ? » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Même si cette instrumentalisation des services de la DDPP est marginale, les contrôles à la demande des mairies sont *a priori* suspects pour les agents qui tiennent à l'aspect impartial et équitable des missions régaliennes qui leurs incombent.

Sur le territoire départemental, les municipalités et les services de contrôle des ministères des Finances et de l'Agriculture entretiennent des relations plus ou moins proches depuis la création des services préfectoraux. Nous avons dressé le panorama des pouvoirs des maires sur le champ de la remise directe, allons désormais analyser la mise en place des services des fraudes et de l'agriculture et l'effet sur la configuration actuelle de l'organisation du champ de la remise directe.

C. La continuité sans changement

Dans « Qui contrôle ce que nous mangeons. La sécurité sanitaire des aliments »⁶⁷ les auteurs décrivent que l'action des services vétérinaires comme toutes les activités de contrôle des services de l'État, s'inscrit historiquement dans un « processus de régulation de moyen terme orienté par la réglementation ». Les services des fraudes sont également des services fondés sur le contrôle, mais si pour qualifier ce dernier ses agents utilisent le terme « enquête »⁶⁸, les agents des services vétérinaires utilisent le terme « inspection »⁶⁹. On remarque une différence de vocabulaire et de définition pour caractériser le cœur de leur métier. Quels sont les fondements cognitifs des contrôles des services vétérinaires et des services des fraudes ? Comment leur création et leur évolution ont-ils influencé leurs manières d'appréhender un contrôle ? Dans ces questionnements affleure une vaste réflexion sur les cadres cognitifs et interprétatifs mis en jeu lors des contrôles de ces deux entités.

1. La perpétuation des référentiels de contrôle...

Dans les travaux de prospective préalables à la mise en place de la RÉATE⁷⁰ la description du scénario reprenant le pilotage interministériel existant à l'époque avec l'ajout d'instance de coordination entre les directions centrales et entre les directions régionales était comparé à d'autres scénarii : inter-ministériarité au niveau régional, création d'une agence, création d'une seule autorité centrale compétente pour le contrôle de l'alimentation. La performance du schéma finalement mis en place était jugée minimale, apportant peu de progrès par rapport à la situation initiale. Les degrés d'acceptabilité des différents scénarii proposés dans cette étude prospective étaient variables, mais tous les points sensibles identifiés étaient à rapprocher de l'« historique des services et d'une forte culture de service »⁷¹.

Quelle est l'histoire des services vétérinaires ? Quel est le fondement de la présence de services vétérinaires ? Nous cherchons à appréhender ce qui pourrait faire figure de référentiel au sein de cette administration. L'ouvrage *Histoire des services vétérinaires français*⁷² retrace l'histoire de ces services. Ils exercent deux missions principales pour le compte de l'Etat : la lutte contre les maladies animales, et ce depuis les grandes épizooties du XVIIIe siècle ayant entraîné la création des écoles vétérinaires et ; l'inspection sanitaire, « l'inspection de salubrité des comestibles » qui est confiée aux maires par la loi municipale de 1884, ces derniers mettent progressivement en place un service vétérinaire d'inspection sanitaire. Les

⁶⁷ Bonnaud L., op. cit.

⁶⁸ Entretiens n° 2, 3, 4, 8, 9 et 14 et observations de terrain en contrôle ou au cours de discussions à la DDPP

⁶⁹ Entretiens n° 1, 2, 3, 5, 11 et 12 et observations de terrain en contrôle ou au cours de discussions à la DDPP

⁷⁰ Perrin D., Vanelle A., Brillet B., Mordant J., Dubois R., Phélizot M., Document de travail, « piste de réforme n°5.3 Adapter et simplifier le dispositif administratif en regroupant les acteurs qui exercent des missions de contrôle des aliments », Paris, 2008, p 19

⁷¹ Idem

⁷² Conseil Général Vétérinaire, (2006), *Histoire des services vétérinaires français*, Paris, Conseil général vétérinaire, p. 477

vétérinaires deviennent responsables de l'inspection sanitaire des animaux menés à l'abattoir ainsi que de l'inspection de la salubrité des viandes.

« Le but de nos services c'est que les maladies animales soient maîtrisées et qu'on ne tombe pas malade » Entretien n°5, un cadre du ministère de l'agriculture

« Faire en sorte que l'hygiène soit respectée. C'est notre histoire. » Entretien n°1, un cadre du ministère de l'agriculture

Ce que l'on retrouve dans ces extraits d'entretiens avec des cadres du ministère de l'Agriculture c'est l'idée que la prévention des problèmes, la préservation de la santé publique s'inscrivent comme le fondement de l'existence des services vétérinaires. Cela s'accompagne d'un travail en amont sur l'apparition des dangers, qui peut passer par l'accompagnement des professionnels ainsi que par une présence constante au point charnière de la chaîne alimentaire que sont les abattoirs⁷³. Plus récemment par création de la Brigade Nationale d'Enquête Vétérinaire et Phytosanitaire en 1992, la dimension judiciaire est entrée en ligne de compte, et à cette époque « les agents de la brigade par principe ne travaillaient qu'avec le Code de la consommation car c'était beaucoup plus efficace, par exemple pour saisir les documents pour entendre les gens etc. C'est un cadre prévu pour cela, pour le judiciaire»⁷⁴. Ainsi lorsqu'il s'agit de mener des actions d'enquête dans une optique judiciaire les agents se tournaient vers le Code de la consommation, outil de base des agents des fraudes.

Le Service de la Répression des Fraudes a vu le jour en avril 1907⁷⁵. Il dépendait alors du ministère de l'Agriculture. Il avait en charge les fraudes en matière alimentaire et les préoccupations du monde rural, avant de voir ses attributions s'étendre à toutes les marchandises et aux prestations de services.

« A l'époque les fraudes alimentaires rendaient les gens malades, les gens faisaient n'importe quoi. Même s'il y avait un enjeu sanitaire, il s'agissait de lutte contre la fraude, il s'agissait de punir pas de prévenir, il s'agissait de réprimer. Même en 1905 on part sur une base de judiciaire. » Entretien n°5, un cadre du ministère de l'agriculture

Ainsi même s'il dépend du ministère de l'Agriculture, le service des fraudes n'avait ni le même but, ni les mêmes missions que les services vétérinaires. En 1983, ce service, devenu « direction » un an auparavant, est rattaché au ministère de l'Économie et des Finances et au service en charge de la concurrence. Depuis même si ce service a connu plusieurs changements de nom ou de structure, le rôle de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes prend forme autour de trois missions essentielles : la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique des consommateurs et la sécurité des consommateurs. C'est par le volet sécurité des

⁷³ Muller S., « Les abattoirs sous haute surveillance. », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. n° 51-3, n° 3, 2004, p. 104–120

⁷⁴ Entretien n°5

⁷⁵ DGCCRF, (2007), *La loi du 1^{er} août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, Paris : La documentation française, p. 356

consommateurs que les agents du service LQA contrôlent l'hygiène dans le secteur de la remise directe concomitamment à leurs autres attributions. Toutefois, tout porte à croire que l'activité de contrôle des contrefaçons par les services de la DGCCRF cherche à identifier une « faute » intentionnelle⁷⁶ et presque morale – on remarque que le vocabulaire utilisé « répression », « loyauté », etc. va dans le sens de la morale – tandis que pour les services de la DGAI, la question de la responsabilité de la moralité n'est pas automatiquement recherchée lors d'un contrôle, la perspective de l'inspection n'est pas de constater et de réprimer une faute mais de s'assurer que les pratiques de l'administré ne constituent pas un risque pour la santé du consommateur.

2. ... Retrouvée dans la programmation nationale

Nous l'avons vu précédemment, d'un point de vue organisationnel, les services étatiques compétents pour contrôler l'hygiène dans le champ du commerce de détail resteraient à ce jour organisés selon leur ministère d'origine bien que regroupés au sein de la structure DDPP93.

Selon Lascoumes et Le Galès⁷⁷, les approches en termes de référentiel de l'analyse des politiques publiques se situent à un niveau qui combinent le macro, le global, avec le méso, le sectoriel. On peut s'interroger sur le fonctionnement global du contrôle sur le secteur de la remise directe, comment les instructions arrivent-elles ? Sont-elles communes aux deux ministères ? Si aujourd'hui, les politiques concernant la sécurité sanitaire des aliments et la protection économique des consommateurs s'entrecroisent souvent, elles ont longtemps fait l'objet d'un fort cloisonnement de la part des administrations centrales qui les portaient, pouvant témoigner ainsi de rivalités institutionnelles.

« Il y a une différence de culture qui est très nette, on s'en rend très très vite compte. Et c'est lié aussi aux pouvoirs, à l'exercice des pouvoirs. Nous on est très police administrative et eux sont très police judiciaire. Et c'est vraiment ce qui ressort des consignes qui sont données par les ministères. C'est clair, ils sont dans la communication qui est très prononcée et la culture de la sanction pénale... nous on communique très peu et on est vraiment sur la police administrative. »
Entretiens n°1, un cadre de la DDPP

Les programmations annuelles suivent des logiques différentes pour chaque ministère, la DDPP se doit d'appliquer les deux systèmes. « La DGAI demande aux services de contrôler l'hygiène alimentaire, par exemple dans la restauration commerciale du département après, il faut prévoir le nombre d'établissements à contrôler, les cibles, selon des études de risque mais l'objectif étant de garantir une sécurité alimentaire pour tous les consommateurs. La façon de travailler de la DGCCRF c'est de chaque année identifier des tâches nationales, ou régionales en indiquant par exemple, cette année nous allons porter une attention particulière sur les restaurants de sushi, pour vérifier, qu'il y a de bonnes indications, pas de risque de

⁷⁶ Entretien n° 9

⁷⁷ Lascoumes P & Le Galès P, op. cit.

contamination du consommateur et l'effort va donc être porté sur tous les restaurants de sushi cette année. »⁷⁸ Ce sont donc deux logiques distinctes qui doivent être appliquées au sein de la DDPP.

« Cette façon d'organiser les années de travail, soit par thème soit par obligation de vérification pour l'ensemble du département explique la différence de travail des agents. » Entretien n°3, un cadre du ministère de l'Agriculture

La programmation et le ciblage des établissements à contrôler parviennent donc chaque année aux services déconcentrés par des instructions propres à chaque ministère, sans coordination du point de vue du contenu. Ce fonctionnement est connu et parfois déploré par les fonctionnaires exerçant au niveau départemental.

« On travaille en inter-ministériarité en département mais le problème c'est qu'au-dessus on ne travaille pas en inter-ministériarité que ce soit au niveau de la région ou au niveau national c'est resté en tuyau d'orgue. Au niveau de la région c'est pareil la DRAAF et la DIRECCTE travaillent en tuyau d'orgue, il y a régulièrement des GRC et des CRC (Groupe/ comité régionaux de coordination) mais des choses sont redondantes, c'est un peu agaçant. » Entretien n°2, un cadre du ministère de l'Agriculture

Des groupes et comités régionaux de coordination rassemblent trimestriellement l'ensemble des chefs de services déconcentrés intéressés par l'alimentation en région parisienne, ils permettent une relative coordination des actions. Un cadre de ministère de l'économie s'exprime ainsi :

« En octobre c'est la prévision, on fait un groupe régional de coordination spécial programmation, donc uniquement Fraude, les autres GRC sont communs avec les véto. Tous les trimestres on a une réunion, le seul qui ne soit pas commun c'est celui sur la programmation puisque ça ne concerne absolument pas la DGAI, et eux également au mois de janvier font leur programmation dans un GRC spécifique. » Entretien n°9, un cadre du ministère des Finances

Au niveau national et régional, la coordination est donc relative car les groupes régionaux de coordination qui concernent la programmation ne sont pas pléniers mais organisés par ministère. Une exception notoire à cette organisation compartimentée est la réalisation de « ponts communs » représentée par « les opérations fêtes de fin d'année et alimentation vacances où, là, les deux ministères s'entendent pour faire une programmation commune »⁷⁹. Ces actions, renouvelées chaque année, s'inscrivent plus largement dans le cadre de l'Opération Interministérielle Vacances, à laquelle participent les services de l'État en charge de la sécurité sanitaire, de la concurrence, de la consommation, de la répression des fraudes, des douanes et de la santé. Elles étaient en place avant la RéATE et perdurent depuis sans changement dans leur organisation, missions ou rendus au niveau macro.

La sectorisation de l'action publique et les difficultés de communication qu'elle engendre ont été mises à jour récemment par « l'affaire Lactalis » et le rapport de la mission d'enquête

⁷⁸ Entretien n° 3

⁷⁹ Idem

parlementaire qui lui est consacrée. La commission d'enquête parlementaire était chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis, devait permettre d'analyser le fonctionnement des systèmes de contrôle et proposer une gouvernance plus efficace du dispositif de sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire⁸⁰. Dans ses conclusions, ce rapport prône la création d'une autorité unique de la sécurité alimentaire, à minima une voie d'entrée unique pour la gestion des alertes qui serait rattachée au ministère de l'Agriculture⁸¹. La grande diversité des structures administratives en charge de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire⁸² avait déjà conduit une commission d'enquête parlementaire en 2000⁸³ à souhaiter la mise en place d'une « unité de commandement » afin de mettre un terme à une situation « où nul n'est responsable en bloc et tous le sont dans le détail ».

Lors des réflexions préalables à la mise en place de la RéATE⁸⁴, la multiplicité des intervenants, génératrice d'instances ou de protocoles de coordination était jugée coûteuse à la fois en effectif et en efficacité. Une entité de coordination a disparu avec la RéATE, il s'agit des Missions Inter-Service de Sécurité Sanitaire et Alimentaire (MISSA), mises en place en 2004 et chargées d'organiser l'action publique dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. En effet comme le précise ce chef de service :

« On travaillait déjà ensemble au travers de la MISSA sous la responsabilité du secrétariat général de la préfecture, pas beaucoup, mais on se réunissait quand même pour voir ce qu'on pouvait faire en commun, services vétérinaires, fraude et DAS, certaines mairies aussi, les SCHS. Ça avait du sens, faire des points etc... et ça c'est perdu avec la RéATE » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Mais, en réalité, tous les acteurs pouvant être présents aux MISSA ne sont pas intégrés aux DDPP, c'est le cas essentiellement pour les SCHS et services d'hygiène municipaux. Ces derniers restent satellites des programmations de chaque ministère et n'ont plus l'occasion d'entrer dans la coordination par le biais des MISSA. Toutefois, dès 2008 les MISSA mises en place dans les départements font l'objet d'analyses⁸⁵ montrant les limites du dispositif en constatant que ce dispositif n'était pas adapté aux nouvelles exigences communautaires de coordination.

Les services SSA, LQA, d'hygiène municipaux et SCHS interviennent à leur tour ou simultanément sur le champ de la remise directe, chacun poursuivant ses enjeux propres avec ses propres répertoires d'action et catégories cognitives. Les délimitations des territoires et des espaces fonctionnels de contrôle est rendue difficile par l'imbrication législative et

⁸⁰ Benoit Assemat, *le monde art cit.* 8

⁸¹ Agence France Presse, *Sécurité alimentaire : la répression des fraudes défend son caractère interministériel*, dépêche AFP, Paris, France, 05/07/2018

⁸² INHESJ, *Etats généraux de l'alimentation*, contribution INHESJ, 6 octobre 2017, p 8

⁸³ Leyzour F., *op. cit.*

⁸⁴ Perrin D., *op. cit.*

⁸⁵ *Idem*

normative qui domine le secteur de l'hygiène alimentaire, tous se réfèrent au final aux mêmes textes et aux mêmes objectifs généraux de salubrité publique.

Toutefois les évolutions qui ont été induites par la RéATE regroupent dans une même structure administrative les deux principaux acteurs des contrôles officiels en remise directe. L'étude de l'organisation de la DDPP de Seine-Saint-Denis depuis la RéATE nous a permis de démontrer que ces évolutions préservent pour l'essentiel, les modalités de régulation antérieure dans ce secteur. Il semble donc que pour les missions que nous étudions, la réforme n'ait aboutit qu'à une juxtaposition, sans réelle mutualisation. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation. Même si l'intérêt et la légitimité de ce rapprochement de services est reconnu, malgré des réticences initiales partagées, peu de changements de pratiques ont été perçus.

Ni l'échelle nationale, ni l'échelle régionale ne s'est imposée à ce jour comme légitime pour intégrer les trois composantes – ministère de l'Agriculture, des Finances, de la Santé et municipalités – dans une politique commune sur le secteur de la remise directe. Les périmètres d'action restent disparates et chaque acteur défend la primauté de l'action qu'il privilégie, souvent sous l'emprise d'organisations administratives antérieures. Néanmoins, dans une optique d'efficacité pour la protection des populations et de crédibilité vis-à-vis des professionnels, ce champ de contrôle aux intervenants divers nécessite une coordination locale.

C'est l'existence et le fonctionnement de cette coordination que nous allons étudier dans une seconde partie.

II. Les nécessités de coordination appliquée au territoire de la Seine-Saint-Denis

Dans la première partie nous avons appréhendé le champ d'action de la sécurité alimentaire. Ce champ est indéniablement institutionnalisé, il s'est développé et relève de trois ministères (Agriculture, Finances et dans une moindre mesure Santé) tant au niveau national que local. Au plan local s'ajoute un degré de complexité supplémentaire par l'organisation interministérielle des services relevant des ministères de l'Agriculture et des Finances au sein de la DDPP et, les pouvoirs propres du maire.

A travers le décryptage de l'organisation en place dans le département, nous avons pu constater que la prise en charge du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments est réalisée par une multitude d'acteurs, dans une logique qui semble dépasser le cadre traditionnel d'intervention publique « par secteur ». Ainsi, le contrôle sanitaire des établissements du champ de la remise directe constituerait un exemple de catégorie d'intervention impliquant une déssectorisation de l'état à l'œuvre. L'organisation des services à l'échelle départementale appelle à une coordination de ces derniers pour une action efficace pour la protection du consommateur. Mais, nous verrons dans une première partie que cette coordination butte sur les dispositifs législatifs en place et les instruments sectoriels que se doivent d'utiliser les différents acteurs, qui eux restent sectoriels. Nous verrons dans une seconde partie que le rôle de passeur de connaissance de certains acteurs est un facteur de cohésion ou un frein pour la mise en place d'une certaine coordination interservices. Nous prendrons enfin dans une troisième partie l'exemple du CODAF, dont le champ est plus large que la sécurité sanitaire des aliments pour décrire un système où l'inter-ministériarité est l'acmé du dispositif et l'influence du chef de file, le préfet, moteur qui a capacité à assurer une fonction de leadership c'est-à-dire à être en mesure d'initier une reconfiguration des liens entre acteurs.

A. Incomplétude de la coordination et juxtaposition instrumentale

Outre la stratification de l'organisation administrative de l'État français bien connue et dont la figure du « millefeuilles » est devenue une représentation commune⁸⁶, c'est aux instruments eux-mêmes et aux dispositifs d'action que nous nous intéressons ici. Il s'agit pour nous de prendre la mesure des jeux d'acteurs par lesquels chacun construit son identité politique, organisationnelle et institutionnelle, et complexifie ainsi encore davantage l'installation de la coordination. Nous nous intéressons aux principaux acteurs engagés dans les dispositifs : l'État

⁸⁶ Damman-Vial D., Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010). Sociologie. Aix-Marseille Université. Thèse de doctorat, 2012, p 394

(à travers plus particulièrement la préfecture, et les services présents en DDI), les services d'hygiène municipaux, les SCHS et les élus locaux.

1. La coordination comme source de tensions

Pour Olivier Borraz dans son travail sur l'institutionnalisation de la sécurité sanitaire des aliments⁸⁷, l'enjeu autour duquel s'organise les relations à l'intérieur du champ de la sécurité sanitaire des aliments est celui de la « propriété » du thème de la sécurité alimentaire, autrement dit celui du leadership sur ce champ⁸⁸. Pour cet auteur, cette question n'est pas tranchée clairement, elle constitue un facteur d'incertitude qui suscite des conflits tensions et controverses. Ce climat quelque peu électrique se rencontre au sein de la DDPP sur des évènements ponctuels tels que : des différences d'appréciation sur le niveau d'hygiène d'un établissement ayant subi un contrôle des deux entités à peu de temps d'intervalle ; les discussions touchant à la place et au respect du droit des administrés ; ou plus simplement sur la gestion et la répartition du parc automobile pour mener des opérations « spéciales » de contrôle. Les agents doivent composer avec leurs différentes habitudes de travail pour mettre en place une certaine coordination sur le territoire de la Seine-Saint-Denis.

Au sein de la DDPP, l'agitation autour des dossiers communs ou conflictuels, qu'elle soit constitutive de l'organisation ou seulement une de ses conséquences, frappe par son caractère désordonné et opportuniste. Ainsi en l'absence de coordination globale ce sont souvent les couloirs, ou le comptoir juxtaposé à la photocopieuse qui constituent les espaces d'échanges et d'information mutuels. Les chefs de service SSA et LQA sont conscients du rôle de l'espace commun dans la réalisation de leurs missions, lors d'une conversation avec le chef de service SSA celui-ci confiait :

« Il y a des choses, je suis au courant juste parce que je l'ai entendu dans le couloir, des agents qui en parlaient entre eux, sinon je ne sais pas ce qu'ils [les agents du service LQA] font. »⁸⁹

« L'an dernier on devait aller chez XXX [une entreprise agro-alimentaire], et parce que mon bureau est là, et que j'entends ce qui se passe à la photocopieuse, j'ai entendu « je vais chez XXX » ... mais nous on doit aussi y aller ! Du coup on a décalé notre CPMM⁹⁰, et en plus la SSA l'a fait finalement fermer, donc notre CPMM n'avait plus vraiment de sens... ce n'est pas au point. »

Entretien n°9, un cadre de la DDPP

Les comités de direction auxquels assistent les chefs de service, permettent aux uns et aux autres de se tenir au courant des affaires en cours. Cependant sur le champ d'action commun

⁸⁷ Besançon J, op. cit.

⁸⁸ Besançon J., L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, Thèse de doctorat, 2010.

⁸⁹ Extrait de carnet de terrain, échange au bureau avec le chef de service SSA, le 29 mai 2018

⁹⁰ CPMM : Contrôle de la Première Mise sur le Marché, Ce contrôle est un contrôle approfondi et global permettant d'évaluer une entreprise sur sa capacité à maîtriser la réglementation et à gérer une situation de crise, il est conduit par les agents de la DGCCRF. <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/> consulté le 16/05/2018

que représente le SSA, il n'y a pas d'instance de concertation au sein de la DDPP sur ce qui est fait ou prévu de faire par chaque service. L'absence d'articulation entre les deux donneurs d'ordre (DGCCRF et DGAI) ainsi qu'entre deux systèmes de programmation peut conduire à des incohérences majeures, comme des visites consécutives sans concertation chez un même professionnel, ce qui ternit l'image de la structure en révélant les difficultés d'organisation interne. Ce point est identifié comme un axe d'amélioration majeur, notamment pour les établissements agréés (hors du champ de la remise directe), qui font l'objet de visites du service SSA dans le cadre du suivi d'agrément et de visites du service LQA dans le cadre des CPMM. Toutefois il existe un cadre national, un protocole de coopération interministériel, qui met en place un certain nombre de principes pour la répartition des missions de chaque entité.

2. Un cadre incomplet : le protocole de coopération du 16 janvier 2017

Les établissements font l'objet de contrôles de la part de différentes autorités compétentes. Le règlement (CE) 882/2004 du 29 avril 2004⁹¹ indique que ces entités doivent se coordonner de façon à contrôler l'ensemble de la réglementation concernée. Pour répondre à cette exigence de coordination, un protocole d'accord interministériel, antérieur à la RéATE et non remanié depuis, a été signé par les ministères impliqués (Finance, Santé, Agriculture). On peut s'interroger sur la portée de ce protocole d'accord au sein de la DDPP, et notamment l'institution d'une délimitation des champs de compétences. A ce titre, le protocole de coopération du 16 janvier 2007⁹² constitue un point d'entrée particulièrement intéressant en ce qu'il stabilise et irréversibilise les acquis. En effet la place des éléments formalisés « est toujours essentielle dans la mesure où elle permet d'instituer une légitimité, de figer des hiérarchies, des ordres de préséance, d'allouer des droits d'accès et d'attribution et de structurer un rapport de force, bref de protéger les acteurs d'un champ en le « verrouillant » contre des remises en ordre trop brutales. »⁹³. Globalement le protocole indique que « la sécurité sanitaire des aliments constitue une politique transversale et partenariale dont la performance est liée à la qualité de la coopération interservices »⁹⁴ et tend à délimiter les compétences de chaque acteur.

Les modalités d'intervention se décomposent en : compétence juridique exclusive d'un des acteurs (par exemple la DGAI a compétence exclusive sur l'inspection sanitaire des abattoirs) et ; compétence juridique partagée. Dans ce cas, elle peut être exercée à titre principal par un des acteurs. S'il n'y a pas de ministère désigné pour en exercer la compétence principale, le protocole indique qu'une coordination entre les services doit avoir lieu dès la programmation dans la cadre des MISSA... qui n'existent plus depuis la RéATE, « Ça s'est perdu

⁹¹ Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires*, Journal officiel n° L 139, 30.4.2004, p. 1–54

⁹² DGAI, *Transmission du protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, appliqué à l'hygiène alimentaire*, Circulaire DGAL/SDRCC/C2007-8001 du 16 janvier 2007, 11p

⁹³ Friedberg E., (1997), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil, p 136

⁹⁴ DGAI, *Transmission du protocole de coopération*, op. cit.

avec la fusion »⁹⁵ puisque les deux principaux intéressés par le protocole que sont le ministère des Finances et son homologue de l'Agriculture sont désormais regroupés dans la même DDI sous la direction du préfet du département.

Les établissements de remise directe sont tous définis par le protocole comme relevant du domaine de la compétence partagée. Certaines activités ont un ministère désigné pour le contrôle à titre principal d'autres non (voir *annexe 3*). Toutefois le mode d'action et d'articulation des services pour le contrôle des établissements de ce champ n'est pas précisé et le protocole « s'applique dans le respect des spécificités des missions de chacun des services concernés, et notamment des priorités et objectifs qui leur sont assignés dans le cadre de la LOLF. Il ne remet pas en cause leurs attributions et responsabilités respectives. »⁹⁶. En Seine-Saint-Denis, si le protocole de coopération est connu et la répartition des missions globalement intégrée par les agents de la DDPP comme peuvent l'illustrer ces extraits d'entretiens :

« Au début on [services vétérinaires] ne faisait pas les boulangeries pâtisseries, et toutes les plaintes étaient directement transférées à LQA, on s'est mis à en faire à cause de la programmation des CODAF » Entretien n°11, un agent de la DDPP

« Au sein LQA je suis celui qui a le plus de secteurs communs avec SSA, et il y a [nom d'un agent] aussi avec la viande, [nom d'un agent] avec la charcuterie. On est 3 ou 4 agents à avoir des secteurs vraiment communs après les autres secteurs, même les boulangeries industrielles c'est plutôt du domaine de la CCRF. Il y a les œufs à la marge, mais ils y vont pendant le CODAF, c'est vraiment à la marge de leur compétence. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

le volet coordination, souffre d'une relative application. Tous les interviewés s'accordent sur la difficulté de l'exercice, y compris pour les opérations inter-services organisées conjointement par leurs ministères d'appartenance. Les services de la LQA, SSA de la DDPP de la Seine-Saint-Denis conduisent chaque année des opérations interministérielles : l'Opération Fêtes de Fin d'Année⁹⁷ et l'Opération Alimentation Vacances (OAV)⁹⁸ organisée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le Ministère de l'Economie et des Finances. L'objectif de ces opérations durant les périodes d'activité commerciale intense, est d'une part de veiller à la sécurité et à la loyauté des transactions afin d'éviter aux consommateurs d'être victimes d'abus ou de tromperies, et d'autre part d'assurer des contrôles renforcés de la sécurité sanitaire dans les domaines de la production et de la distribution des denrées rencontrant un pic d'activité.

« Pour être tout à fait clair on ne se coordonne jamais ! » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

⁹⁵ Entretien n°14

⁹⁶ DGAI, *Transmission du protocole de coopération*, op. cit.

⁹⁷ Ministère en charge de l'agriculture, *Opération alimentation "Fêtes de fin d'année" (OFFA)*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-862 du 30/10/2017

⁹⁸ Ministère en charge de l'agriculture, *Opération alimentation vacances (OAV)*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-464 du 22/05/2017

L'absence de coordination est renforcée par la difficulté de rendre compte lors d'actions communes que ce soit au sein de la DDPP ou avec les services communaux. En effet les outils d'enregistrement des contrôles, les systèmes informatiques et bases de données sont propres à chaque ministère et incompatibles. Les communes disposent pour leur part, chacune de leur propre système d'enregistrement et modèles de rapports. Ces dispositifs distincts influencent la forme et les délais pour la rédaction des rapports, et renvoient chaque agent à son ministère d'appartenance. Bien que la mission de protection du consommateur par le contrôle de l'hygiène des établissements crée un point de rencontre, en Seine-Saint-Denis les services restent sur leurs postures historiques. C'est un point qui peut surprendre le visiteur comme les nouveaux venus. Ainsi un agent du service SSA nous a fait part de son étonnement à propos de l'organisation de la DDPP :

« Je n'avais pas d'a priori, j'ai mis longtemps à comprendre pourquoi on travaillait dans le même service mais qu'on n'avait pas les mêmes outils, qu'on faisait le même travail mais pas de la même manière, mais que ça paraissait normal. J'ai eu du mal, ça me paraissait abstrait cette histoire, et 7 ans après ça n'a pas progressé d'un iota. » Entretien n°11, un agent de la DDPP

Cet extrait d'entretien nous interpelle et nous questionne, quel est la place de l'habitude, de la transmission des compétences et des façons de faire dans cet espace d'interministérialité. Quelle est la place des outils dans cette coordination globale ? Etudions maintenant les outils mis à la disposition des agents qui entretiennent les difficultés de coordination.

3. Des outils rédhibitoires et des trous dans la passoire

Les outils et les méthodes de travail sont clairement identifiés comme des facteurs distinctifs pour les acteurs. De plus, organiquement, aucun des systèmes d'information existants (RESYTAL pour les services vétérinaires et SORA pour les services de la CCRF) ne peuvent prendre en charge l'ensemble d'un contrôle interministériel. Le cadre du service LQA précise qu'« on travaille sur deux systèmes différents, moi Resytal je n'ai jamais cliqué dedans je ne sais même pas à quoi ça ressemble. Il y a des départements où c'est commun, il se trouve qu'ici c'est pas du tout commun, ce qui m'arrange », le cadre du service SSA⁹⁹ nous indiquera, en miroir, qu'il ne connaît pas SORA pour l'instant et serait bien incapable de naviguer à l'intérieur pour chercher une information. Enfin, chaque entité réalise des extractions à partir des bases de données pour la valorisation des données et le pilotage des actions ministérielles, elles n'ont aucun intérêt à ce que des contrôles menés par leurs agents soient comptabilisés pour le compte de l'autre ministère de la DDI. Ainsi les contrôles communs donnent lieu à double enregistrement, avec les outils dont disposent chaque ministère.

Par ailleurs, les modifications du Code de la Consommation et du Code rural par l'ordonnance n°2006-1224 du 5 octobre 2006 ont doté les agents de la DGCCRF, de la DGS, de la DGAI et leurs services déconcentrés de compétences juridiques partagées pour les contrôles de

⁹⁹ Extrait de carnet de terrain, échanges avec le chef de service SSA à la DDPP le 30/07/2018

certaines dispositions en matière d'hygiène de la chaîne alimentaire. Ainsi, au fil du temps, des compétences de police judiciaire ont été incrémentées dans le Code Rural et des pouvoirs de police administrative dans le code de la Consommation. Pour le volet agriculture, le recours à la transaction pénale pour certaines infractions représente la dernière avancée majeure et, pour le volet fraude, la possibilité de recours à l'injonction, mesure de police administrative a permis d'ancrer le volet administratif dans la pratique des agents. Mais les inspecteurs utilisent préférentiellement le code et les méthodes « de leur ministère d'origine ». Ainsi les agents du ministère de l'Agriculture se basent-ils quasi exclusivement sur le Code rural et les agents du ministère des Finances sur le Code de la Consommation. De plus, cette convergence des codes et des pouvoirs est incomplète et peut pénaliser l'un ou l'autre des services comme le montre cet exemple présenté par un cadre appartenant au ministère des finances :

« Je me suis aperçue qu'on n'est pas habilités pour faire une injonction sur l'arrêté du 21 décembre 2009¹⁰⁰, on se raccroche de manière totalement artificielle au règlement (CE) 178/2002. [...] Mais en tant que tel on ne peut pas citer l'AM de 2009, parce qu'on n'est pas habilité, l'habilitation est dans le code rural. » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

Le dispositif global existant en Seine-Saint-Denis ressemblerait aujourd'hui à un ensemble de services juxtaposés, réalisant chacun leur mission de contrôle indépendamment et, couvrant l'ensemble du département pour les services de la DDPP ou spécifiquement certaines communes pour les services municipaux actifs. Pour autant, certains secteurs de la remise directe restent peu ou prou contrôlés. Catherine Grandclément-Chaffy¹⁰¹, dans l'ouvrage *la sécurité alimentaire en crise*, faisait également ce constat et établissait l'hypothèse que « la conception linéaire du contrôle et non systémique telle que mise en œuvre dans la configuration actuelle par la spécialisation des services sur certaines parties de la chaîne alimentaire » entraîne une restriction des domaines de contrôle à des parties précises de la filière et « une quasi-absence de contrôle et de réglementation » sur certains secteurs. Elle présentait le cas générique de la chaîne du froid et, en exemple, le peu de contrôle sur les opérations de chargement/déchargement, les plateformes logistiques, les transporteurs, etc. Mais adopter une vision systémique impliquerait de modifier complètement la manière de contrôler l'aliment c'est-à-dire de « substituer au contrôle séquentiel à partir des acteurs économiques, un contrôle processuel qui suit le produit. ». Encore loin de ces considérations, en Seine-Saint-Denis, certains usages font que des établissements échappent au contrôle de leur activité. Il s'agit par exemple des établissements ouverts uniquement en soirée, des établissements sans existence légale tels « le fléau des vendeurs à la sauvette »¹⁰² ou, des installations sauvages sur l'espace publique de commerces alimentaires ou de restauration commerciale. Si certains de ces établissements peuvent subir un contrôle d'hygiène à travers

¹⁰⁰ Arrêté ministériel du 21 décembre 2009, op. cit. Cet arrêté fixe notamment les températures de conservation des denrées d'origine animale et produits en contenant.

¹⁰¹ Besançon J, op. cit.

¹⁰² Entretien n° 10

la programmation au CODAF (c'est le cas pour les établissements ouverts en soirée) d'autres sont inatteignables en routine faute notamment de moyens légaux :

« Dans tous les parcs de Seine-Saint-Denis il y a des barbecues sauvages et puis, en plus de cela, les food-truck non déclarés, les vendeurs à la sauvette à la sortie des gares etc. Donc pour tous ceux-là la DDPP ne vient jamais [les contrôler], elle se déclare incompétente, car elle nous dit « si on n'a pas de KBIS et pas d'établissement matériel on ne peut pas fermer. » » Entretien n°10, un agent de la préfecture de Seine-Saint-Denis

« Mais ne pas contrôler parce qu'il n'y a pas d'existence légale derrière ce n'est pas satisfaisant, parce qu'au final ce qu'on ne veut pas c'est avoir une Toxi-Infection Alimentaire Collective derrière » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Ainsi, ni la préfecture, ni les agents DDPP ne sont satisfaits de la situation pour les établissements qui sortent du champ des contrôles de la DDPP mais qui peuvent représenter un risque pour la santé des consommateurs. Si les outils et protocoles ont leurs limites et leurs effets propres, les acteurs, les agents ont un rôle primordial lorsqu'il s'agit de coordination et notamment lorsqu'ils ont des savoirs et des ressources qui peuvent intéresser les autres parties prenantes. C'est cette mobilisation de la connaissance et le jeu de pouvoir qu'il induit que nous allons étudier dans la prochaine partie.

B. Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance

La sociologie des organisations montre « combien le pouvoir et l'autonomie des acteurs sont des phénomènes récurrents, sociologiquement "normaux"¹⁰³ ». Nous allons dans cette partie conduire une approche Bottom-up, en s'appuyant non plus sur les décisions, instructions ou sur l'activité d'une institution, mais sur la prise en considération de l'ensemble des acteurs mobilisés au sujet du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans le secteur de la remise directe. Nous allons reconstruire le système d'action concret qui selon des démarches comparables à celles proposées par Michel Crozier et Erhard Friedberg¹⁰⁴ s'efforcera de montrer les enjeux et difficultés de la coordination « au concret » dans le département de la Seine-Saint-Denis. Nous verrons également la place prégnante de l'informel et des espaces de dialogue qui se créent de manière autonome à toute instruction. Concernant la politique de sécurité sanitaire des aliments¹⁰⁵, l'approche post RéATE doit désormais être intégrée de l'amont vers l'aval, du végétal à l'animal, croisant les différents domaines de contrôle : santé animale et végétale, protection animale, sécurité sanitaire protection du consommateur, qualité des produits, biovigilance...

¹⁰³ Bergeron, H., Surel Y., Valluy J., « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Année 1998, 41, p. 195-223

¹⁰⁴ Bernoux P., *La Sociologie des organisations Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, 6^e édition, Essais, Point, Paris, 2014, pp.480

¹⁰⁵ D. Perrin, op. cit.

1. La voie hiérarchique et l'informel

Les services de contrôle suivent des instructions, le plus souvent techniques, pour la réalisation de ces derniers. Dans l'administration les canaux d'information suivent la voie hiérarchique et le rôle des cadres ou chefs de service est prégnant pour la bonne compréhension et application de ces derniers. La hiérarchie a également un rôle dans l'organisation et le fonctionnement du service, ils peuvent donner des impulsions aux changements et des orientations à la manière de travailler des agents. Mais ils peuvent se heurter à des résistances de la part des agents. En Seine-Saint-Denis, des événements contextualisés ont pu venir freiner les volontés de coordinations. Un ancien cadre du ministère de l'Agriculture de la DDPP nous fait part de cette expérience :

« Ce qui a été dur c'est la fusion des dossiers papier remise directe, ça, ça a été compliqué, plus que la fusion des services. Ils [les agents Agriculture et CCRF] ne voulaient pas « c'est mon dossier ! » donc on [la hiérarchie de proximité] l'a fait de force. C'est l'IP un jour elle est venue travailler un samedi, elle a récupéré tous les dossiers et elle les a fusionnés. C'était vraiment quelque chose de matériel de physique ». Entretien n°2, un cadre du ministère de l'agriculture

Cet événement nous interpelle sur le rôle moteur que le chef de service et son adjointe ont dû jouer pour enclancher un changement qui bien que longtemps demandé, tardait à se mettre en œuvre au sein du service. Ce rôle moteur est également mis en lumière lors des opérations interservices. Malgré la parution des instructions techniques ministérielles, les agents ne forment pas de binômes spontanés pour répondre aux instructions. L'organisation des services doit passer par la coordination hiérarchique et l'établissement d'un outil de programmation des tâches à réaliser. Dans ce cas la hiérarchie est incontournable pour l'organisation de la réponse aux instructions interministérielles. Lorsque le service Sécurité de l'Alimentation (voir partie I.A.2) comprenait les pôles SSA et LQA, les programmations étaient réalisées lors de réunions de service plénières, « A chaque fois que ces opérations sont prévues, une réunion commune est organisée pour préciser les actions communes et les actions individuelles, on choisit les cibles potentielles à deux entités et chacun fait ses choix. »¹⁰⁶ Les autres réunions de services étaient réalisées en fonction des domaines techniques ou des points d'actualité par pôle avec la présence du chef de service. Actuellement le mode de coordination est laissé plus libre, les agents ayant la possibilité de s'inscrire sur un tableau partagé sur le serveur pour participer à ces opérations. Cette situation interpelle la majorité des agents avec lesquels nous avons eu des échanges et est même déplorée par certains agents qui y voient la fin des efforts de coordination effectués depuis la fusion.

Dans « sociologie de l'action publique »¹⁰⁷, Lascombes et Le Galès montrent que les conclusions des études sociologiques du courant de la sociologie des organisations porté par Crozier, « brisent l'image de surface d'une administration fondée sur des organigrammes hiérarchiques et des principes rationnels. Elles soulignent les capacités d'autonomie des

¹⁰⁶ Entretien n°12

¹⁰⁷ Lascombes P., Le Galès P., op. cit.

acteurs, leur capacité à développer des systèmes d'action hors de cadres formels ainsi que leur propension à jouer de leurs pouvoirs pour affirmer leur autorité et préserver leur espace de liberté ». Notre analyse s'inscrit dans la lignée de ces travaux, et au cours de nos observations de terrain nous avons pu prendre la mesure de la place prépondérante de l'informel pour la coordination interservices et pour la préservation des prérogatives et habitudes reflétant l'appartenance des acteurs à une branche de l'administration.

Les équipes LQA et SSA étant regroupées sur le même « plateau technique », la coordination et l'échange peuvent facilement se matérialiser dans le cadre infra-hiérarchique de l'informel. Au-delà des relations et affinités interpersonnelles, une organisation n'étant efficace que lorsqu'elle fonctionne avec des gens imparfaits, des échanges d'information et des efforts de coordination existent entre certains agents de la DDPP. Ces rapports qui existaient déjà avant la fusion se sont perpétués ensuite.

« En remise directe peu d'agents faisaient des contrôles donc ils savaient qui faisait des contrôles en remise directe de part et d'autre. Les gens se connaissent, se reconnaissent et étaient capables de se contacter directement. Ils le sont toujours j'imagine. » Entretien n°1, un cadre de la DDPP

D'aucuns estiment que ces rapports se sont distendus depuis la fusion, non que la fusion en soit la cause, mais elle a concouru avec l'inflation des tâches administratives et de reporting demandées aux agents laissant « moins de temps à l'organisation de contrôles communs »¹⁰⁸.

Une difficulté supplémentaire rencontrée par les services en Seine-Saint-Denis réside dans l'idée que le département est peu attractif pour les fonctionnaires¹⁰⁹. La DDPP connaît un fort turn-over, c'est l'une de ses caractéristiques, avec l'arrivée de beaucoup de novices et jeunes fonctionnaires affectés en sortie d'école. La DDPP a également recours aux contractuels, en particulier pour pourvoir les postes de la ligne budgétaire du ministère de l'Agriculture. Ce fort turn-over implique que des agents soient constamment sollicités pour la formation de leurs nouveaux collègues. Ainsi les nouveaux venus, novices prennent les habitudes de travail de leurs aînés, mais ils arrivent également dans une structure qui a son fonctionnement propre et cela permet de les intégrer dans un système en marche et de les faire participer d'emblée à la coordination.

« Donc les jeunes qui arrivent qui sortent de l'école, ils arrivent dans une structure et ils s'adaptent, elle fonctionne comme ça et ça ne les choque pas, à partir de ce moment-là les gens travaillent bien ensemble. » Entretien n°2, un cadre de DDPP

Ainsi le renouvellement des générations d'inspecteurs permettrait d'ancrer la coordination dans les habitudes normales de fonctionnement des agents.

S'il existe une coordination partielle et incomplète des services intéressés par le domaine de la remise directe au sein de la DDPP, nous avons mis en évidence qu'il n'existe aucune coordination entre la DDPP et les services municipaux. Aucune donnée n'est disponible sur

¹⁰⁸ Entretiens n°14 et 12

¹⁰⁹ Entretiens n° 1, 2, 3, 4, 10 et 14

l'activité des services d'hygiène qui ne sont pas SCHS communaux, que ce soit au niveau départemental ou au niveau national. Ainsi bien que ces acteurs soient légitimes pour réaliser des inspections sur le champ de la remise directe par les outils législatifs à leur disposition, ils n'entrent pas dans le jeu de la valorisation des données. De même avec les SCHS, il n'est pas prévu de canaux de communication pour la circulation d'informations dédiées aux activités des services sur les communes malgré la délégation de pouvoir qui fonde la réalisation de ces contrôles. Les contrôles que ces services effectuent étant totalement opaques pour la DDPP, la coordination avec ces services semble aux cadres et agents de la DDPP¹¹⁰ illusoire. Pourtant, au niveau national, 96 des SCHS ayant répondu au questionnaire de la DGS ont indiqué avoir effectué des contrôles relatifs à l'hygiène alimentaire en 2016¹¹¹ ce qui représenterait 6 500 inspections réalisées par 215 agents.

On peut noter que les arrêtés préfectoraux de fermeture à l'initiative de la DDPP sont systématiquement envoyés par la DDPP aux mairies des communes concernées, cette transmission est unanimement appréciée par les services communaux rencontrés¹¹². Une coordination ponctuelle ou une demande d'appui sur la gestion de cas jugés complexes par les services communaux d'hygiène est jugée nécessaire par les inspecteurs de ces services qui n'ont pas tous les connaissances techniques et juridiques suffisantes pour mener des contrôles aboutis¹¹³.

Les cadres et agents des services communaux et des SCHS estiment que leur formation au contrôle de l'hygiène s'est réalisée essentiellement « sur le tas », pour certains au contact des agents du service SSA de la DDPP en sollicitant des contrôles communs.

« Il y avait une inspectrice à [nom d'une commune], elle était motivée, je lui ai montré, enfin elle m'a accompagné, sur un contrôle pour chaque type d'établissement que l'on trouvait sur sa commune. Ça prend du temps. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

Cependant les agents de la DDPP n'ont pas vocation à former les inspecteurs communaux et, l'organisation de contrôles communs est chronophage et influence la programmation et le suivi des contrôles de la DDPP. La formation des agents municipaux entre dans le champ du Centre National de Formation de la Fonction Publique Territoriale. La technicité nécessaire des personnels oblige à des formations continues adaptées à l'évolution des besoins et de la réglementation. Ce n'est pas toujours le cas comme l'ont expliqué les responsables des SCHS ou services communaux : les formations assurées par le CNFPT sont peu nombreuses, insuffisamment spécialisées et très coûteuses.

¹¹⁰ Entretiens n° 1, 2, 3, 4, 9, 8, 11, 12 et 14

¹¹¹ Ministère de l'Agriculture, Présentation : *Alim'Confiance 1 an déjà !* Comité de pilotage Alim'confiance, le 16 mai 2018, Paris

¹¹² Carnet de terrain, 10 juillet 2018, réunion de présentation du fascicule de formation à l'attention des inspecteurs communaux

¹¹³ Carnet de terrain, 10 juillet 2018, réunion de présentation du fascicule de formation à l'attention des inspecteurs communaux

La connaissance mutuelle est identifiée par tous les interviewés comme étant un facteur permettant les échanges d'informations entre les acteurs permettant in fine une amélioration du niveau d'hygiène des commerces du champ de la remise directe sur le département, mais s'il y a 40 communes sur ce département, seuls 4 agents de la DDPP sont dédiés au contrôle de la remise directe. « Ce n'est pas une volonté de ne pas travailler avec les communes, mais on a la charge de plusieurs communes, et la Seine-Saint-Denis c'est très dense, il y a un nombre incalculable de commerces et de point de vente »¹¹⁴. Pour ces agents, les sollicitations ne doivent concerner que les cas difficiles ou pouvant apporter une plus-value réciproque. Les services municipaux d'hygiène et les SCHS sont majoritairement perçus comme des satellites, auxquels les agents ne peuvent accorder qu'une confiance relative « Eux c'est eux, moi je suis une administration neutre, je ne réside pas ici, mon emploi ne dépend pas du maire et des élus ou de leurs relations, la procédure est claire. »¹¹⁵, et avec lesquels la coordination n'est pas un impératif de fonctionnement.

« On n'a pas besoin d'eux dans le sens où on fait nous même avec les policiers les arrêtés préfectoraux, on n'a pas besoin d'arrêtés municipaux. On a suffisamment de personnel de police pour dépoter, on faisait 120 fermetures par an en remise directe, il y a du travail en Seine Saint Denis. » Entretien n°2, un cadre du ministère de l'Agriculture

Les jeux de pouvoirs et la mobilisation des ressources sont donc identifiés par les différentes parties prenantes comme un facteur du jeu de relations qui s'instaurent entre SSA, LQA, SCHS et services d'hygiène des municipalités. En Seine-Saint-Denis une spécificité supplémentaire entre dans le périmètre du jeu : les agents du service SSA en charge des contrôles de remise directe sont des fonctionnaires atypiques en DDI.

2. Les agents de police dédiés au secteur de la remise directe : un facteur de coordination ou un frein ?

Les quatre agents du service SSA qui contrôlent les établissements du champ de la remise directe sont des fonctionnaires de police mis à disposition par la préfecture. La DDPP de Paris a été la première concernée par cette mise à disposition puisque les services vétérinaires dépendent et sont intégrés à la préfecture de police de Paris pour renforcer les effectifs de contrôle sur le champ des contrôles sanitaires en remise directe. Leur présence dans les départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis s'est mise en place peu après il y a plus de 30 ans. Dans le Val-de-Marne ces effectifs étaient nécessaires pour renforcer les équipes de nuit sur les contrôles sanitaires au Marché d'Intérêt National de Rungis. Cette mise à disposition est prévue dans le Code rural avec l'habilitation de ces agents pour les contrôles et elle n'est prévue que pour certains départements de la petite couronne. Nous n'avons pas pu identifier de circonstances spécifiques comme étant à l'origine de la présence de policiers en détachement au cœur de la DDPP de la Seine-Saint-Denis au cours de notre stage. Toutefois,

¹¹⁴ Entretien n°12

¹¹⁵ Entretien n°11

leur présence est totalement intégrée au fonctionnement du service et ils ont acquis les connaissances et la technicité relatives à leurs missions pour le ministère de l'Agriculture. Ils intègrent ces missions comme faisant partie du prolongement de leur formation initiale de policiers.

« C'est une autre forme de sécurité par rapport à ce que j'ai appris à l'école. Le dialogue avec l'Agriculture s'est toujours bien passé, il n'y a pas de différence on fait partie du même service. Entretien n°12, un agent de la DDPP

Mais s'ils sont intégrés au service, ils n'en gardent pas moins quelques spécificités dues à leur formation et à leurs emplois antérieurs¹¹⁶, telles que : la manière d'appréhender et d'effectuer le contrôle¹¹⁷, le rapport au contrôlé, le rapport au préfet, qui reste malgré leur placement au sein d'une structure déconcentrée une figure prégnante : « *Moi je n'ai qu'un seul chef, c'est le préfet !* »¹¹⁸.

Ces spécificités peuvent constituer un frein à la coordination avec les autres acteurs, en effet il arrive que les acteurs ne se comprennent pas ou n'adhèrent pas à la manière d'effectuer le contrôle ou ses suites.

« Clairement les agents de police, ont gardé la culture police, sur l'approche du contrôle, sur l'aspect relationnel au contrôlé. Avec certains agents c'est très très marqué et au début ça surprend. Ce qui est peu compatible avec les agents CCRF qui eux sont très à cheval sur les droits, les conditions d'accès, ce qu'on peut demander etc.. ; la technique policière est entre guillemet beaucoup plus pragmatique, plus terrain. » Entretien n°1, un cadre du ministère de l'Agriculture

Dans certaines situations, la présence de policiers dans le service SSA est valorisée et appréciée par l'ensemble des agents exerçant des missions de contrôle sur le champ de l'alimentation. En effet leur présence se veut rassurante pour le contrôle de certains administrés ou de certains territoires puisque les policiers « vont partout »¹¹⁹. Un agent du service LQA plaisantait ainsi, « je crois que pour aller contrôler la boulangerie « XXX » j'ai emmené tous les policiers à tour de rôle, c'est vraiment particulier, je ne veux pas y aller seule et je préfère y aller avec les policiers »¹²⁰. Le contrôle devient alors commun, les policiers s'attachant au contrôle de l'hygiène et l'agent LQA aux autres aspects de son enquête. C'est d'ailleurs dans cette optique que nous avons observé l'existence d'espaces de dialogues informels objets de la prochaine partie.

3. L'usage d'espaces de dialogue privilégiés

Les trois mois d'observation nous ont permis de constater l'existence de points de concertation, de sujets ou de moments où la légitimité de chaque acteur est reconnue puisque

¹¹⁶ Entretiens n°1 et 3

¹¹⁷ Entretiens n°1, 3, 11 et 12

¹¹⁸ Extrait de carnet de terrain, un agent SSA lors d'une visite d'établissement de restauration commerciale

¹¹⁹ Entretien n°1

¹²⁰ Extrait de carnet de terrain, un agent LQA lors d'un échange informel avec des agents SSA

dans le dialogue qui s’instaure ce sont les compétences de l’autre qui sont recherchées. La *figure 2* représente les échanges d’information qui ont été identifiés. Ces flux constituent les bases de la coordination existante entre les agents.

Les échanges sont représentés sur une échelle représentant la temporalité des missions de contrôle des agents, en effet les contrôles qu’ils soient réalisés par des agents LQA ou SSA présentent la même séquence : un contrôle puis un temps de rédaction au bureau. Nous nous sommes restreints aux types de rédactions donnant lieu à des échanges à savoir les suites administratives et pénales.

L’espace de dialogue privilégié où s’échangent les informations n’est pas formalisé, il peut s’agir d’un bureau, d’un couloir ou de l’espace attenant à la photocopieuse, les flux d’information ne passent pas par les canaux hiérarchiques, ces derniers sont d’ailleurs absents du schéma.

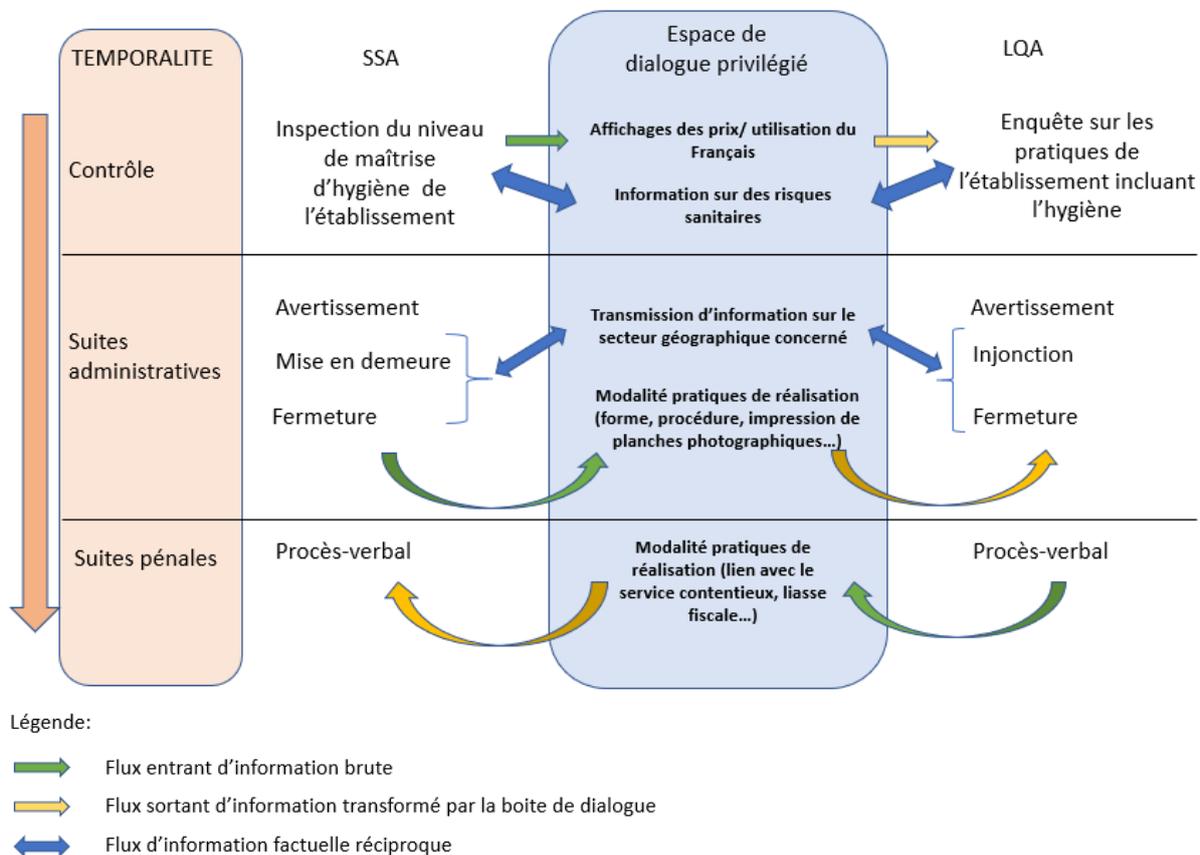


Figure 2: Schéma de coordination temporelle par l’échange d’informations

Les flèches bleues représentent les flux d’information factuelle réciproque. Par exemple, lorsqu’un établissement est fermé par un agent LQA, ce dernier prévient l’agent SSA en charge des contrôles sur la zone géographique d’implantation de l’établissement, et vice-versa.

Les flèches vertes représentent les flux entrants d'information brute, ces informations vont être retravaillées dans la boîte de dialogue, à travers l'échange d'idées, d'informations, de *modus operandi* etc. pour ensuite constituer un flux sortant d'informations transformées.

Ce schéma permet d'analyser les échanges et la concertation qui peuvent exister sur la mise en œuvre des suites. La politique des suites et leur harmonisation fait partie des priorités de la DGAL, une présentation sur une « politique efficace des suites » s'est tenue lors du séminaire de la Sous-Direction SSA le 30 novembre 2017 à Angers¹²¹, elle rappelait que l'Instruction technique DGAL/SDSSA/2016-647 du 03/08/2016 qui indiquait « Une inspection [sans suite et] sans suivi est une inspection inaboutie » et insistait sur la nature des suites qui peuvent et devraient être du domaine administratif et pénal. La note 2018 sur la programmation des inspections du domaine de la SSA¹²² prend en considération la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt avec, d'une part, le renforcement des mesures de police administrative (notamment la modification de l'article L. 233-1 du CRPM) et, d'autre part, l'introduction de nouvelles mesures pénales (consignation de somme, exécution d'office). Les suites pénales ne sont pas le fort du service SSA (aucun procès-verbal n'a été rédigé par le service SSA sur le secteur de la remise directe en 2017), mais sont l'outil principal des agents de la CCRF. A l'inverse les fermetures administratives sont fréquemment employées par les agents SSA et moins communément mise en œuvre par le service LQA. Dès lors un dialogue s'instaure autour des savoirs historiques et de la réalisation de chacune des types de suite.

Si l'inter-ministériarité s'installe difficilement au sein de la DDPP, il est un exemple de dispositif interministériel auquel participent les agents du service SSA, qui touche le secteur de la remise directe et qui fonctionne en routine : les CODAF. Son étude sera l'objet de la prochaine partie.

C. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local, exemple du CODAF

Le CODAF est une activité emblématique¹²³ et médiatisée¹²⁴ des actions des services de l'Etat sur le département de la Seine-Saint-Denis. Après une présentation du dispositif, l'analyse des raisons avancées pour la non-participation du service des fraudes de la DDPP nous permettra de mettre en évidence les lignes directrices qui sous-tendent les relations normées entre les partenaires. L'exclusion volontaire voire volontariste des agents des fraudes est une forme de

¹²¹ Leger B., Bonnet F. & Mourgues C., présentation *Une politique des suites efficace*, Séminaire SDSSA, 30 novembre 2017, Angers

¹²² Direction générale de l'alimentation, *Modalités de réalisation des contrôles officiels dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) conformément au processus d'inspection*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-856 du 08/11/2017

¹²³ Entretiens n° 1, 2, 3, 10, 11 et 12

¹²⁴ Renforcer la communication sur le CODAF fait partie des objectifs de la préfecture pour 2017 et 2018 (entretien n°10) durant les 3 mois de stage, 1 communiqué de presse de la préfecture a été rédigé et deux tournages de reportages télévisés ont eu lieu sur cette thématique (*90' enquête* de TMC et *le 20h* de France 2)

résistance douce à l'usage qui est fait du CODAF dans le département. Le dispositif du CODAF, pris en exemple de coordination interservices qui fonctionne (actions concrètes et échange d'information), va nous permettre d'analyser la place et le rôle du chef de file comme ordonnateur de l'action, mais aussi comme déterminant de l'adhésion nécessaire des parties prenantes pour la réalisation effective des missions CODAF.

1. Le CODAF dans le 93, qui, quoi et comment ?

Depuis 2010, les CODAF¹²⁵ ont été mis en place en Seine Saint Denis. Les CODAF réunissent sous la co-présidence du préfet du département et du procureur de la république du chef-lieu du département les services de l'Etat (police, gendarmerie, administration préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, CAF, caisses d'assurance maladie et de retraite, RSI, MSA...). Quelle est la place des services de contrôle de la DDPP dans ce dispositif en Seine-Saint-Denis ? Un cadre du ministère de l'Agriculture qui a connu la mise en place des CODAF précise :

« Une des particularités de la Seine Saint Denis est que c'est un département où il y a des zones de sécurité prioritaire importantes et nombreuses. Les préfets attachent beaucoup d'importance à ce qu'il y ait dans ces zones prioritaires, une présence de l'État et que les normes soient respectées dans ces zones comme elles le sont hors de ces zones. Donc les préfets avec lesquels j'ai travaillé étaient très volontaires pour que la DDPP assure une présence dans ces zones. Cela s'est traduit concrètement par une participation très importante de la DDPP aux CODAF »
Entretien n°3, un cadre du ministère de l'Agriculture

Les agents du service SSA sont associés aux opérations hebdomadaires qui comportent systématiquement des contrôles sur des activités du champ de la remise directe. Les CODAF hebdomadaires concernent deux communes, l'une de 17h à 20h, la seconde de 20h à la fin de l'opération, fréquemment au-delà de 23h. Le choix des cibles est effectué par la préfecture et les services de police¹²⁶. Le programme des CODAF¹²⁷ (villes ou communes ciblées) est envoyé aux services participants tous les trois mois et, les établissements visés sont connus moins d'une semaine à l'avance. Ce délai permet de préparer l'inspection en vérifiant l'existence de la déclaration d'activité de l'établissement et le cas échéant les résultats des précédents contrôles. Le programme comporte plusieurs cibles prioritaires et plusieurs cibles facultatives par commune.

¹²⁵ Ministère de la justice et des libertés, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, Ministère de la santé et des sports et le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, *Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude*, JORF n°0072 du 26 mars 2010 page 6015

¹²⁶ Entretien n° 10

¹²⁷ Relevé de décisions, Réunion sur l'organisation des opérations CODAF, le 12 juin 2018, Préfecture de Seine-Saint-Denis, Bobigny, le 19 juin 2018

Les services sont présents ou non selon les types d'activités et de commerces contrôlés. Pour le contrôle de la remise directe, un agent de la DDPP y participant précise l'intérêt de l'implication du service dans ce dispositif :

« Les CODAF, ce que ça nous apporte c'est de pouvoir aller contrôler des établissements qu'on ne soupçonnerait même pas, et les échanges d'information avec les autres services. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Le dispositif CODAF est un dispositif national, mais la participation de la DDPP et en particulier du service SSA chaque semaine est un fait remarquable, un agent de la préfecture précise « On est un des seuls départements à officialiser des opérations hebdomadaires, plus des opérations dites spécifiques comme les CODAF week-end. »¹²⁸. Les CODAF en Seine-Saint-Denis sont réalisés sous forte protection policière. La Seine-Saint-Denis est un territoire réduit mais complexe, il comporte des zones spécifiques en termes de sécurité publique à cheval sur plusieurs communes.

Lors de l'entretien, en désignant une carte du département où sont représentées ces différentes zones, un cadre de la préfecture nous explique : « Dans le dispositif de sécurité, il y a les Zones de Sécurité Prioritaire, les Zones d'expérimentation de sécurité renforcée, et les quartiers de reconquête républicaine, on essaie de faire plus de CODAF dans ces quartiers-là. Alors malheureusement, en plus de tout ce qu'on voit là il y a énormément de secteurs qui craignent énormément en termes de trafic de stupe et de violence quotidienne. En Seine Saint Denis c'est quasiment de là à là et de là à là » en désignant sur la carte les 3/5èmes de la surface du département, du nord-est au nord-ouest.

L'activation et la programmation des CODAF par la préfecture est ainsi territorialisée, l'accent, la priorité est donnée aux territoires urbains sensibles. Dans le cadre des politiques de développement territorial, « la territorialisation de l'action publique renvoie à au moins deux tendances d'évolution distinctes, l'une relative au lieu de définition des problèmes publics et l'autre aux modalités de traitement des problèmes publics »¹²⁹. On entend généralement par territorialisation le processus qui consiste à positionner l'action publique à un niveau géographique fin¹³⁰. Cela répond à l'idée que l'action publique pour être efficace doit se trouver au plus près des besoins et des bénéficiaires finaux, dans le cas présent les consommateurs localisés dans les zones ciblées, et les objectifs sont choisis conjointement par la préfecture et la police à partir des renseignements collectés.

¹²⁸ Entretien n° 10

¹²⁹ Douillet A. C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/4, vol. 53, 2003, pp. 583 - 606

¹³⁰ Gardon S., Le Naour G., fiches de cours « introduction à l'analyse des politiques publiques » 2017/2018, « chapitre 7 : la territorialisation de l'action publique », Institut d'étude politique de Lyon, Ecole Nationale des Services Vétérinaires, Vetagro Sup.

2. Un Comité Anti-Fraude sans les fraudes ?

Le CODAF, structure de coopération et de coordination, définie par le décret du 25 mars 2010, a remplacé le comité local de lutte contre la fraude et le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal. Cette fusion répondait à un souci de simplification et de rationalisation des moyens de lutte contre la fraude au niveau local. Le CODAF a été créé pour lutter contre la fraude aux finances publiques et au travail illégal. La mission des CODAF est également d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, d'organiser des opérations conjointes et des échanges de renseignements. Si son titre et sa composition sont explicites, ce dispositif ayant pour finalité de lutter contre les fraudes, on peut être surpris de l'absence de participation du services LQA aux opérations hebdomadaires, comme l'exprime ce cadre du ministère de l'Agriculture :

« Quoi ? En Seine-Saint-Denis les agents des Fraudes ne participent pas aux CODAF, c'est un comble ! » Entretien n°5, un cadre du ministère de l'Agriculture

Le service LQA y participait lors de la création. Cette participation a été remise en cause et cela s'explique par plusieurs facteurs relativement imbriqués. En premier lieu, la participation aux CODAF génère des tensions d'organisation au sein du service LQA de par les horaires atypiques des contrôles et la fréquence hebdomadaire, bien que ces participations ouvrent droit à des récupérations. De plus, le déroulement des contrôles dans ce cadre, à savoir un temps contraint et cadencé, ne correspondrait pas aux conditions normales d'exercice des missions des agents du service LQA:

« Nous [agents du service LQA] on ne participe pas aux CODAF, parce que les conditions de travail ne nous conviennent pas, on est moins efficace dans ce qu'on fait. Ce n'est pas idéal, on ne veut pas y aller, il faut que ça aille vite, il faut en faire 6 ou 7 dans la soirée. Nous, ça [le contrôle] ne peut pas être rapide comme ça. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

« C'est toute la complexité française et pour la DIRECCTE ou pour les CCRF en DDPP : ce n'est pas encore ça dans leur culture, il faut aller vite aujourd'hui, dans le respect de l'état de droit et de la loi, il faut aller vite, parce que la délinquance n'attend pas et il y a énormément de consommateurs à protéger » Entretien n°10, un cadre de la préfecture

Les raisons professionnelles de la non-participation des agents LQA aux CODAF hebdomadaires sont connues et, reconnues par la DDPP et par le service en charge de l'organisation des CODAF à la préfecture. Cependant il apparaît que ces raisons ne sont pas les seules qui remettent en question la participation des agents de la DGCCRF aux CODAF hebdomadaires. La commande faite aux inspecteurs lors des contrôles dépasserait leurs prérogatives selon agents du service LQA, ils se sentent instrumentalisés :

« Et en plus ils nous demandaient d'utiliser des pouvoirs qui ne sont pas les nôtres, car ce qui les [agent de la préfecture] intéressait c'est de détruire la marchandise, or on n'a pas le pouvoir... et puis faire les fermetures directes, même pour mesure d'urgence, chez nous il y a un contradictoire qui doit être respecté, ce n'est pas notre façon de faire. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Nous nous interrogeons : les pouvoirs des agents la DDPP seraient-ils instrumentalisés par le dispositif du CODAF et la préfecture ? La présence des agents du service SSA est jugée importante par les services de la préfecture notamment car ils permettent d'avoir une action rapide, visible et jugée efficace sur les établissements contrôlés. Pour la préfecture, les inspecteurs du service SSA sont « vraiment d'une aide précieuse, en fait la DDPP n'est pas obligée de faire une procédure contradictoire, car elle intervient sur un motif d'urgence, et elle est la seule à pouvoir faire ça, c'est super. ». Ainsi suite à un CODAF¹³¹, un établissement peut faire l'objet d'un rappel à la loi par le procureur, d'environ 15 000 euros de redressement URSSAF au titre du travail dissimulé, d'un redressement au titre des Finances Publiques, de plus la préfecture pourra prononcer une fermeture administrative de 15 – 30 jours. Toutes ces procédures prennent du temps et sont soumises au respect du contradictoire. L'intérêt d'une action immédiate avec la DDPP sur la partie hygiène et salubrité des aliments est également un effet d'affichage de l'effet et de l'efficacité des actions menées dans le cadre des CODAF « le rideau baissé une semaine, dix jours pour manquement grave à l'hygiène ça fait son effet, et sur le voisinage aussi »¹³². Dans ces conditions peut-on réellement évoquer une instrumentalisation ? « On mutualise les moyens, tous sur le même établissement mais chacun dans son champ de compétence, chacun en fonction de ses pouvoirs. L'originalité de la lutte contre les fraudes c'est l'inter-ministériarité. C'est que chacun apporte ses compétences, son expertise. »¹³³. Chaque administration exerce ses pouvoirs propres sur son champ de compétence, dans le cadre de contrôles programmés par la préfecture. Et cela s'observe lors de l'inspection d'un établissement au cours d'un CODAF :

A l'arrivée sur le lieu du contrôle, la BAC entre en premier, fige la situation et commence à prendre l'identité de toutes les personnes présentes, les policiers du commissariat de la circonscription se postent en renfort. Une fois la situation sécurisée, les agents des différentes administrations pénètrent dans l'établissement et se dispersent, chacun faisant son inspection : hygiène pour la DDPP, bonne déclaration des salariés pour l'URSSAF, vérification du droit de travailler pour les personnes étrangères pour l'ULI, recherche de produits illicites pour les Douanes, vérification des informations fiscales pour les Impôts... Le gérant est interrogé à tour de rôle par les agents des différentes administrations, et il reçoit le cas échéant différentes convocations. Lorsque la dernière administration a terminé ses constatations, le cortège (suivant la présence policière de 20 à 35 personnes) quitte l'établissement et se dirige vers le suivant.¹³⁴

Les périmètres d'action et les prérogatives de chaque service sont donc respectés. Les services des Impôts et de l'URSSAF disposent de réquisitions du procureur de la République pour recherche d'infraction dans les établissements ciblés.

¹³¹ Carnet de terrain, discussion avec les administrations prenant part au CODAF, 20h-23h - commune de Sevrans, 23/05/2018

¹³² Entretien n°2

¹³³ Carnet de terrain, discussion avec un cadre de l'URSSAF lors du CODAF, 17h-20h – Commune de Rosny-Sous-Bois, 15/05/2018

¹³⁴ Carnet de terrain, observations CODAF des 23/05/2018 et 14/06/2018

Enfin, la question soulevée par la non-participation du service LQA, tient aux cibles visées lors des CODAF. S'il est public que la programmation est réalisée par la préfecture et la police, au quotidien les cibles correspondent à trois logiques : les établissements signalés par les services participant aux CODAF, les établissements signalés par la Direction Territoriale de Sécurité Publique (ils concernent essentiellement les établissements causant un trouble à l'ordre public), et enfin les objectifs Plan de Lutte contre l'Islam Radical (PLIR). Dans ce dernier cas, ce sont « les services de renseignements qui viennent vers [l'agent de la préfecture], et disent : écoutez, là il y a prosélytisme religieux, communautarisme, avec quelques personnes suivies ou peu suivies [par les services de renseignement], on souhaiterait jeter un œil. À ce moment-là on demande à ce qu'ils [les établissements] soient inscrits dans les objectifs, et c'est clairement la priorité. »¹³⁵. Les agents de la répression des fraudes interviewés estiment que les établissements faisant l'objet de contrôle ne doivent pas faire l'objet de ciblage :

« C'est aussi ce qui nous déplaît dans les CODAF, ce choix des cibles c'est très orienté. [...] Mais on les fera aussi ces commerces-là, mais ce ne sera pas ciblé. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Durant le CODAF, l'agent représentant du préfet qui se déplace signale au cours du contrôle ou en amont, par oral, les objectifs programmés relevant du dispositif PLIR :

« Si vous avez des éléments pour fermer là faut pas hésiter, pas de complaisance. Quand on dit que c'est signalé, bon voilà, il ne faut pas se poser de questions et puis faut y aller. » Entretien n°10, un cadre de la préfecture

Si cette communication est bien reçue et même recherchée par certains des agents du service SSA du département pour savoir quelle attitude adopter lors du contrôle et notamment faire preuve de fermeté et d'un état d'esprit strict¹³⁶, d'autres s'interrogent sur la place qu'ils peuvent avoir dans le dispositif :

« On est vraiment sur des pratiques policières avec recherche d'islamisme radical et autre, des contrôles musclés sur lesquels on était totalement accessoire. Avec parfois des volontés préfectorales de nous faire fermer des établissements, auxquelles il faut savoir dire non. On est plus ou moins utilisés, car il y a manifestement d'autres priorités que de savoir si le plan de travail est bien nettoyé. » Entretien n°1, un cadre du ministère de l'Agriculture

Sans remettre en cause leur participation au dispositif, ces interrogations peuvent avoir un effet sur la motivation des agents. Mais le nombre de fermetures et mises en demeure effectuées au cours des CODAF par les agents du service SSA justifient à posteriori la participation aux soirées de contrôle vu le niveau d'hygiène des établissements contrôlés.

¹³⁵ Entretien n°10

¹³⁶ Entretien n°11

3. Le préfet, instigateur et pilote du CODAF

L'exemple du ciblage, nous permet d'appréhender le rôle moteur de la préfecture sur la planification et sur le déroulement des contrôles. Par ailleurs, le déplacement sur le terrain d'un agent représentant de la préfecture lors des CODAF a d'autres fonctionnalités. En effet si la préfecture a la charge d'organiser le CODAF elle est également en charge de sa gouvernance, « il faut quand même réunir tout le monde et concilier toutes ces administrations aux cultures différentes »¹³⁷ et de son animation. Le volet animation prend la forme d'une participation active aux CODAF et d'une proximité certaine avec les services de contrôle.

« Taper la bise à tous les collègues, se prendre les réclamations, les doléances, c'est aussi le moment pour cela, et puis essayer de fédérer même si on a de plus en plus de mal » Entretien n°10, un cadre de la préfecture

Les difficultés à fédérer évoquées dans l'extrait précédent ne relèvent pas de la nature du travail à fournir, mais des effectifs que les administrations peuvent dédier à ces contrôles, ceux-ci suivant une tendance à la baisse depuis la création des CODAF. Quelle que soit l'administration concernée, les agents de contrôle qui participent aux CODAF sont peu nombreux et les équipes varient peu, cela engendre un climat de confiance, propice à l'échange d'information. Les informations échangées concernent des établissements qui sont contrôlés par les administrations en dehors des CODAF mais qui pourraient intéresser l'ensemble ou une partie des administrations présentes : par exemple les cas supposés de travail dissimulé, de débits de boisson ou de tabac non déclarés, ou encore d'hygiène douteuse. Ce climat est consolidé par l'ambiance des contrôles, sous escorte policière et l'impression d'appartenir au même « camp » : « L'Administration versus le reste du monde en Seine-Saint-Denis pour la protection des consommateurs mais aussi le respect du droit et des règles de l'Etat »¹³⁸. Ce sont justement les particularités du département et la volonté préfectorale d'assurer une présence de l'Etat sur le territoire du département qui justifient, selon cet agent du ministère de l'Agriculture qui a connu la mise en place des CODAF, la présence du service SSA aux CODAF :

« On a l'impression de remplir un seau percé parce qu'il y a tellement de trafics en tous genres ici. Ça [le CODAF] a le mérite d'exister et pendant qu'on nous voit bouger ils se disent « pourvu que ça ne tombe pas sur nous », cela maintient une présence sur un territoire pas commode » Entretien n°12, un agent du ministère de l'Agriculture

Le rôle du préfet et de ses représentants pourrait alors se résumer ainsi, à la fois pilote de la gouvernance du dispositif et acteur à part entière : faire accepter la programmation, motiver, mettre en place et favoriser les échanges d'information et communiquer sur les résultats¹³⁹.

¹³⁷ Entretien n°10

¹³⁸ Extrait de carnet de terrain, un agent SSA lors d'un CODAF

¹³⁹ Communications sur le CODAF : Communiqué de presse - Résultats du CODAF 2017, flash info n°10/2018 Délégation nationale à la lutte contre la fraude 23/05/2018 ; tournage le 15/05/2018 pour le journal télévisé 20h

Ce qui peut être étonnant c'est la difficulté à faire accepter la programmation. Cela pourrait s'expliquer par le sentiment d'instrumentalisation de la DDPP lors des CODAF du fait de l'objectif de ce dispositif qui dépasse la simple identification de la fraude en Seine-Saint-Denis. De plus, l'articulation du CODAF s'appuie sur une vision répressive de la régulation sociale, ce qui est comme nous l'avons vu précédemment peu compatible avec le référentiel des services vétérinaires. Ces derniers se rendent d'ailleurs compte de l'effet, certes existant, mais limité de cette action sur le niveau d'hygiène alimentaire des établissements ciblés.

L'action publique en matière de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans le domaine de la remise directe est sous-tendue par un discours qui consiste à dire que le développement du contrôle sera d'autant plus porteur s'il est réalisé à la fois dans une dynamique transversale par les acteurs impliqués, et dans une dynamique transversale aux échelles territoriales (département, commune, voire même région pour la programmation). Toutefois la coordination bute sur la complexité des jeux d'échelles et la diversité des outils de gestion, l'enchâssement permanent des responsabilités institutionnelles par lequel s'emboîtent les compétences légales et, les politiques volontaristes, ainsi que les cloisonnements organisationnels propres à chaque acteur qui perpétuent un système peu intégré. Malgré l'existence d'un protocole de coopération, en Seine-Saint-Denis, les outils de coopération et de concertation ne sont pas formalisés. Nous avons mis en évidence la création d'espaces spontanés et informels d'échanges où, les compétences et spécificités de chaque entité sont reconnues et offrent l'espace nécessaire à une certaine coopération.

Les perspectives ouvertes par Duran et Thoenig¹⁴⁰ selon lesquelles les échanges sociaux - qui se développent entre les acteurs de plusieurs organisations autour de la gestion d'un problème qui assure leur interdépendance - seraient à même de former un système plus global qui atténuerait les limites formelles des organisations sont encore loin de se concrétiser. Les différentes expériences relatées dans cette seconde partie, malgré l'existence de cadres institutionnels et formels pour favoriser la coordination entre les acteurs, pourraient même aller jusqu'à se rapprocher de l'idée, en termes d'organisation, d'une anarchie organisée¹⁴¹ dans ce domaine de l'action publique. La RÉATE a créé par la fusion des entités un espace fonctionnel de travail commun au niveau départemental pour les agents relevant des ministères en charge de l'Agriculture et des Finances. Les agents des services communaux par leur implication sur le territoire gravitent autour et dans cet espace fonctionnel. L'étude du dispositif du CODAF nous a montré que cette inter-ministériarité est d'autant plus efficace que les services de terrain disposent d'une connaissance précise des politiques portées par chaque

France 2, non diffusé ; reportage 90' enquête : tromperie, produits périmés, bactéries : la police des assiettes sur tous les fronts -TMC diffusé le 014/07/2018 20h45

¹⁴⁰ Duran P. Thoenig J. « L'état et la gestion publique territoriale », *revue française de science politique*, volume 46 n°4, 1996, pp. 580-623

¹⁴¹ Lascoules P., Le Galès P., op. cit.

ministre et des compétences techniques correspondantes, ainsi que la nécessité impérieuse d'un chef d'orchestre légitime pour mobiliser les acteurs.

L'année 2017 a vu la mise en place d'un nouveau dispositif : Alim' Confiance, dans la partie suivante nous allons étudier l'effet de ce nouvel instrument sur le contrôle des établissements de remise directe et sur relations entre les différents acteurs intéressés par le champ de ces contrôles.

III. Alim' Confiance : un dispositif révélateur de tensions sur fond de représentations cognitives divergentes d'un secteur particulier

Mis en place depuis 2017, Alim' Confiance¹⁴² est une application disponible sur ordinateur et téléphone portable destiné au grand public et qui permet d'avoir accès au niveau de sûreté alimentaire attribué aux établissements contrôlés par l'administration, à ce jour seuls les contrôles effectués par les services déconcentrés de la DGAI sont publiés sur cette interface. Pour le service SSA, l'année 2017 a donc été marquée par la finalisation du dispositif de « mise en transparence » des résultats de l'ensemble des contrôles réalisés dans les établissements du secteur alimentaire par le ministère de l'Agriculture, les recommandations internationales OIE et les règlements européens ont instauré ce critère en tant que facteur de confiance pour le citoyen et de crédibilité du dispositif notamment pour les échanges internationaux¹⁴³. Le règlement européen (CE) n° 882/2004¹⁴⁴ a établi l'obligation de rendre publics les résultats des contrôles officiels réalisés dans le cadre du plan national de contrôles officiels pluriannuels (PNCOPA)¹⁴⁵. Dans le domaine sanitaire, la loi n° 2014-1170¹⁴⁶ a introduit en droit français une obligation, pour les autorités compétentes, de rendre publics les résultats des contrôles officiels relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, il prévoit que les modalités de mise en œuvre de cette disposition soient définies par un décret en Conseil d'État¹⁴⁷. Un arrêté ministériel d'application¹⁴⁸ complète le dispositif législatif.

Les résultats des contrôles officiels réalisés sur le secteur de la remise directe par le service SSA, quel qu'en soit le cadre donnent une évaluation des établissements, correspondant au niveau de maîtrise des risques sanitaires. Les évaluations sont publiées au moyen de l'interface Alim' confiance et accessibles au public¹⁴⁹. Cette « mise en transparence », vise tant à informer le consommateur, à créer de la confiance dans le dispositif de sécurité sanitaire, à légitimer l'action des services, qu'à créer une dynamique chez les professionnels en vue de l'amélioration de leurs pratiques¹⁵⁰. Depuis le 3 avril 2017, les résultats obtenus lors des

¹⁴² www.alim-confiance.gouv.fr, op. cit.

¹⁴³ Perrin D., op. cit.

¹⁴⁴ Règlement 882/2004, op. cit.

¹⁴⁵ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - direction générale de l'alimentation ; Ministère des affaires sociales et de la santé - direction générale de la sante ; Ministère de la défense - service de sante des armées ; Ministère de l'économie et des finances - direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; Institut national des appellations d'origine, Plan National de Contrôles Officiels PluriAnnuels 2016-2020, *contrôles de la chaîne alimentaire en France*, pp 47

¹⁴⁶ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1), JORF n°0238 du 14 octobre 2014 page 16601 texte n° 1

¹⁴⁷ Décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments, JORF n°0293 du 17 décembre 2016 texte n° 34

¹⁴⁸ Arrêté du 28 février 2017 relatif aux modalités d'application du décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016, JORF n°0052 du 2 mars 2017, texte n° 50

¹⁴⁹ Sur le site et l'application de www.alim-confiance.gouv.fr

¹⁵⁰ Oudin B., Woerner G., Gassie J., « Diffusion au public des résultats des contrôles sanitaires officiels : comparaison internationale et acceptabilité pour les parties prenantes », *Notes et études socio-économiques* n° 40 - Mai 2016, pp. 41-63

contrôles réalisés depuis le 1er mars 2017 sont publiés sur Internet pendant une durée d'un an sur le site interministériel alim-confiance.gouv.fr et sur l'application mobile Alim' confiance. Reste néanmoins la question de la traduction des jugements professionnels des inspecteurs en une note compréhensible par les administrés.

Nous faisons l'hypothèse dans cette partie que le dispositif Alim' confiance est un nouvel instrument d'action publique qui d'une part influence la manière de conduire les contrôles et le rapport aux administrés et d'autre part révèle les perceptions du contrôle sanitaire propre à chaque acteur. Lascoumes et Le Galès donnent la définition suivante d'un instrument d'action publique : « Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »¹⁵¹. Nous verrons dans un premier temps que la mise en œuvre du dispositif est effective uniquement pour les contrôles réalisés par le service SSA et qu'elle a appelé une adaptation des pratiques de contrôle à ce nouveau dispositif. Puis nous verrons que ce dispositif, par la visibilité qu'il apporte au service SSA, remet en tension des conflits autour de la représentation de ce que doit être un contrôle officiel. Nous verrons également qu'au-delà de ces tensions, le facteur territoire que représente la Seine-Saint-Denis fédère les différents acteurs en charge du contrôle sanitaire.

A. La transformation du contrôle par la mise en transparence

Partant du postulat qu'Alim' Confiance est un instrument de l'action publique au sens de la définition de Lascoumes et Le Galès et qu'ils « déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes »¹⁵². Nous verrons que seul le service rattaché au ministère de l'Agriculture participe au dispositif Alim' Confiance dans le département et nous essayerons de montrer les facteurs de réticences des autres acteurs. De plus nous rejoignons Alexandra Troyano-Groux qui dans son travail sur Resyral indiquait qu' « une des propriétés des instruments de Lascoumes et Le Galès est d'imposer des choix ou des décisions aux acteurs, non pas parce qu'ils décident à leur place mais parce qu'ils décrivent le monde d'une certaine manière que les acteurs ne peuvent pas mettre de côté. »¹⁵³ Les instruments influencent donc la façon dont ils se représentent le monde et les choix qui sont à leur disposition. Dans le cadre d'Alim' Confiance, les choix se

¹⁵¹ Lascoumes P., Le Galès P., op. cit.

¹⁵² Lascoumes P., Le Galès P. (dir), (2005), *Gouverner par les instruments*, Introduction, Paris : Presses de Sciences Po, p. 16, pp 369

¹⁵³ Troyano-Groux A., Rationalisation de la programmation de l'inspection vétérinaire dans le domaine alimentaire : Sigal, un instrument indiscret, Mémoire de Master PAGERS, 2015, pp 125

réduisent à 4 possibilités, nous verrons comment les agents se sont adaptés à cette règle et comment ils ont en retour adapté la règle à leurs pratiques.

1. Une mise en œuvre par le service SSA...

La mise en œuvre du dispositif Alim' Confiance par les agents du service SSA est intégrée à l'usage de l'outil d'enregistrement RESYTAL. En effet il existe une connexion automatique entre la base de données RESYTAL et l'application Alim' Confiance. Les résultats des contrôles, plus précisément l'évaluation globale de l'établissement sont transmis à Alim' Confiance et dans ce dispositif, les résultats apparaissent sous la forme de smiley représentant un niveau d'hygiène. Le contenu du rapport reste confidentiel entre l'établissement inspecté qui en reçoit une copie et le service émetteur.

Le système de notation implique une codification accrue de l'activité d'inspection. Les inspecteurs de la DGAI disposent de méthodes formalisées qui prennent la forme de procédures de travail, de déclinaison de modes opératoires, et de mise en œuvre de techniques de traçabilité des actes. Les inspecteurs disposent de vade-mecum régulièrement mis à jour et, de multiples grilles d'inspection qui comptent une liste de points à observer et pour lesquels ils doivent noter selon une graduation ce qui est conforme, ce qui relève d'une non-conformité mineure, moyenne ou majeure. La grille pour l'inspection du secteur de la remise directe¹⁵⁴ possède la même architecture que la grille générale, mais certains items sont obligatoires et d'autres facultatifs. Les précisions sont apportées dans l'instruction technique¹⁵⁵ relative aux activités de commerce de détail et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant. Le schéma suivant, construit à partir des observations de terrain des trois mois de stage, montre l'application en Seine-Saint-Denis du procédé d'inspection, des suites au contrôle et le lien avec Alim' Confiance pour les établissements du champ de la remise directe.

¹⁵⁴ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *Vademecum sectoriel remise directe*, Version 2.0. SADSSA, 52p

¹⁵⁵ Ministère en charge de l'agriculture, *Activités de commerce de détail*, op. cit.

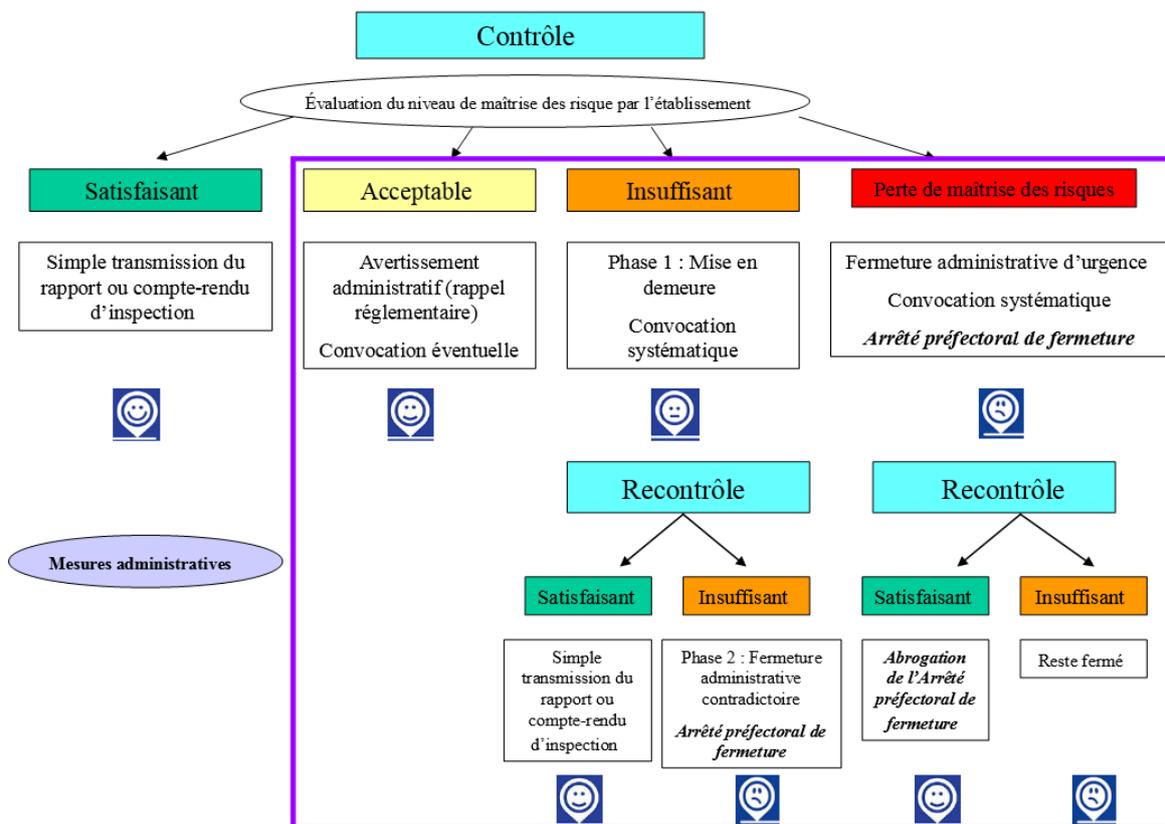


Figure 3: Articulation inspection - Alim' Confiance en Seine-Saint-Denis

On remarque (flèches noires) une forte formalisation de la manière dont doivent être conduite les suites suivant le niveau de maîtrise sanitaire attribué à un établissement par les agents du service SSA et même le caractère « automatique »¹⁵⁶ des suites administratives. Pour Laure Bonnaud et Jérôme Coppalle¹⁵⁷, « la formalisation vise à faire de chaque agent l'incarnation de l'inspection toute entière et donc à maîtriser les effets de comportements trop personnalisés ou de compétences inégalement réparties entre tous. Par cette démarche il s'agit de transférer la qualité de l'inspection des individus aux instruments et de garantir partout un même niveau de compétences généralistes, "conforme" au référentiel. » Dans le cas d'Alim' Confiance, la perceptive de publication des résultats, tend à justifier ce formalisme pour prétendre à une harmonisation des résultats d'inspections lors de constats identiques par des inspecteurs différents à l'échelle nationale. La codification sert également l'évaluation des performances du service puisque d'une part, les inspections pour lesquelles les suites enregistrées dans RESYTAL ne correspondent pas à la l'évaluation du niveau de maîtrise d'hygiène attribuée par l'inspecteur à l'établissement n'apparaissent pas sur Alim' Confiance, par exemple lorsqu'un établissement est enregistré avec un niveau de maîtrise des risques

¹⁵⁶ Entretien n°12

¹⁵⁷ Bonnaud & Coppalle op. cit.

« acceptable » mais qu'il ne fait pas l'objet d'un avertissement. D'autre part, ces cas de figures apparaissent comme des anomalies sur lesquels la structure doit assurer un suivi.

Si, en Seine-Saint-Denis, le contrôle de l'hygiène des établissements de remise directe est effectué par les services SSA, LQA et services municipaux, seuls les résultats des contrôles effectués par le service SSA sont publiés au travers du dispositif Alim' Confiance. On peut s'interroger sur les raisons d'une telle situation.

Une expérimentation nationale est actuellement en cours¹⁵⁸ pour intégrer les résultats des inspections réalisées par les SCHS, portant sur l'hygiène des établissements du champ de la remise directe, au dispositif Alim' Confiance¹⁵⁹. Ce test sera réalisé avec deux villes volontaires, Aix en Provence et Lille. Suite à une information de la DGS aux SCHS, 82 communes ont déclaré être intéressées par la démarche de mise en transparence des résultats et par l'utilisation de RESYTAL¹⁶⁰. Cela nécessiterait la mise en place de formations sur les méthodes de la DGAI et les critères de notation des établissements. Les attentes en matière de formation des SCHS sont les suivantes : la conduite d'un contrôle officiel (73%), les outils comme les vade-mecum (76%), la politique de suites (82%). Au niveau départemental, les SCHS qui réalisent des contrôles ne se sont pas montrés particulièrement intéressés pour une mise en transparence des résultats de leurs inspections¹⁶¹, ils dénoncent le manque de temps et de formation ainsi que l'impact que l'entrée dans ce dispositif aurait sur leur charge de travail comme le laisse entendre ces inspecteurs :

« Alim 'confiance c'est sympa pour le consommateur. Mais nous si on doit s'y mettre faudrait déjà qu'on fasse les mêmes inspections que vous. » Entretien n°6, un agent d'un service d'hygiène

« Déjà qu'on n'a pas de base de données, si on doit mettre nos inspections dans Alim' Confiance ça va être compliqué, ou alors il faudra plus d'inspecteurs et des formations. Ha non, ça ne donne pas envie. » Entretien n°7, un agent d'un service d'hygiène

Un des axes d'amélioration retenus par le comité de pilotage du dispositif Alim' Confiance 2018¹⁶² consiste à augmenter le nombre d'établissements mis en transparence dans Alim' Confiance. Il est indiqué que « L'intégration des résultats de contrôle des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) planifiée à compter de 2019 permettra une augmentation du nombre et du périmètre des résultats des contrôles publiés sur Alim' confiance. ». Le comité de pilotage ne se prononce ni sur le caractère obligatoire ou volontaire de l'entrée des SCHS dans le dispositif, ni sur l'accompagnement qui sera proposé aux SCHS. On peut également s'interroger sur la publicité de ce dispositif faite auprès des SCHS par le ministère de la Santé

¹⁵⁸ Contreras S. & Foëx E., présentation : *Donner confiance aux consommateurs : Alim'confiance*, Séminaire SDSSA, 1er décembre 2017, Angers

¹⁵⁹ Ministère de l'agriculture, *Alim'Confiance 1 an déjà !*, op. cit.

¹⁶⁰ Idem

¹⁶¹ Extrait de carnet de terrain, réunion de formation et d'information du 10 juillet 2018 en présence des services d'hygiène municipaux et SCHS du département

¹⁶² Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Compte-rendu du comité de pilotage du dispositif Alim' confiance, 16 mai 2018, 3p

dans le département de Seine-Saint-Denis puisqu'aucun des SCHS présent à la réunion d'information et de formation du 10 juillet 2018 à la DDPP n'était au fait d'un tel projet.

Si l'entrée dans le dispositif était programmée dès le départ pour les inspections relatives à l'hygiène réalisées par les agents relevant de la DGCCRF, l'idée n'a pour l'instant pas abouti.

« On ne remplit pas alim 'confiance, j'ai complètement lâché, je crois que notre administration a décidé de ne rien faire pour l'instant. [...] Et je ne vois pas comment ce serait possible, nos contrôles n'arrivent pas aux mêmes résultats ! S'il n'y a pas de problème d'hygiène on ne fait pas de rapport nous. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

« Même si, dans le cadre de l'Alim confiance il était prévu qu'on le fasse, Alim Confiance c'est mort dans l'œuf à la DGCCRF on ne l'a jamais mis en œuvre, ce qui pose parfois problème. Le tuyau qui devait relier SORA à Alim Confiance n'a jamais été fait, en fait, c'est resté lettre morte » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

Sans instructions nationales de leur administration centrale pour entrer dans le dispositif Alim' confiance, les agents et cadres en DDPP de la DGCCRF se désintéressent des modalités pratiques du dispositif et se sentent de moins en moins susceptibles d'être concernés¹⁶³. Ainsi nous pouvons voir que certains silos (dans cet exemple : la DGCCRF) ont eu le pouvoir de se retirer de certaines opérations. Serait-ce un argument supplémentaire démontrant l'existence de marges de manœuvre relative que conserveraient les politiques ministérielles les unes par rapport aux autres et, par extension par rapport au préfet ?

Dans le compte rendu du comité de pilotage du dispositif Alim' Confiance 2018¹⁶⁴, il est indiqué que la DGCCRF a « cessé de s'investir » dans le dispositif tant que le recours déposé en Conseil d'Etat contre le décret de mise en transparence ne sera pas statué. Pour cette administration historiquement impliquée dans le dispositif, cela se traduit concrètement par l'arrêt de la révision de l'outil d'enregistrement informatisé SORA.

On remarque que pour les agents LQA et les inspecteurs des services municipaux, l'entrée dans l'application Alim' Confiance les conduirait à devoir harmoniser leurs pratiques de contrôle avec le référentiel existant du ministère de l'Agriculture, donnant à ce dernier le pouvoir relatif de description du monde. Jean-Daniel Reynaud¹⁶⁵ définit les processus de régulation « comme la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles. Les règles ne sont pas données une fois pour toutes et elles ne sont pas immuables ». Si le dispositif Alim 'Confiance est à terme mis en œuvre par l'ensemble des acteurs intervenant sur le contrôle de l'hygiène des établissements du champ de la remise directe, il serait en quelque sorte un instrument de régulation d'une action publique intersectorielle et locale, autrement dit, à la fois transversale aux secteurs d'intervention et proche des bénéficiaires finaux. Il induirait un changement des règles pour chacun des acteurs pour harmoniser les

¹⁶³ Entretien n°8

¹⁶⁴ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Compte-rendu du comité de pilotage*, op. cit.

¹⁶⁵ De Terssac G., (2003), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*. Paris: La Découverte, p. 448

contrôles et leurs résultats, et par conséquent créer la même grille de lecture pour chacun des inspecteurs quelle que soit sa structure ou son ministère de tutelle, remettant en cause les règles et la répartition du pouvoir d'organisation de son travail ou du moins de ses rapports établis jusqu'ici.

2. ... appelant un ajustement des pratiques de contrôle au dispositif

La transparence passe par une politique de communication et de pédagogie affirmée dans le domaine de l'alimentation¹⁶⁶. La mise en place d'Alim' Confiance a formalisé les liens entre les évaluations des niveaux de maîtrise des risques par les établissements, les suites administratives et le niveau d'hygiène mis en transparence. Les quatre classes de d'évaluation correspondent donc à quatre niveaux d'hygiène pour le consommateur potentiel (voir figure 4).

Évaluation globale figurant sur le rapport d'inspection	Nature des suites administratives mises en œuvre	Niveau d'hygiène mis en transparence	Logo
A Niveau de maîtrise des risques satisfaisant	Simple transmission du rapport ou compte-rendu d'inspection	Très satisfaisant	
B Niveau de maîtrise des risques acceptable	Avertissement administratif (rappel réglementaire)	Satisfaisant	
C Niveau de maîtrise des risques insuffisant	Phase 1 : Mise en demeure Phase 2 : Fermeture administrative contradictoire	A améliorer	
D Perte de maîtrise des risques (urgence)	Fermeture administrative d'urgence	A corriger de manière urgente	

Figure 4: Correspondance entre évaluation du niveau de maîtrise d'hygiène, suites administratives et niveau d'hygiène mis en transparence

Quels ont été les changements, les ajustements dans la manière de conduire ou de rendre compte des inspections suite à la mise d'Alim' Confiance dans le département ? Ce dispositif convient-il aux inspecteurs ? La répartition rigide en quatre classes est difficilement acceptée par les agents du service SSA, ils estiment que cette classification n'est pas assez fine, notamment pour les établissements de restauration commerciale du département.

« Le niveau d'Alim' Confiance ne correspond pas au niveau d'hygiène du département, mais on ne peut pas faire autrement. On aurait besoin d'une lettre en plus entre le B et la mise en demeure. » Entretien n°11, un agent de la DDPP

¹⁶⁶ La transparence passe par une politique de communication et de pédagogie affirmée dans le domaine de l'alimentation.

Cette demande est cristallisée autour de la notation B comme l'exprime le même agent et son collègue :

« Et en plus le B « satisfaisant » correspond à un avertissement, je trouve que c'est trompeur pour le consommateur car lui ne sait pas qu'il y a un avertissement. Alors oui, on peut y aller, mais ce n'est pas satisfaisant, souvent c'est plutôt passable. » Entretien n°11, un agent de la DDPP

« Alim' confiance ne me convient pas, le satisfaisant est une appréciation qui ne reflète pas la réalité de l'inspection, c'est un avertissement administratif s'il y a un avertissement c'est qu'il y a des points de non-conformité et que ce n'est pas satisfaisant. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

Les agents du service SSA de Seine-Saint-Denis ne sont pas les seuls à évoquer ce point. Dans le compte rendu du comité de pilotage du dispositif Alim' Confiance 2018¹⁶⁷, il est indiqué que les discussions ont notamment porté sur « la disparité entre l'évaluation globale figurant sur le rapport d'inspection et le smiley affiché » et « la mauvaise perception du terme « avertissement administratif » par les professionnels pour une décision qui ne fait pas grief. »

L'insatisfaction des agents sur les notes disponibles pour rendre compte du niveau d'hygiène des établissements dans le département tend à modifier l'usage des notations d'Alim' Confiance pour favoriser ou récompenser certains professionnels comme nous l'explique cet agent :

« On n'a que 4 lettres donc ça nous oblige à mettre plus de A, car certes ce n'est pas parfait, mais il [le professionnel] essaye de bien faire ; et lui mettre un B comme à un gougnafier qui ne fait aucun effort mais qui ne mérite pas la mise en demeure... mettre le même B, ben non, ce n'est pas juste ! Alors on tire sur le A. » Entretien n°11, un agent de la DDPP

On note ici l'expression du référentiel vétérinaire développé en partie I.C.2 de cette étude à travers la présence de non-conformités qui ne sont pas, pour l'agent, assimilables à une faute mais plutôt à un manque de connaissance des pratiques à mettre en œuvre versus la faute commise intentionnellement qu'il est, toujours pour l'agent, opportun de sanctionner. Ainsi les agents s'approprient l'échelle de notation disponible dans le cadre contraint et organisé décrit précédemment. Les inspecteurs ajustent la répartition des établissements sur l'échelle d'évaluation à leurs propres critères et s'en servent pour faire correspondre la réalité du contrôle en Seine-Saint-Denis à leur référentiel. Les agents s'approprient et détournent la mise en œuvre des instructions techniques. On pourrait rapprocher cet usage des évaluations par les agents à des « espaces de liberté » qu'ils se créeraient, comme dans la notion de « braconnage » de Michel de Certeau¹⁶⁸. Un braconnage dans le quotidien, pour « faire avec ce dont on dispose, construire du sens à partir d'éléments très disparates », « les individus serpentent au travers des mailles du réseau imposé, collectent ce qui leur semble pertinent et

¹⁶⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Compte-rendu du comité de pilotage, op. cit.

¹⁶⁸ Maigret E, « Les trois héritages de Michel de Certeau. Un projet éclaté d'analyse de la modernité », *Annales*, Année 2000, 55-3, pp. 511-549

composent [...] leur propre quotidien », il s'agit d'une théorie des tactiques de résistances, une subversion mais de l'intérieur même et de la base du système. De par la notation A d'établissements qui devraient être évalués en B, nous pourrions mettre en évidence un certain braconnage de la norme par les utilisateurs au quotidien du cadre rigide que représente le système d'évaluation et de mise en transparence des résultats de la DGAI pour lui donner du sens. Finalement ce ne serait pas une lutte contre Alim' Confiance mais un moyen pour qu'il serve la mission intériorisée par les agents d'amélioration du niveau d'hygiène des très nombreux établissements de remise directe du département.

Le secteur agroalimentaire ainsi que la restauration, sont très actifs sur le département de la Seine-Saint-Denis, puisque l'on dénombre en 2016 environ 172 établissements disposant d'un agrément sanitaire, plus de 1 700 établissements de restauration sociale, 1950 établissements de restauration commerciale, 1 900 commerces de détail alimentaire, 175 supermarchés. Au total, concernant la remise directe, ce sont plus de 1000 inspections tout contexte confondu, qui ont été réalisées en 2016 par les agents de la DDPP. En 2017, le taux de mises en demeure sur le secteur de la remise directe en Seine-Saint-Denis est pratiquement trois fois moins élevé que le niveau national¹⁶⁹. En revanche, les fermetures ont un taux 3,5 fois plus élevé dans le département de la Seine-Saint-Denis qu'au niveau national et cela représente 15% des fermetures nationales¹⁷⁰, et 25% en 2016¹⁷¹. L'explication de cette sur-représentation peut être multiple, même s'il apparaît que le faible niveau de maîtrise des établissements rend régulièrement la fermeture d'urgence nécessaire, le ressenti et l'anticipation de la charge de travail par les inspecteurs pourraient influencer les résultats locaux pour le faible recours par les agents aux mises en demeure.

« Avec le vécu on a la capacité de s'adapter à la situation et de voir qu'à lui si on met une mise en demeure ce ne sera pas suivi, donc on demande la fermeture immédiate. Je ne vais pas perdre mon temps, je vais mettre un scud et comme ça il va être obligé de réagir. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

Ainsi l'appréciation de la réactivité de l'exploitant et la confiance dans la réalisation des corrections des non-conformités conditionnent la suite administrative : l'avertissement ou la mise en demeure sont favorisés si la réactivité et le niveau de confiance sont jugés bons ; la fermeture est favorisée si la réactivité et le niveau de confiance sont jugés insuffisants. Enfin la mise en demeure appelle un re contrôle, qui s'il est non concluant amène à une procédure de fermeture contradictoire jugée chronophage par les agents¹⁷². La mise en demeure est utilisée pour faire changer les pratiques de professionnels chez lesquels le niveau d'hygiène

¹⁶⁹ Pineau C., Etat des lieux des contrôles sur le secteur de la remise directe par le service Sécurité Sanitaire de l'Alimentation en Seine-Saint-Denis et création d'un fascicule de formation à l'attention des inspecteurs des services communaux d'hygiène, 2018, Mémoire de CEAV – Santé Publique Vétérinaire, ENSV VetAgro Sup 2018, pp. 76

¹⁷⁰ Idem

¹⁷¹ DDPP 93, Bilan DDPP 2016, archives - document internes DDPP, pp 15

¹⁷² Entretiens n°1, 2, 11 et 12

ne permet pas d'établir un simple avertissement mais chez lesquels les agents pressentent qu'une mise en demeure sera suivie d'effet.

Le dispositif Alim' Confiance permet aux consommateurs de prendre connaissance du niveau d'hygiène des établissements inspectés. Dans certains dialogues avec les administrés contrôlés on assiste à une sorte de « chantage au smiley », l'affichage d'un smiley « à améliorer » ou « à corriger de manière urgente » étant présenté comme risquant de faire fuir la clientèle, et au contraire l'affichage d'un « très satisfaisant » comme un moyen d'attirer le chaland. La finalité présentée par les inspecteurs est invariablement d'améliorer le niveau d'hygiène des établissements. L'application du dispositif par les agents du service SSA leur donne un pouvoir en vertu de la publicisation des résultats de leurs contrôles, mais nous allons le voir dans la partie suivante, ce pouvoir est challengé par les autres entités évoluant sur le champ du contrôle sanitaire.

B. Une nouvelle source de tensions entre les acteurs

Dans cette partie nous verrons que le dispositif Alim' Confiance bouleverse l'équilibre entre les entités en charge du contrôle de la salubrité des aliments. Nous avons identifié un effet induit de l'outil de communication qui par l'accès offert grand public aux résultats des contrôles du service SSA crée une remise en cause de la légitimité des agents du service SSA. Pierre Lascoumes évoque le rôle des instruments en tant qu'enjeux stratégiques : « À côté des stratégies d'acteurs, le rôle des acteurs-réseaux constitués autour des instruments doit être sérieusement considéré. Enfin, si les instruments ne sont pas inertes, ils ne sont pas non plus immuables. Dans une perspective foucauldienne ils doivent aussi être considérés comme des enjeux stratégiques. Ils sont l'objet de résistance et peuvent être objet de débat social. On peut ainsi étendre à l'ensemble de l'instrumentation ce que Desrosières dit à propos des statistiques lorsqu'il considère qu'elles structurent l'espace public en imposant des catégorisations et créant des pré-formatages des débats qui sont souvent difficiles à mettre en discussion : « C'est donc une échelle des niveaux de débattabilité des objets qu'il faut travailler »¹⁷³ En nous appuyant sur cette idée, nous avons étudié le développement de tensions autour de l'outil Alim' Confiance.

Nous verrons également dans une optique de sociologie des organisations, qu'« il ne peut y avoir coopération que si chaque acteur dans l'organisation a le sentiment que les charges communes ou les difficultés que connaît l'entreprise sont partagées de manière équitable par tous. Même si cet apport a déjà été observé avant lui, Rawls souligne fortement que la coopération ne se décrète pas plus qu'elle ne s'impose : elle n'a lieu que si les individus ont le

¹⁷³ Lascoumes P., « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », Le Portique [En ligne], 13-14 | 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 21 juillet 2015. URL : <http://leportique.revues.org/625>

sentiment d'être dans un univers de justice. »¹⁷⁴ et de valorisation. Les difficultés communes rencontrées par les agents en Seine-Saint-Denis créent un espace de rencontre et rassemblement facilitateur, si ce n'est de coordination, au moins de coopération.

1. « Seule » l'hygiène est évaluée

Nous avons vu qu'actuellement dans le dispositif Alim' Confiance seuls les contrôles effectués par le service SSA étaient mis en transparence. Par conséquent cela offre une visibilité accrue sur les actions du service. On peut se demander quel regard portent les autres services contrôlant l'hygiène des commerces du secteur de la remise directe sur ce dispositif et, à travers ce discours, le regard qu'ils portent sur l'action du service SSA.

Pour certains agents du service LQA, la mise en transparence des résultats montre à la population intéressée la faible pression de contrôle qui touche les établissements du champ de contrôle en remise directe.

« Ça prouve aussi qu'on n'en fait pas beaucoup par rapport au nombre de commerces, donc ce n'est pas très valorisant » Entretien n°14, un agent de la DDPP

Dans le cadre de la mise en transparence des résultats de contrôles officiels, afin d'atteindre le nombre de résultats publiés escompté, le respect à minima de la programmation des inspections fondée sur l'analyse de risques a été rappelée à l'ensemble des services SSA déconcentrés¹⁷⁵ français par le ministère de l'Agriculture. Si la publicisation des résultats n'est pas valorisante par le nombre affiché, ce n'est pas le seul grief qui est fait à ce dispositif. L'affichage des résultats en concernant uniquement le volet l'hygiène des établissements, d'une part ne proposerait qu'un reflet partiel du travail de l'ensemble des services – certes tous légalement compétents pour les contrôles sur l'hygiène – intervenant sur ces commerces, et d'autre part, ne rendrait accessible qu'une information partielle aux consommateurs. Cet état de fait est autant mis en avant par les agents du service SSA :

« Ouvrir Alim Confiance à LQA... il faudrait prendre en compte la qualité et la loyauté, parce que ça peut être propre mais vraiment pas loyal et vice versa... » Entretien n°12, un agent de la DDPP

que par les agents du service LQA :

« Nous on ne fait pas que l'hygiène, alors mettre un sticker smiley pour l'hygiène alors qu'on l'aligne sur les prix ou ses pratiques frauduleuses non merci, c'est un peu délicat. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

et par les agents des services municipaux :

« Nous nous faisons tout, les entreprises, la dératisation, l'aide à l'habitat, les commerces, la totale : l'hygiène, et les nuisances environnementales y compris, alors s'il est propre mais qu'il

¹⁷⁴ Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y-F., (2005), *Les Nouvelles approches sociologiques des organisations*, troisième édition, Paris : Seuil, p. 300

¹⁷⁵ Ministère en charge de l'agriculture, *Document orientations stratégiques et priorités 2018 pour l'organisme DGAL*, Instruction technique DGAL/SDPRAT/2017-736 du 13/09/2017

enfume tout le quartier avec sa friture un smiley jusqu'aux oreilles... c'est nous qui nous prenons les plaintes » Entretien n°6, un agent d'un service d'hygiène municipale

Ces extraits d'entretiens montrent qu'Alim' Confiance renvoie chaque service et chaque agent à son référentiel de contrôle. L'extension d'Alim' Confiance à tous les agents les renverraient également dos à dos, chacun se targuant des pouvoirs et spécificités propres de ses domaines de compétences, face au contrôle de l'hygiène qui lui, est commun. Depuis la création des services de contrôles en France, leur implication sur le secteur de la remise directe et de la sécurité de notre alimentation repose sur la cogestion et la corégulation¹⁷⁶, c'est-à-dire sur la mise en œuvre de normes publiques dont l'articulation ne va pas de soi entre les différentes entités de contrôle. A l'heure actuelle la cogestion est surtout pensée en termes de partage des secteurs de contrôle, dans une logique de diminution des coûts, sans vraiment s'intéresser à l'articulation des contrôles entre les différents acteurs. « On est habilité à la fois sur l'animal et le non animal, c'est très vaste et l'animal c'est l'endroit où les deux services se rencontrent et des fois se télescopent aussi. »¹⁷⁷ La question pertinente par rapport à la cogestion, pourrait être plutôt celle de la définition des périmètres pertinents d'intervention de chacune des entités concernées pour une meilleure lisibilité du dispositif.

Toutes les personnes rencontrées nous ont fait part de situations où, les inspecteurs de différents services ont contrôlé un même établissement à peu de temps d'intervalle, et ont porté des conclusions différentes sur la maîtrise de l'hygiène. Les responsables des établissements sont donc en mesure de comparer les différents contrôles, ce qui accrédite l'idée d'une concurrence entre inspecteurs des services vétérinaires, des fraudes et des mairies. Dans une perspective de sociologie des professions on peut parler d'écologie des professions¹⁷⁸ c'est-à-dire « de la répartition de territoires entre groupes professionnels qui peuvent réaliser les mêmes tâches. » Dans cette « compétition », les représentations cognitives qui s'articulent autour de « représentations en mémoire à long terme de l'ensemble d'un savoir acquis par un individu au cours de son histoire »¹⁷⁹ façonnent pour les inspecteurs l'idée de ce devrait être un contrôle et la manière de le conduire.

Les jugements des inspecteurs sur une même situation peuvent donc être différents comme le raconte un cadre de DDPP « Moi ce qui me gêne ce sont les cas dont j'ai parlé : lorsqu'on travaille dans la même direction, qu'on aille au même endroit, qu'on fasse des contrôles sur les mêmes points, ou en tout cas les mêmes thématiques, on fait tous les deux un contrôle d'hygiène et on n'a pas les mêmes conclusions, un qui sourit et l'autre qui ferme. Y'en a un qui ne voit pas les souris et l'autre qui constate que c'est un HLM à souris. Je ne dis pas que SSA travaille mieux qu'LQA ou l'inverse ce n'est pas ça le point »¹⁸⁰. Or ces jugements n'engagent non pas chaque inspecteur pris individuellement, mais le représentant de l'État qu'il est au

¹⁷⁶ Bonnaud L., Coppalle J., op. cit.

¹⁷⁷ Entretien n°9

¹⁷⁸ Bonnaud L., Coppalle J., op. cit.

¹⁷⁹ Denis D., et Dubois D., « La représentation cognitive : quelques modèles récents », *L'année psychologique*, année 1976, 76-2, pp 541-562

¹⁸⁰ Entretien n° 9

moment où il l'énonce, et si le constat est fait par SSA, il sera visible pendant un an sur Alim' confiance sans que les autres services, s'ils ont constaté une situation différente ne puissent modifier le niveau de maîtrise de l'établissement dans le dispositif de mise en transparence.

Les services d'hygiène des municipalités de Seine-Saint-Denis utilisent le dispositif Alim' Confiance pour connaître l'activité de la DDPP sur « leur territoire »¹⁸¹. Mais si le dispositif n'est pas toujours compris¹⁸² malgré une réunion explicative par la DDPP en 2017, les échanges que nous avons pu avoir avec les inspecteurs des services communaux ont révélé l'expression d'un doute quant à la qualité des inspections et des agents réalisant les contrôles. C'est la légitimité du contrôleur SSA qui est en jeu :

« Quand on a vu les résultats d'Alim' Confiance, on a bien rigolé. Les résultats me font pleurer de rire. Les résultats affichés me font douter sur la personne qui va faire le contrôle, et sur la fiabilité du résultat. Je vois des commerces 4 étoiles alors qu'on sait qu'ils sont dégueulasses, et qu'on les a déjà contrôlés et fermés plusieurs fois. Par exemple la boucherie [Enseigne], comment peut-elle avoir un très satisfaisant ! Y'en a sur lesquels nous sommes d'accord. Telle boulangerie satisfaisant... je crois que j'ai des critères beaucoup plus sévères que les vôtres. Je pense qu'il y a un gros problème, soit c'est moi qui suis trop sévère soit c'est la DDPP qui a changé tout un tas de trucs, de critères, et je dois plus être à la page. » Entretien n°6, un agent d'un service d'hygiène municipale

Dans cet exemple les décisions du ministère de l'Agriculture sont contestées au nom d'une expertise locale. Alim' Confiance a donc eu pour conséquence de remettre en cause la légitimité de l'acteur appartenant au service SSA de la DDPP dans son inspection aux yeux des autres services de contrôle n'ayant pas accès à cet outil de publication.

Ainsi le contrôle relatif à l'hygiène des établissements est un régime fait de cohabitation, opposition voire de syncrétisme. En cas de conclusion du contrôle différente par plusieurs acteurs, seule l'évaluation du service SSA apparaîtra, ce point a été identifié et mis en relief comme un générateur de conflits. Toutefois ces conflits autour d'une évaluation peuvent être le révélateur d'un rapport différencié aux administrés.

2. Révélateur du rapport aux contrôlés et aux spécificités du département

Nous l'avons observé précédemment, pour le service SSA, les mesures coercitives sont envisagées à l'issue d'un processus d'inspection et de réflexion sur l'effet potentiel d'un avertissement administratif ou de mesures portant grief pour faire évoluer le fonctionnement de l'établissement contrôlé vers le respect de la réglementation. Les agents du service SSA, s'inscrivent dans une optique pédagogique vis-à-vis du contrôlé. En effet, les agents ont l'habitude de convoquer les administrés pour leur notifier une mise en demeure, une fermeture et parfois un avertissement. Durant ces convocations, les agents font preuve de

¹⁸¹ Entretiens n° 6, 7 et 13

¹⁸² Entretien n°6

pédagogie¹⁸³ en expliquant et reprenant la grille d'inspection sur les points à améliorer et ils illustrent les constats ayant donné lieu à la décision de mise en demeure ou de la fermeture par des photographies effectuées lors de l'inspection. Les contrôles effectués par les agents des services des fraudes ne sont pas faits dans la même optique, le contrôle de l'hygiène n'est « ni obligatoire, ni systématique »¹⁸⁴ et cette thématique représente d'après les agents LQA 20 à 30%¹⁸⁵ de leur temps de travail.

« On n'a même pas les mêmes objectifs de mission, nous on voit que les services vétérinaires font plus dans l'accompagnement des entreprises. [...] Mais nous, on est surtout une administration de contrôle avec un but répressif derrière. Quand un pro pose des questions on va lui répondre, mais on part du principe qu'il connaît la réglementation on vient juste vérifier qu'il l'applique bien. Nous on est dans le répressif, on va chercher les trucs qui ne vont pas, les infractions, en fonction de ce qui existe déjà. » Entretien n°14, un agent de la DDPP

« Nous on est ministère des finances, de l'économie et des finances ! Il y a un intérêt à la fraude, [...] je ne demande pas de l'évaluer à l'euro près mais quand même, [...] c'est ça qui va faire l'intérêt du délit, on est sur une fraude un délit économique, il faut chiffrer, il faut le vendre au procureur, même si on fait une transaction derrière, ça a un peu plus de gueule » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

L'inspection des établissements de remise directe par les services de la DDPP de Seine-Saint-Denis s'inscrivent dans les conclusions de Laure Bonnaud et Jérôme Coppalle pour qui le contrôle « doit donc être envisagé 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 »¹⁸⁶. Des inspections par des entités différentes bien que s'intéressant toutes à l'hygiène donneront certainement des résultats différents, dans leurs constats et dans leurs suites.

Toutefois, le département d'exercice des missions des différents acteurs donne un cadre « particulier »¹⁸⁷, sur lequel tous s'accordent, malgré la concurrence relative entre les services, le niveau d'hygiène des commerces alimentaires du département est tel qu'il y a de l'espace pour chacun.

Notre étude est territorialisée, la Seine-Saint-Denis en représente le cadre, une récente mission d'évaluation parlementaire¹⁸⁸ a été réalisée sur ce territoire. Elle permet de rendre compte, de manière fine, des spécificités de ce territoire et de l'adéquation des moyens d'action de la puissance publique à ces mêmes spécificités. Le département présente un certain dynamisme démographique et économique qui ne saurait pourtant faire oublier les

¹⁸³ Extrait de carnet de terrain, convocations d'administrés pour notification d'avertissement, de mise en demeure ou de fermeture par divers agents SSA

¹⁸⁴ Entretien n°9

¹⁸⁵ Extrait de carnet de terrain, inspection d'une boulangerie avec un agent du service LQA juin 2018

¹⁸⁶ Bonnaud L., Coppalle J., op. cit.

¹⁸⁷ Entretiens n°1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14

¹⁸⁸ Cornut-Gentille F., op. cit.

difficultés du territoire et de ses habitants, auxquelles sont confrontés les agents dans leurs inspections et contrôles.

Les agents sont confrontés à la précarité des populations du territoire, en effet, la population de Seine-Saint-Denis dispose du plus faible niveau de vie de la France métropolitaine, et le taux de pauvreté y est de 28,6% contre 14,7% au niveau national. L'ensemble de la DDPP prend soin de contrôler les points d'alimentations des consommateurs les plus précaires.

« Au marché c'était pareil : [...] Là, c'est périmé et c'est à température ambiante on nous répond « mais c'est pour les miséreux » Ah bon ? Ils n'ont pas le droit à la sécurité sanitaire des aliments d'après ce que vous êtes en train de me dire Monsieur... Hé bien si ! [...] On est en Seine-Saint-Denis, les marchés c'est blindé, les gens vont y faire leurs courses, c'est moins cher qu'à Carrefour ! Et on trouve : des produits qui vont être périmés dans deux jours à un euro ; des produits qui sont périmés depuis deux jours à un euro ; voir périmés de beaucoup plus... C'est notre rôle de le faire, c'est là qu'elle fait ses courses la population » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

Au cours de la convocation pour une notification de fermeture administrative de son établissement, un gérant a justifié le mauvais état d'entretien et d'hygiène de ses locaux et équipements par le fait que le quartier d'implantation était « très populaire ». L'agent du service SSA lui a répondu en ces termes : « Ce n'est pas parce que le quartier est populaire que vous avez la possibilité de faire n'importe quoi. La sécurité sanitaire [des aliments] c'est un droit, et vous monsieur c'est votre devoir. Le croissant, qu'il soit vendu à Paris dans le 16^e ou dans votre quartier il doit être sain. » Extrait de carnet de terrain, DDPP 93, juin 2018

Ces consommateurs ne sont donc pas oubliés de la protection sanitaire visée par les contrôles d'hygiène des commerces du champ de la remise directe. Ce fort taux de pauvreté s'accompagnant du plus fort taux de chômage de la région parisienne, ce critère entre parfois en ligne de compte lors des inspections, notamment pour l'échelonnement des suites :

« Je fais peu de fermeture, en général si je ferme c'est vraiment grave. Je préfère convoquer dans un premier temps. C'est qu'il y a des familles, des enfants derrière une fermeture. Il faut faire attention. Après chacun fait avec son humanité »¹⁸⁹

[Face à un contrôle dans un établissement dont les gérants sont manifestement en grande précarité et dont les enfants vivent dans l'arrière-boutique] « On leur fait peur avec un gros avertissement et on revient dans 15 jours. Cette fois on leur laisse leur chance, on a des enfants aussi, on est père de famille, on n'est pas de pierre on est des humains, voilà. Et ça fonctionne. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

Devant des situations variées, les agents avec lesquels j'ai pu échanger, qu'ils soient de la DDPP ou des services municipaux, se souviennent tous avoir décidé de « laisser une chance » à des administrés manifestement sur le fil de la précarité. Sur ce territoire, les agents sont également confrontés à des lieux qui ont « mauvaise réputation »¹⁹⁰, des quartiers qualifiés de

¹⁸⁹ Extrait de carnet d'entretien, échange avec un agent du service SSA lors d'un contrôle d'un établissement de restauration commerciale, mai 2018

¹⁹⁰ Entretien n°8

« territoires perdus pour la république »¹⁹¹ que certains agents préfèrent « faire le matin, car ils dorment [les délinquants] à 10h du matin »¹⁹². La Seine-Saint-Denis affiche le taux de criminalité pour 1 000 habitants le plus important de France métropolitaine¹⁹³. Mais pour autant les agents n'évitent pas les contrôles dans ces zones, que ce soit en journée « je ne dis pas qu'il ne faut pas y aller, il n'y a pas de zone ou de moment... force doit rester à la loi. »¹⁹⁴ ou en soirée sous protection policière pour les agents participants aux CODAF « Dans un contexte où on arrive à 40 personnes dans un quartier super sensible avec le Préfet. [...] C'est impressionnant, ce sont des quartiers où on a peur... si l'équipe [de police] part, je me liquéfie sur place, avec des réactions de la population très variables »¹⁹⁵.

Les agents sont souvent confrontés à une population allophone, « il n'y a rien qui ressemble à la Seine-Saint-Denis, même les quartiers chauds des villes de province. Il y a tous les pays du monde qui sont représentés, c'est une statistique que la direction de l'immigration sort souvent au préfet pour le faire rire, comme eux connaissent exactement les titres de séjour par pays, il y a quasiment 200 nationalités »¹⁹⁶ voire non francophone, ils doivent alors composer pour faire leurs inspections et leurs suites :

« On a le problème de la langue, on fait des contrôles en anglais. Alors je ne suis pas non plus bilingue, je bricole comme je peux, il faut se mettre au niveau de l'administré pour avoir un semblant de compréhension. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

« [nom d'un agent] m'a dit « je parle 3 mots dans à peu près 400 langues », effectivement ils rencontrent un peu de tout, moi je n'arrive pas à lire le nom des gérants alors je me dis qu'ils ne vont rien comprendre à l'avertissement. » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

Comme le montre le dernier extrait d'entretien, il existe une adaptation à l'exercice des missions en Seine-Saint-Denis, et une interrogation quant à la limite de la démarche administrative :

« On convoque les gens pour leur expliquer, [...] donc je le reçois [le gérant], il peut venir avec un traducteur, une personne de confiance, et je vais lui expliquer le rapport avec des mots qui lui parlent, qu'il comprend. » Entretien n°12, un agent de la DDPP

« Faut essayer d'adapter des fois... les injonctions précisant « on va vous enjoindre de ..., et quand on vous aura notifié le courrier qui va venir après, on vous demandera de corriger ça, pour vous mettre en conformité avec tel texte, punissable de telle sanction et, si vous ne le respectez pas il y a encore telle sanction, mais vous pouvez faire un recours gracieux, hiérarchique ou dans tel tribunal » ... Je me dis, mais mon dieu, quoi ! Je ne suis pas sûre que nous même on comprenne ce qu'on écrit. Il y a un monde en fait entre ce qu'on est censé faire et le public auquel on s'adresse. » Entretien n°9, un cadre de la DDPP

¹⁹¹ Entretien n° 10

¹⁹² Entretien n° 14

¹⁹³ Cornut-Gentille F., op. cit.

¹⁹⁴ Entretien n° 11

¹⁹⁵ Entretien n° 2

¹⁹⁶ Entretien n° 10

Ces situations, dans les difficultés qu'elles font vivre au quotidien et les ajustements qu'elles appellent, rapprochent les services, et leurs permettent de trouver des points de discussion, de partage, voire de connivence. Il en est de même avec la qualification du niveau d'hygiène sur le département. Celui-ci est jugé de manière univoque par les agents, quel-que-soit le service :

« On part de très très loin, le niveau d'hygiène progresse sur certaines choses et en même temps il régresse. [...] Et puis bon parfois, quand le gars il n'a pas de lave-main, quand il en sera à la décontamination des légumes on aura fait un pas ! » entretien n°11 un agent de la DDPP

« Le département fait aussi qu'on est obligé de passer par là, de contrôler de l'hygiène parce que le niveau n'est pas là, on voit des trucs plus sales que dans d'autres départements. [...] On est plus souple dans ce département que dans d'autres par la force des choses parce que le niveau général veut cela aussi. » Entretien n°14 un agent de la DDPP

« A être en Seine-Saint-Denis on a un regard déformé, on s'habitue, il y a des adaptations à ce qu'on voit, au niveau d'hygiène général. Ce qui ne serait pas acceptable ailleurs devient passable, voir largement passable ici. On a forcément l'œil qui s'habitue. » Entretien n°7 un agent d'un service municipal

Ces réflexions, nous laissent à penser qu'il existe une coalition réduite, autour du niveau d'hygiène alimentaire en Seine-Saint-Denis. Le partage d'expérience et de croyances spécifiques « détermine tout à la fois les frontières de la coalition, mais également la coordination durable de leurs actions dans le cadre de politiques publiques »¹⁹⁷. La prise en considération du facteur territorial et de ses spécificités est un liant fort entre tous les services compétents dans le domaine du contrôle de l'hygiène alimentaire en remise directe. La transmission du fascicule de formation à l'attention des services communaux réalisée durant la partie technique de ce stage à la DDPP de Seine-Saint-Denis, par lettre circulaire du préfet à l'ensemble des maires du département (*annexe 4*) insistait sur ce point et sur l'importance de l'action de l'ensemble des services dans une offre dégradée en Seine-Saint-Denis.

Dans cette troisième partie nous avons vu que le dispositif Alim 'Confiance par le rapport qu'il instaure entre le contrôleur, le contrôlé et le consommateur modifie la perception des résultats du contrôle pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le secteur de la remise directe. S'il est un cadre contraignant, ne permettant que 4 niveaux d'évaluation, les inspecteurs du service SSA s'en accommodent et tirent à leur avantage les nouveaux usages que cet outil permet.

La seule participation du service SSA apporte une nouvelle visibilité à ces acteurs, ce qui déstabilise les relations qui existaient avec les services des Fraudes et des municipalités. On observe une résistance de ces derniers à l'entrée dans le dispositif et dans le même temps une frustration à en être exclus. Dans certains cas, l'accès au résultat du contrôle des établissements amènent, au nom d'une expertise locale, certains inspecteurs à mettre en

¹⁹⁷ Bergeron H., art. cit.

doute la légitimité des agents SSA à conduire les contrôles. Cette observation révèle le positionnement encore instable des acteurs, en perpétuelle lutte de pouvoir pour assoir leur légitimité sur ce champ de l'action publique et au final la propriété des contrôles d'hygiène en remise directe.

Une coalition de la cause, à l'échelle du département, s'attachant à l'hygiène des denrées alimentaires transcende ce jeu de pouvoir. Les caractéristiques socio-économiques du département et le niveau d'hygiène des établissements de commerce de détail sont des points de rassemblement. Les difficultés communes rencontrées par les agents quelles que soient leurs structures de rattachement constituent des ponts sur lesquels peuvent se construire si ce n'est une coordination, au moins une entraide.

Conclusion et prospective

Conclusion

Située à l'intersection de plusieurs politiques publiques, la sécurité sanitaire des aliments fait intervenir plusieurs acteurs et groupes d'acteurs dont les responsabilités et missions sont par ailleurs plus larges. Les contrôles de l'hygiène des établissements appartenant au champ de la remise directe (restauration commerciale, distribution, métiers de bouche) n'échappent pas à cette situation. En Seine-Saint-Denis, les services de la DDPP (SSA dont le donneur d'ordre est la DGAI et LQA dont le donneur d'ordre est la DGCCRF) et les services municipaux d'hygiène ou les SCHS interviennent à leur tour ou simultanément sur le champ de la remise directe, chacun poursuivant ses enjeux propres avec ses propres répertoires d'action et catégories cognitives. La délimitation des territoires et des espaces fonctionnels de contrôle est rendue difficile par l'imbrication législative et normative qui domine le secteur de l'hygiène alimentaire, même si le "Paquet Hygiène" fait figure de référence commune en fixant les objectifs généraux.

Notre mission au sein de la DDPP¹⁹⁸ de Seine-Saint-Denis visant à effectuer un état des lieux des contrôles en remise directe réalisés par le service SSA et la création d'un fascicule de formation à l'attention des services communaux d'hygiène nous a permis de prendre part à la vie du service et de rencontrer de multiples acteurs. Les questions de la redondance des missions, de l'organisation d'une coopération ou, de la concurrence entre les services nous ont amené à conduire une réflexion sur la division institutionnelle du travail sur ce secteur d'activité.

Les évolutions qui ont été induites par la RéATE regroupent dans une même structure administrative les deux principaux acteurs des contrôles officiels en remise directe. L'étude de l'organisation de la DDPP de Seine-Saint-Denis depuis la RéATE nous a permis de démontrer que ces évolutions préservent pour l'essentiel, les modalités de régulation antérieure dans ce secteur, préservant la division institutionnelle du travail en place avant la réforme. Il semble donc que pour les missions que nous étudions, la réforme ait abouti à une juxtaposition, sans réelle mutualisation. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation.

Ni l'échelle nationale, ni l'échelle régionale ne s'est imposée à ce jour comme légitime pour intégrer les diverses composantes – ministères de l'Agriculture, des Finances, de la Santé/ municipalités – dans une politique commune sur le secteur de la remise directe. Les périmètres d'action restent disparates et chaque acteur défend la primauté de l'action qu'il privilégie, souvent sous l'emprise d'organisations administratives antérieures. Néanmoins, dans une optique d'efficacité pour la protection des populations et de crédibilité vis-à-vis des professionnels, ce champ de contrôle aux intervenants divers appelle une coordination locale.

¹⁹⁸ Synthèse disponible en *annexe 1*

L'action publique en matière de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans le domaine de la remise directe est sous-tendue par un discours qui consiste à affirmer que le développement du contrôle sera d'autant plus porteur qu'il est réalisé à la fois dans une dynamique transversale par les acteurs impliqués, et dans une dynamique transversale aux échelles territoriales (département, commune, et région pour la programmation des services de la DDPP). Toutefois la coordination bute sur la complexité des jeux d'échelles et la diversité des outils de gestion, l'enchâssement permanent des responsabilités institutionnelles par lequel s'emboîtent les compétences légales et, les politiques volontaristes, ainsi que les cloisonnements organisationnels propres à chaque acteur qui perpétuent un système peu intégré. Malgré l'existence d'un protocole national de coopération, en Seine-Saint-Denis, les outils de coopération et de concertation ne sont pas formalisés. Nous avons mis en évidence la création d'espaces spontanés et informels d'échanges où, les compétences et spécificités de chaque entité sont reconnues et offrent l'espace nécessaire à une certaine coopération.

Les différentes expériences relatées dans les deux premières parties de notre étude, malgré l'existence de cadres institutionnels et formels pour favoriser la coordination entre les acteurs montrent qu'elle n'est pas mise en place. L'étude du CODAF, dispositif interministériel très actif et emblématique en Seine-Saint-Denis, nous a montré que cette inter-ministériarité est d'autant plus efficace que les services de terrain disposent d'une connaissance précise des politiques portées par chaque ministre et les compétences techniques correspondantes, ainsi que la nécessité impérieuse de la présence d'un chef d'orchestre perçu comme légitime pour mobiliser les acteurs.

L'année 2017 a vu la mise en place d'un nouveau dispositif : Alim' Confiance. Notre étude a montré qu'en Seine-Saint-Denis ce dispositif installe un nouveau rapport entre le contrôleur, le contrôlé et le consommateur, et il modifie la perception des résultats du contrôle pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le secteur de la remise directe. S'il est un cadre contraignant, ne permettant que 4 niveaux d'évaluation de la maîtrise de l'hygiène, les inspecteurs du service SSA s'en accommodent et tirent à leur avantage les nouveaux usages que cet outil permet.

A ce jour, seuls les contrôles effectués par la DGAI sont mis en transparence dans ce dispositif, cela apporte une nouvelle visibilité à ces acteurs qui déstabilise les relations qui existaient avec les services des fraudes et des municipalités. On observe une résistance de ces derniers à entrer dans le dispositif et dans le même temps une frustration à en être exclus. Ainsi la mise en œuvre actuelle d'Alim' Confiance modifie les configurations des acteurs, notamment par des processus d'exclusion – inclusion (volontaire) au risque de remettre en cause la cohérence visée de l'action publique : la mise en transparence de l'ensemble des résultats des contrôles d'hygiène alimentaire conformément aux attendus de la réglementation européenne et de la Loi D'avenir pour l'Agriculture. Dans certains cas, l'accès au résultat du contrôle des établissements amènent, au nom d'une expertise locale, certains inspecteurs à mettre en doute la légitimité des agents SSA à conduire les contrôles. Cette observation révèle le positionnement encore instable des acteurs, en perpétuelle lutte de pouvoir pour assoir leur

légitimité sur ce champ de l'action publique et au final la propriété des contrôles d'hygiène en remise directe.

Une coalition de la cause, à l'échelle du département, s'attachant à l'hygiène des denrées alimentaires transcende ce jeu de pouvoir. Les caractéristiques socio-économiques du département et le niveau d'hygiène des établissements de commerce de détail sont des points de rassemblement. Les difficultés communes rencontrées par les agents quelles que soient leurs structures de rattachement constituent des ponts sur lesquels peuvent se construire si ce n'est une coordination, au moins une entraide.

Prospective

En décembre 2017, l'un des agents fonctionnaires de police a fait valoir ses droits à la retraite au sein du service SSA, il n'a pas été remplacé. Le départ de cet agent se ressent sur la programmation initiale 2018. Les agents présents doivent assurer l'ensemble des CODAF organisés par la préfecture, ils sont donc sollicités une semaine sur deux voire plus en cas d'absence des uns et des autres. Il faut ajouter aux CODAF les sollicitations pour des contrôles le week-end tels que les marchés et foires. Un nouveau départ à la retraite est prévu en juillet 2019, ce départ, à priori non remplacé, sera pris en compte dans la programmation 2019 sur le secteur de la remise directe afin de répondre aux actions obligatoires de la surveillance mise en place par la DGAI. Cependant, la répartition géographique des agents devra être revue et une nouvelle répartition de l'effectif est envisagée, notamment pour continuer à assurer une présence hebdomadaire aux CODAF avec le glissement d'un agent actuellement en charge du contrôle des offices satellites (restauration collective) sur la remise directe à mi-temps.

A ce remaniement du service concernant le contrôle de la remise directe sur le département se pose la question de l'avenir du contrôle officiel de ce secteur. En effet comme nous l'avons vu les contrôles sont essentiellement réalisés par les agents de la DDPP qu'ils appartiennent au service SSA ou LQA, le rôle des services communaux et des SCHS étant encore mineur. Mais l'avenir des contrôles que nous avons étudiés pourrait être remis en cause, dans la perspective des évolutions d'Action publique 2022¹⁹⁹ et du rapport CAP22.

Le programme Action Publique 2022, lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017, vise à transformer l'administration en trois points : améliorer la qualité des services publics, offrir un environnement de travail modernisé aux fonctionnaires et maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens. Un comité de 34 membres, issus principalement de la haute fonction publique, du monde politique et économique, est chargé de proposer des pistes de réformes sur 21 politiques publiques. Il était prévu que ce rapport soit rendu public par le gouvernement en octobre 2018 suite aux décisions et orientations du gouvernement pour la

¹⁹⁹ Le portail de la modernisation de l'action publique, *Lancement d'Action Publique 2022 : un programme pour accélérer la transformation publique* [en ligne] (mise à jour 16/10/2017) www.modernisation.gouv.fr, consulté le 15 mai 2018

loi de finance 2019²⁰⁰ mais il a été dévoilé au mois de juillet 2018 par une organisation syndicale²⁰¹.

Dans le contexte de la programmation d'Action publique 2022, il s'agit de savoir quelle sera la place que l'État souhaite que les services déconcentrés conservent pour les contrôles d'hygiène sur le secteur de la remise directe. Dans cette perspective un article du journal « acteurs publics » du 15 juin 2018²⁰² reprenait les propos du ministre de l'Economie M. Bruno Le Maire, qui suggérait d'externaliser les contrôles d'hygiène effectués dans les restaurants et sur les aires de jeux pour enfants. Le but de cette réorganisation serait alors de recentrer les missions de la DGCCRF sur la recherche de fraudes. Les pistes retenues pour cette externalisation pourraient alors être financées par les établissements concernés ou être du ressort des collectivités locales. Le rapport action publique 2022²⁰³ mentionne en tant que réforme préconisée : l'extension des délégations par le préfet à des opérateurs privés « pour des contrôles du domaine de la concurrence, de la protection du consommateur et de la répression des fraudes » sans préciser les contrôles visés. L'étude prospective réalisée avant la RéATE analysait le scénario d'un pilotage départemental ou régional de l'inter-ministériarité et y voyait une étape transitoire pour avoir l'opportunité de préparer le terrain pour une réforme plus ambitieuse vers l'externalisation des contrôles ou vers un ministère structuré autour du « client consommateur »²⁰⁴.

Pour 2018, la programmation de la DGAI des inspections sur le champ de la remise directe²⁰⁵ est équivalente à celle de 2017 mais elle semble également être remise en cause dans les années à venir pour le secteur de la remise directe, cependant un abandon des contrôles semble peu probable, ne serait-ce que par la volonté de poursuivre la mise en transparence des résultats des contrôles réalisés via le dispositif Alim' Confiance, à moins que les résultats des nouveaux contrôles mis en place ne soient publiés. Le rapport action publique 2022²⁰⁶ mentionne que dans le domaine sanitaire, la pression de contrôle est moindre en France que dans les autres états membres de l'Union Européenne, il indique que ces contrôles sont bénéfiques pour le consommateur et pour les professionnels eux-mêmes car ils sécuriseraient la filière et augmenteraient les possibilités d'exportation. Ces propos se rapportent aux contrôles effectués en amont de la distribution au consommateur final, ils excluent à priori le

²⁰⁰ Acteurs publics, Laberrondo, « Le rapport CAP22 sera publié en octobre, après les décisions », [en ligne] disponible sur : <https://www.acteurspublics.com/> (mise à jour 13/07/2018) Paris, 13 juillet 2018, consulté le 16/07/2018

²⁰¹ Le Figaro, Landre, « Économies : Le Figaro publie l'intégralité du rapport CAP2022 », [en ligne] (mise à jour 20/07/2018) disponible sur <http://www.lefigaro.fr> , 20 juillet 2018 (consulté le 21/07/2018)

²⁰² Acteurs publics, Laberrondo, « Bruno Le Maire propose d'externaliser certaines missions de la DGCCRF », [en ligne] disponible sur : <https://www.acteurspublics.com/> (mise à jour 15/06/2018) Paris, 15 juin 2018, consulté le 16/07/2018

²⁰³ Le Comité Action Publique 2022, sous la présidence de Bédague, Hamilius, Mc Innes, Mion, *Action publique 2022, service public se réinventer pour mieux servir nos 22 propositions pour changer de modèle*, [en ligne] (mise à jour 20/07/2018) disponible sur <http://www.lefigaro.fr> , juin 2018, consulté le 21/07/2018

²⁰⁴ Perrin D., op. cit.,

²⁰⁵ - Direction générale de l'alimentation, *Modalités de réalisation des contrôles officiels*, op. cit.

²⁰⁶ Le Comité Action Publique 2022 op cit.

champ de la remise directe. Une des réformes préconisées dans le rapport CAP22 est : « contrôles sanitaires : La réforme consiste à augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens. Nous proposons à minima que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels. On pourrait étendre ce mode de financement pour l'ensemble des contrôles existants »²⁰⁷. Le champ du contrôle d'hygiène des établissements de remise directe pourrait donc connaître un bouleversement et une recomposition dans un avenir proche. Quels acteurs historiques garderont des prérogatives dans ce domaine ? Quels nouveaux acteurs apparaîtront dans ce champ d'activité et quel sera leur positionnement ?

Au sein de la DDPP de Seine-Saint-Denis le service SSA a choisi de favoriser l'utilisation des suites relevant des mesures de police administrative. Afin de faciliter la mise en place de suites pénales par le service SSA, l'élaboration de modèles de procès-verbaux correspondant aux principales infractions rencontrées telles que la mise en vente ou l'utilisation de denrées à date limite de conservation dépassée, la perpétuation de mauvaises pratiques appelant plusieurs fermetures administratives etc. devrait être envisagée. La construction et/ou l'appropriation de ces modèles pourrait se faire avec l'aide du service LQA (disposant d'ores et déjà de modèles utilisables par les agents SSA) et du service contentieux de la DDPP. Cela permettrait de valoriser les connaissances et de formaliser la coopération entre les services en sortant des « espaces de dialogue » ces activités.

Les rapports privilégiés du service contentieux avec le parquet et la mise en place de protocoles sur le formalisme des procès-verbaux ou les demandes de transactions pénales (amenant un très bon taux de suite des procès-verbaux émanant des autres services de la DDPP) pourraient encourager les agents du service SSA à proposer ce type de sanction.

La multifonctionnalité des contrôles, à savoir la capacité pour un agent de contrôle à vérifier le respect de plusieurs types de réglementation au cours d'une même visite, avait été évoquée lors de la RéATE²⁰⁸, si cette évolution constituerait un facteur d'acceptabilité des contrôles par les administrés, les politiques publiques à l'œuvre, la programmation, les instruments et les outils devraient être adaptés à ce type de contrôle pour qu'ils soient réalisables.

Afin de favoriser la connaissance mutuelle et les échanges d'informations des services en charge du contrôle de la remise directe permettant in fine une amélioration du niveau d'hygiène des commerces, une réunion annuelle ou bisannuelle présentant le bilan de l'année pourrait être organisée par la DDPP. Dans le même esprit, une coordination ponctuelle ou une demande d'appui sur la gestion de cas jugés complexes par les services communaux d'hygiène pourrait être favorisée afin d'optimiser les relations entre mairies et la DDPP. La question qui se posera alors sera de rendre compatibles les critères d'évaluation de la DDPP avec ceux des SCHS.

²⁰⁷ Le Comité Action Publique 2022, op cit.

²⁰⁸ D. Perrin, op. cit.

Références bibliographiques

Ouvrages

- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y-F., (2005), *Les Nouvelles approches sociologiques des organisations*, troisième édition, Paris : Seuil, p. 300
- Baudot P-Y, Ribémont T., (2010) *Science politique. 50 fiches pour réviser*, Vanves : Editions Foucher, p. 223
- Bernoux P, (2014), *La Sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, 6^e édition, Essais, Paris : Point, p.480
- Besançon J., Borraz O., Grandclément-Chaffy, C., (2004), *La sécurité alimentaire en crise : les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, l'Harmattan, p 306
- Bonnaud L., Coppalle J., (2011), *Qui contrôle ce que nous mangeons ? La sécurité sanitaire des aliments*, Paris, Ellipses Edition Marketing, p 191
- Bourdieu P., (1984), *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, p 302
- Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur la division du travail, Pillon, T., et Vatin, F., p 391
- Boussaguet L, Jacquot S & Ravinet P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur l'approche organisationnelle, Musselin, C., p 391
- Boussaguet L, Jacquot S & Ravinet P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les normes, Lascoumes, P., p 391
- Boussaguet L, Jacquot S & Ravinet, P, (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les référentiels, Muller P., p. 555
- Conseil Général Vétérinaire, (2006), *Histoire des services vétérinaires français*, Paris : Conseil général vétérinaire, p. 477
- De Terssac G., (2003), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*. Paris : La Découverte, p. 448
- DGCCRF, (2007), *La loi du 1^{er} août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, Paris : La Documentation française, p. 356
- Friedberg E., (1988), *L'analyse sociologique des organisations*, édition Toulouse Privat Paris Grep, p. 125
- Friedberg E., (1997), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil, p 136
- Lascoumes P., Le Galès P., (2012), *Sociologie de l'action publique*, 2^e édition, Paris : Armand Colin, 2012, p. 126

Lascoumes P., Le Galès P. (dir), (2005), *Gouverner par les instruments*, Introduction, Paris : Presses de Sciences Po, p. 16, pp 369

Marsan C., « Chapitre 4. Dépasser le phénomène individuel de la résistance », (2008), *Réussir le changement. Comment sortir des blocages individuels et collectifs*, sous la direction de Marsan C. Paris : De Boeck Supérieur, 2008, pp. 109-161.

Articles

Alam T., « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, 2010/1 (n° 78), p. 48-66.

Alam T., 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, n° 79, p. 77-100

Balme R. et Brouard S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 33-50.

Benamouzig D., « Les agences sanitaires : entre réformes et technocratie » In : *Les réorganisations administratives : Bilan et perspectives en France et en Europe* [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2008, généré le 24 avril 2018

Benamouzig D., Besançon J., « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47, 2005, pp 301–322

Bergeron H., Surel Y., Valluy J., « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Année 1998, 41, p. 195-223

Bezes P., « Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative. », 2010, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.775

Bezes P., Le Lidec P., « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 919-942

Bezes P., Le Lidec P., « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541.

Chevallier J., « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19, 2010, pp. 15-28

Chevallier J., « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p 907-918

Clergeau C., « Vers une exception alimentaire ? La sécurité des aliments entre globalisation et crises politiques », In: *Politiques et management public*, vol. 21, n° 2, 2003. « L'action publique face à la mondialisation ». Actes du douzième colloque international - Paris, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2002 - Tome 1. pp. 103-118;

- Debar A., « Les directeurs départementaux sont-ils encore les « patrons » de l'État local ? », *Sciences de la société* [En ligne], 90 | 2013, mis en ligne le 07 avril 2014, consulté le 24 avril 2018.
- De Iulio S., Bardou-Boisnier S., Pailliant I., « Thinking about food in the public space », *Questions de communication* [En ligne], 27 | 2015, pp. 7-77, mis en ligne le 31 décembre 2015, consulté le 02 mars 2016.
- Denis D., et Dubois D., « La représentation cognitive : quelques modèles récents », *L'année psychologique*, année 1976, 76-2, pp 541-562
- Douillet A. C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/4, vol. 53, 2003, pp. 583 – 606
- Dreyfus F., « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 857-864
- Duran P. Thoenig J. « L'état et la gestion publique territoriale », *revue française de science politique*, volume 46 n°4, 1996, pp. 580-623
- Gagneron W., « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (N° 156), p. 923-930
- Lafarge F., Le Clainche M., « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 751-754
- Laforgue D., « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines », *Socio-logos* [en ligne], 4/2019, mis en ligne le 23 septembre 2009, consulté le 28 juin 2018, pp 18
- Lascoumes P., « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 21 juillet 2015.
URL : <http://leportique.revues.org/625>
- Maigret E., « Les trois héritages de Michel de Certeau. Un projet éclaté d'analyse de la modernité », *Annales*, Année 2000, 55-3, pp. 511-549
- Migeon F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985
- Mormont M., « Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs », In : *Economie rurale*, N° 236, 1996, pp. 28-36
- Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », In : *Revue française de science politique*, 50^è années, n°2, 2000, pp. 189-208
- Muller S., « Les abattoirs sous haute surveillance. », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. n°51-3, n° 3, 2004, p. 104–120
- Musselin C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, 2005, pp. 55-71.
- Pierson P., « Increasing returns, path dependance, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol 94, n° 2, 2000, pp. 251-267.

Proulx S., « Une lecture de l'œuvre de Michel de Certeau : L'invention du quotidien, paradigme de l'activité des usagers », In : Communication. *Information Médias Théories*, volume 15 n°2, automne 1994, pp. 170 -197

Salvador J., « le combat de l'Organisation et de l'Institution », *SociologieS* [en ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 22 octobre 2006, consulté le 28 juin 2018, pp. 18

Schnäbele P., « RGPP et modification de l'organisation et de l'action d'un service déconcentré régional », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n° 136), p. 999-1001.

Schultz E., « Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2014, mis en ligne le 05 mai 2014, consulté le 06 août 2018.

Suchman M. C., « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, 20(3), 1995, pp. 571-610.

Thoenig J.-C., La gestion systémique de la sécurité publique. *Revue française de sociologie*, 35, 357-392, 1994.

Trosa S., « Management public : les enseignements d'une enquête sur la perception de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n°136, pp. 895-905

Travaux universitaires

Besançon J., L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po, Thèse de doctorat, 2010.

Damman-Vial D., Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010), Sociologie, Aix-Marseille Université, Thèse de doctorat, 2012, p 394

Nollet J., Des décisions publiques " médiatiques " ? : sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments, Sciences politiques, Lille, Thèse de doctorat,

Pineau C., Etat des lieux des contrôles sur le secteur de la remise directe par le service Sécurité Sanitaire de l'Alimentation en Seine-Saint-Denis et création d'un fascicule de formation à l'attention des inspecteurs des services communaux d'hygiène, 2018, Mémoire de CEAV – Santé Publique Vétérinaire, ENSV VetAgro sup, 2018, pp. 76

Troyano-Groux A., Rationalisation de la programmation de l'inspection vétérinaire dans le domaine alimentaire : Sigal, un instrument indiscret, Mémoire de Master PAGERS, 2015, pp 125

Sources

Sources écrites ou imprimées

Littérature grise

Auvigne F., Masurel H., *Les services de l'administration territoriale de l'Etat en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2015-M-080-01 et de l'Inspection générale de l'administration n° 15127/15104-01, décembre 2015, Paris, p 91

Babusiaux C., Guillou M., *La politique de la sécurité sanitaire diagnostic et propositions*, Cour des comptes, 30 juin 2014, Paris, p 85

Camdessus M., *Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française. Collection des rapports officiels, octobre 2004, p. 202

Communiqué de presse résultats du CODAF 2017, flash info n°10/2018 Délégation nationale à la lutte contre la fraude, 23/05/2018, p. 2

Contreras S. & Foëx E., présentation : *Donner confiance aux consommateurs : Alim'confiance*, Séminaire SDSSA, 1er décembre 2017, Angers

Cornut-Gentille F., Eckert C., « Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers » Synthèse du rapport d'information n° 4019 présenté le 1er décembre 2011, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, 2011, Paris

DDPP de Seine-Saint-Denis, *Bilan DDPP 2016*, archives - document internes DDPP pp 15

Direction générale de l'alimentation, *Modalités de réalisation des contrôles officiels dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) conformément au processus d'inspection*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-856 du 08/11/2017

Direction générale de l'alimentation, *Transmission du protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, appliqué à l'hygiène alimentaire*, Circulaire DGAL/SDRRCC/C2007-8001 du 16 janvier 2007, 11p

Gardon S., Le Naour G., polycopié de cours « Introduction à l'analyse des politiques publiques » 2017/2018, « chapitre 7 : la territorialisation de l'action publique », ENSV VetAgro Sup, Science Po Lyon, janvier 2018

INHESJ, *Etats généraux de l'alimentation, contribution INHESJ*, 6 octobre 2017

Laurand G., Rousset Y., Vernerey M., *Évaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé*, Rapport de synthèse, Inspection générale des affaires sociales, Rapport n°2004-146 La Documentation française. Collection des rapports officiels, Octobre 2004, p. 100

Le Comité Action Publique 2022, sous la présidence de Bédague, Hamilius, Mc Innes, Mion, *Action publique 2022, service public se réinventer pour mieux servir nos 22 propositions pour changer de modèle*, [en ligne] (mise à jour 20/07/2018) disponible sur <http://www.lefigaro.fr>, juin 2018, consulté le 21/07/2018

Leger B., Bonnet F. & Mourgues C., présentation *Une politique des suites efficace*, Séminaire SDSSA, 30 novembre 2017, Angers

Leyzour F., Chevallier D., *Rapport fait Au nom de la commission d'enquête Sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, Assemblée Nationale, rapport 2297, 2000, Paris, p. 379

Massin I., Laurand G., Coustin H., Merloz A., Rapport, *Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport N°09-015-01 RM2009-031P N°005981-01, La Documentation Française, Avril 2009, p. 500

Ministère de l'agriculture, Document orientations stratégiques et priorités 2018 pour l'organisme DGAL, Instruction technique DGAL/SDPRAT/2017-736 du 13/09/2017

Ministère de l'agriculture, Présentation : Alim'Confiance 1 an déjà ! Comité de pilotage Alim'confiance, le 16 mai 2018, Paris

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - direction générale de l'alimentation ; Ministère des affaires sociales et de la santé - direction générale de la santé ; Ministère de la défense - service de santé des armées ; Ministère de l'économie et des finances - direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; Institut national des appellations d'origine, Plan National de Contrôles Officiels PluriAnnuels 2016-2020, *contrôles de la chaîne alimentaire en France*, pp 47

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Compte-rendu du comité de pilotage du dispositif Alim' confiance, 16 mai 2018, 3p

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Vademecum sectoriel remise directe, Version 2.0. SADSSA, 52p

Ministère en charge de l'agriculture, Activités de commerce de détail et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-164 du 22/02/2017

Ministère en charge de l'agriculture, *Opération alimentation "Fêtes de fin d'année" (OFFA)*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-862 du 30/10/2017

Ministère en charge de l'agriculture, *Opération alimentation vacances (OAV)*, Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-464 du 22/05/2017

Oudin B., Woerner G., Gassie J., « Diffusion au public des résultats des contrôles sanitaires officiels : comparaison internationale et acceptabilité pour les parties prenantes », *Notes et études socio-économiques* n° 40 - Mai 2016, pp. 41-63

Perrin D., Vanelle A., Brillet B., Mordant J., Dubois R., Phélizot M., Document de travail, « piste de réforme n°5.3 Adapter et simplifier le dispositif administratif en regroupant les acteurs qui exercent des missions de contrôle des aliments », Paris, 2008, p 19

Relevé de décisions, Réunion sur l'organisation des opérations CODAF, le 12 juin 2018, Préfecture de Seine-Saint-Denis, Bobigny, le 19 juin 2018

Presse

Acteurs publics, Laberrondo, « Bruno Le Maire propose d'externaliser certaines missions de la DGCCRF », [en ligne] disponible sur : <https://www.acteurspublics.com/> (mise à jour 15/06/2018) Paris, 15 juin 2018, consulté le 16/07/2018

Acteurs publics, Laberrondo, « Le rapport CAP22 sera publié en octobre, après les décisions », [en ligne] disponible sur : <https://www.acteurspublics.com/> (mise à jour 13/07/2018) Paris, 13 juillet 2018, consulté le 16/07/2018

Agence France Presse, « Sécurité alimentaire : la répression des fraudes défend son caractère interministériel », dépêche AFP, Paris, France, 05/07/2018

Emission télévisuelle *90' enquête* « tromperie, produits périmés, bactéries : la police des assiettes sur tous les fronts », TMC, diffusion 14/07/2018 20h45

Le Figaro, Landre, « Économies : Le Figaro publie l'intégralité du rapport CAP2022 », [en ligne] (mise à jour 20/07/2018) disponible sur <http://www.lefigaro.fr> , 20 juillet 2018 (consulté le 21/07/2018)

Le Monde, Assemat B., « Sécurité alimentaire : Les autorités de contrôle ne sont pas adaptées ! », Paris, 18/04/2018

Le Parisien ed. Seine-Saint-Denis, Poupeau T., « Ils font le grand ménage chez les restaurateurs ! », 28/03/2018

Textes législatifs

Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant, JORF n°0303 du 31 décembre 2009, page 23335

Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude, JORF n°0072 du 26 mars 2010, page 6015

Arrêté du 28 février 2017 relatif aux modalités d'application du décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016, JORF n°0052 du 2 mars 2017, texte n° 50

Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État, JORF n°0077 du 1 avril 2009, texte n° 47

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF n°0040 du 17 février 2010, texte n°12

Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France, JORF n°0145 du 25 juin 2010

Décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments, JORF n°0293 du 17 décembre 2016 texte n° 34

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1), JORF n°0238 du 14 octobre 2014 page 16601 texte n° 1

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480 texte n° 1

Règlement (CE) n°178/2002 modifié du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, Journal officiel n° L 031 du 01/02/2002, p. 0001 – 0024

Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, Journal officiel n° L 139, 30.4.2004, p. 1–54

Règlement sanitaire départemental, arrêté préfectoral du 24 décembre 1980, Département de la Seine-Saint-Denis, Direction des affaires Sanitaires de Sociales, Service de l'hygiène publique, p 142

Sitographie

Définition du paquet hygiène [en ligne], <https://www.anses.fr/fr> mis à jour le 06/09/2016 consulté le 27/06/2018

Eurobaromètre spécial 354, Rapport risques liés aux aliments, étude menée par TNS opinion & pp. 176, décembre 2010 [en ligne] <https://www.efsa.europa.eu/>, consulté le 26/04/2018

Le portail de la modernisation de l'action publique, Lancement d'Action Publique 2022 : un programme pour accélérer la transformation publique [en ligne] (mise à jour 16/10/2017) www.modernisation.gouv.fr , consulté le 15 mai 2018

Présentation de l'application Alim' Confiance [en ligne] alim-confiance.gouv.fr consulté le 18/05/2018

Présentation des missions de la DGCCRF et du contrôle de la première mise sur le marché [en ligne] <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/> consulté le 16/05/2018

Sources orales

Liste des entretiens

Numéro d'entretiens	Fonction de la personne interrogée	Durée	Téléphonique / Présentiel
1	Cadre en DDPP	1h05	Téléphonique
2	Cadre en DDPP	1h30	Présentiel
3	Cadre du ministère de l'agriculture	1h05	Présentiel
4	Cadre du ministère des finances	1h35	Présentiel
5	Cadre du ministère de l'agriculture	1h35	Présentiel
6	Cadre et agent en service municipal	1h00	Présentiel
7	Cadre et agent en SCHS	1h15	Présentiel
8	Agent en DDPP	1h00	Présentiel
9	Cadre en DDPP	2h00	Présentiel
10	Cadre en préfecture	1h00	Présentiel
11	Agent en DDPP	1h50	Présentiel
12	Agent en DDPP	2h30	Présentiel
13	Agent en service municipal	1h15	Présentiel
14	Agents en DDPP (x2)	2h15	Présentiel

Liste des observations de terrain

Numéro d'entretiens	Type d'observation	Durée
1	Multi-inspection SSA	Demi-journée
2	Multi-inspection LQA	Demi-journée
3	Réunion de service	2h00
4	Multi-inspection SSA	Demi-journée
5	Multi-inspection SSA et LQA	Demi-journée
6	Multi-inspection SSA	Demi-journée
7	Multi-inspection SSA et LQA	Demi-journée
8	Multi-inspection SSA	Demi-journée
9	Inspection LQA	Demi-journée
10	Multi-inspection SSA	Demi-journée
11	Inspection SSA	Demi-journée
12	Multi-inspection SSA	Demi-journée
13	Multi-inspection LQA	Demi-journée
14	Inspection SSA	Demi-journée
15	Multi-inspection LQA	Demi-journée
16	Inspection SSA	Demi-journée
17	Inspection SSA	Demi-journée
18	Réunion de service	2h00
19	Réunion préfecture	1h00
20	Multi-inspection SSA	Demi-journée
21	Multi-inspection SSA	Demi-journée
22	Multi-inspection SSA	Demi-journée
23	Multi-inspection SSA	Demi-journée
24	Réunion des services	Journée
25	Réunion d'information et de formation à l'attention des services d'hygiène communaux	2h30

Annexes

Annexe 1 : Note de synthèse CEAV - Etat des lieux des contrôles sur le secteur de la remise directe par le service Sécurité Sanitaire de l'Alimentation en Seine-Saint-Denis et création d'un fascicule de formation à l'attention des inspecteurs des services communaux d'hygiène

Introduction – contexte

La notion de commerce de détail est définie à l'article 3 du règlement (CE) n°178/2002, au sein des établissements de commerce de détail, l'arrêté du 21 décembre 2009 quant à lui, distingue les établissements de remise directe et de restauration collective, secteurs pour lesquels des dispositions spécifiques ont été prises. Ainsi la remise directe est définie à l'article 2, alinéa c) de l'arrêté du 21 décembre 2009 comme : « toute cession, à titre gratuit ou onéreux, réalisée entre un détenteur d'une denrée alimentaire et un consommateur final destinant ce produit à sa consommation, en dehors de toute activité de restauration collective. ». Deux secteurs se partagent le champ de la remise directe au consommateur final, le secteur de la restauration commerciale et le secteur de la distribution et des métiers de bouche. Ces activités sont en particulier soumises aux dispositions européennes du paquet hygiène, et ces dispositions communautaires sont complétées par des arrêtés nationaux.

Le service Sécurité Sanitaire des aliments (SSA) de la Direction Départementale de la protection des Populations (DDPP) de la Seine-Saint-Denis exerce une mission de contrôle sur les établissements du champ de la remise directe en respectant une programmation nationale établie par la Direction générale de l'alimentation. Ce sont quatre agents de la préfecture de police affectés à la DDPP qui réalisent cette mission. Une des particularités du service SSA en Seine-Saint-Denis est la participation hebdomadaire aux Comités Opérationnels Départementaux Anti-fraude (CODAF). Les CODAF réunissent sous la co-présidence du préfet du département et du procureur de la république du chef-lieu du département les services de l'Etat (police, gendarmerie, administration préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, CAF, caisses d'assurance maladie et de retraite, RSI, MSA...).

Le service Loyauté et Qualité de l'Alimentation de la DDPP et les mairies par leurs services d'hygiène exercent également des contrôles sur l'hygiène dans les établissements de remise directe dans le cadre de leurs missions.

L'objectif du stage qui s'est déroulée au sein du services SSA de la DDPP de Seine-Saint-Denis du 23 avril au 27 juillet 2018 comportait deux volets : un volet concernant un état des lieux des contrôles effectués par le service SSA sur le secteur de la remise directe et, s'appuyant sur cet état des lieux, un volet concernant la création d'un support d'information et de formation à l'attention des services d'hygiène des communes du département sur le thème suivant : les incontournables du paquet hygiène et les Toxi-infections alimentaires collectives (TIAC). S'ajoutant à la rédaction du document, le même sujet devait faire l'objet d'une réunion de

travail et d'une présentation aux représentants des services communaux en charge de l'hygiène.

Matériels et méthode

Pour construire ce projet nous nous sommes basés sur une revue réglementaire, infra-réglementaire et de la bibliographie existante sur le contrôle du secteur de la remise directe, les TIAC et les alertes.

Les données chiffrées de la campagne 2017 ont été extraites de l'application de valorisation des données de la DGAI (RESYTAL/DEDAL) et de documents internes.

La rédaction du livret de formation à l'attention des services d'hygiène et services communaux d'hygiène et sécurité (SCHS) des mairies de la Seine-Saint-Denis a conduit à une revue réglementaire afin de cerner les pouvoirs et prérogatives de ces deux types de services. Le dispositif juridique est ainsi extrêmement complexe. Il combine localement le pouvoir général de police du maire, celui de l'Etat exercé par le préfet dans le cas des SCHS et celui que la loi accorde au maire de manière dérogatoire. A l'échelle du département les agents des services d'hygiène sont plus ou moins actifs sur le domaine de la remise directe, la priorité étant pour toutes les municipalités de Seine-Saint-Denis le traitement des dossiers relatifs à l'habitat insalubre.

Durant la période du stage, nous avons conduit 20 demi-journées d'observation et participé à 5 Comités Opérationnels Départementaux Anti-Fraude (CODAF) afin d'appréhender les caractéristiques des différents types de contrôles et de commerces. Nous avons également rencontré des cadres et inspecteurs des services municipaux. Les discussions et la consultation de documents nous ont permis de compléter la connaissance des activités municipales et d'adapter le livret de formation à ce public. En effet, il est apparu une méconnaissance des rôles et pouvoirs de la DDPP et, dans certains cas, une méconnaissance de la réglementation applicable en matière d'hygiène alimentaire, par exemple par l'utilisation de grilles de contrôle datant de 1995 ou la présence d'obligation de moyen dans les modèles de mise en demeure.

Résultats

Les extractions de données relatives au secteur de la remise directe dans le département ont fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative et d'un bilan au sujet des TIAC et des alertes. Les 838 inspections réalisées en 2017 correspondent à 680 établissements inspectés. Les commerces de métiers de bouche, restauration rapide et restauration traditionnelle représentent 75 % des inspections réalisées. Les 45 CODAF auxquels ont participé les agents du service SSA représentent 42 % des inspections réalisées sur le secteur de la remise directe. En 2017, 70% des inspections ont donné lieu à des suites administratives et, lors des CODAF ce taux s'élève à 84%. Les avertissements représentent plus des deux-tiers des suites

administratives mises en œuvre, les mises en demeure 9% et les fermetures administratives 14%. Aucun procès-verbal n'a été rédigé en 2017.

Au niveau qualitatif le niveau de maîtrise des risques est jugé satisfaisant pour une majorité des établissements contrôlés. Cependant on peut noter que 17% des établissements présentent une maîtrise des risques insuffisante ou une perte de maîtrise des risques. Quel que soit le type d'établissement contrôlé, les non-conformités récurrentes identifiées concernent des défauts de maintenance (la gestion de la maintenance, le maintien des locaux et équipements en bon état et la vérification du plan et actions correctives) ; le nettoyage et la désinfection des locaux et équipements ; la maîtrise des conditions et des températures de conservation des denrées alimentaires (le maintien de la chaîne du froid et du chaud lors des étapes de fabrication et de stockage) ; le contrôle à réception et conformité des matières premières.

Le choix du format, un livret court et illustré, adapté au public concerné, a nécessité un travail de vulgarisation de la réglementation en vigueur. Les informations sont délibérément centrées sur les incontournables du paquet hygiène et en particulier sur l'obligation de résultat prescrite aux professionnels du secteur, et sur les principales non-conformités révélées par le bilan qualitatif. L'insertion de graphiques simples, de dessins humoristiques et le graphisme aéré ont été étudiés pour faciliter la lecture et favoriser l'attention du lecteur. Le fascicule comporte une vingtaine de pages.

Ce document a fait l'objet d'une réunion de présentation aux services d'hygiène communaux le 10 juillet 2018. M. Pierre-André DURAND, Préfet de la Seine-Saint-Denis, a souhaité que le fascicule soit envoyé à l'ensemble des mairies sous couvert d'une lettre circulaire préfectorale et mis en ligne sur le site internet de la préfecture du département.

Discussion et recommandation

Les inspections réalisées dans le département de la Seine-Saint-Denis représentent 3,2 % des inspections réalisées en France au cours de la période étudiée. La sur-représentation du département au niveau national s'explique par les caractéristiques du département : forte densité de population, grand nombre d'entreprises et d'établissements de commerce de détail.

Au plan national 55,6% des inspections ont donné lieu à des suites administratives ou pénales, au niveau départemental ce sont 70% des inspections qui ont donné lieu à une suite administrative (aucune suite pénale n'a été réalisée en 2017). Cette sur-représentation de près de 15 points s'explique par les constats et l'évaluation de la maîtrise des risques que les inspecteurs sont amenés à faire dans les établissements. Le recours aux mises en demeure est trois fois moins élevé dans le département qu'au niveau national, les facteurs explicatifs sont multiples mais l'appréciation par les inspecteurs de la réactivité de l'exploitant et la confiance dans la réalisation des corrections des non-conformités conditionnent les suites

administratives mises en œuvre. Quant aux fermetures elles ont un taux 3,5 fois plus élevé dans le département qu'au niveau national, elles représentent 15% des fermetures au niveau national. Cette sur-représentation peut s'expliquer par le faible niveau de maîtrise d'hygiène sur le département et par le faible recours aux mises en demeure. Enfin, le département n'est à l'origine d'aucun des 638 procès-verbaux dressés au niveau national sur le secteur de la remise directe. Un des facteurs explicatifs est le recours important aux fermetures administratives qui est perçu par les agents comme une sanction suffisamment lourde les rendant réticents à la rédaction de procès-verbaux.

Nous avons réalisé une prospective quant à l'avenir des contrôles sur le secteur de la remise directe en Seine-Saint-Denis, que ce soit par la nécessaire restructuration du service SSA pour assurer une présence hebdomadaire au CODAF ou, plus généralement dans le cadre du programme CAP2022.

Les recommandations proposées s'intéressent d'une part à la politique des suites du service SSA et d'autre part au développement de liens avec les autres administrations.

Afin de faciliter et encourager la mise en place de suites pénales par le service SSA, l'élaboration de modèles de procès-verbaux correspondant aux principales infractions paraît indispensable. La construction de ces modèles pourrait notamment se faire avec l'aide du service LQA et du service contentieux de la DDPP.

Une réunion annuelle ou bisannuelle réunissant les services d'hygiène des communes à l'initiative du service SSA et présentant le bilan de l'année pourrait favoriser la connaissance mutuelle et les échanges d'informations entre services permettant in fine une amélioration du niveau d'hygiène des commerces du champ de la remise directe sur le département. Le service LQA pourrait être associé à ces rencontres.

Conclusion

Les établissements de remise directe peuvent faire l'objet de contrôle de la part de trois services distincts en Seine-Saint-Denis, qui répondent in fine à trois logiques ministérielles ou territoriales distinctes (SSA, LQA et SCHS ou services municipaux d'hygiène selon les communes) ce qui rend l'appréhension de l'ensemble du système de contrôle longue et complexe. Ce travail reflète la vision personnelle que j'ai eu l'opportunité de construire durant ces trois mois de stage.

En premier lieu il semble important de souligner les très bons taux d'atteinte des objectifs du service SSA de la DDPP en 2017. L'état des lieux des contrôles du service SSA sur le secteur de la remise directe aura fait ressortir des points forts – convocation des administrés, délai de rédaction des rapports, taux de suites administratives – et des axes d'amélioration notamment quant aux suites pénales envisageables. La participation de la DDPP aux actions hebdomadaires du CODAF lui permet d'atteindre ses objectifs chiffrés mais également de faire perdurer une coopération interservices large, notamment avec des agents de l'URSSAF, des

douanes et des impôts. Ces actions offrent également une visibilité accrue aux services de la DDPP que ce soit auprès de la préfecture ou auprès des médias. Les particularités démographiques et économiques du département sont prises en compte par l'ensemble des agents lors de la réalisation des contrôles et semblent être un facteur explicatif de la différence de répartition des suites administratives entre le niveau départemental et national.

Le fascicule de formation à l'attention des inspecteurs des services d'hygiène communaux de Seine-Saint-Denis aura permis de réinitier le dialogue et la connaissance mutuelle entre les inspecteurs des services territoriaux et ceux de la DDPP. Ce fascicule de vulgarisation a été créé et pensé pour être accessible à des novices du secteur de l'hygiène alimentaire. Sa diffusion par lettre circulaire préfectorale à l'ensemble des mairies du département et sa mise en ligne sur le site de la préfecture permettront d'atteindre l'ensemble du public cible.

Annexe 2 : Grille d'entretiens

Entretien sur la division institutionnelle de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire dans le département de la Seine-Saint-Denis

Je suis étudiante à l'École Nationale des Services Vétérinaires et je réalise ce travail dans le cadre d'un master d'analyse des politiques publiques.

Je m'intéresse à la division institutionnelle de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire dans le département de la Seine-Saint-Denis et plus particulièrement au secteur de la remise directe¹ dans le contexte des changements de l'organisation territoriale de l'État mise en place depuis 2010.

En effet, le secteur du contrôle de la remise directe est de la compétence partagée du ministère en charge de l'agriculture et du ministère en charge de l'économie et des finances. De plus ces dernières années, les communes ont également mis en place des actions d'inspection par le biais de services communaux d'hygiène et de sécurité et depuis mars 2010 les établissements de remise directe font l'objet d'une pression de contrôle dans le cadre des CODAF² organisés par la préfecture.

Les objectifs de cet entretien : identifier l'articulation des différentes institutions dans le contrôle et la surveillance du secteur de la remise directe dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Et comprendre et décrire :

- * La mise en place des services d'inspection dans leur configuration actuelle ;
- * La perception de la place et du rôle des services d'inspection dans l'organisation sanitaire ;
- * Les relations entre les administrations au quotidien ;
- * L'importance des missions de service public pour les services de contrôle ;

Thème historique du département

Je cherche à comprendre comment s'est déroulée la RéATE dans le département, comment les services en charge de l'inspection des établissements de remise directe ont été impactés.

Relances :

- Historique RéATE (DDPP) : Comment s'est construit le service SA du 93 ? Quelle consultation ? Marge de manœuvre ? Souhaits d'organisations ? Freins rencontrés ?
- Quelles ont été à votre connaissance les différentes configurations successives ?
- Que pensez-vous de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État) et de l'organisation passée ou actuelle de la DDPP ?
- SCHS : Comment l'inspection d'hygiène des établissements de remise directe a été intégrée aux missions du service d'hygiène ?
- SCHS : combien d'inspections/ de fermetures/ d'agents dédiés à ces contrôles ?
- (Pour les autres services) : Que pensez-vous des SCHS ? Quels rapports entretenez-vous avec eux ?

Thème division institutionnelle du travail

Je cherche à comprendre comment s'articulent les différents services de contrôles et quel est le champ des missions d' « inspection » qui incombent à chaque service.

Relances :

- Quel est le cadre de vos missions d'inspection ? Cadre national et local ?
- Quel type de formation avez-vous eu ?
- Comment définissez-vous une inspection ? Utilisation de grilles ? De check-list ?
- Quelles relations entretenez-vous avec les autres services d'inspection ? (Formelles/ informelles/ inspections programmées mutualisées/ concurrence/ coopération/ coordination?)
- Évolutions des missions ou de l'organisation ?
- Service public 2022 ?

Thème : sens des missions

Je cherche à comprendre ce qui est prégnant dans les missions d'inspection, l'incontournable pour chacun des services.

Relances :

- Quelles sont vos priorités lors d'une d'inspection d'un établissement de remise directe ?
- Ces priorités sont-elles formalisées par des instructions ministérielles/ municipales ? Une grille d'inspection ou un guide ?
- Selon vous existe-t-il une « culture du service » dans votre service/ ministère ? Comment le définiriez-vous ?
- Quels objectifs/ définition pour une « inspection » et « travail bien fait » ?
- Quelle expérience avez-vous du Dispositif Alim' Confiance ?

Thème : le département

Je cherche à comprendre les particularités inhérentes au département de la Seine-Saint-Denis qui pourraient avoir un impact sur l'organisation ou la réalisation des missions d'inspection SSA.

Relances :

- Quelles sont pour vous les spécificités du département ? Que ce soit au niveau du territoire, des administrés ou des services d'inspection...
- Comment et pourquoi les agents de police sont affectés à la remise directe en Seine Saint Denis ?
- Quelle est la place des CODAF, la plus-value ? Pourquoi ces opérations sont-elles si importantes dans le département ?

Annexe 3 : Détail de l'annexe de la Circulaire DGAL/SDRRCC/C2007-8001 du 16 janvier 2007

Transmission du protocole de coopération dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, appliqué à l'hygiène alimentaire.

Annexe III

Clé de répartition « métier » des activités de contrôle de la remise directe et de la restauration commerciale

REMISE DIRECTE ET RESTAURATION COMMERCIALE			
	DGAL/DDSV/SRPV	DGCCRF/DDCCRF	DGS/DDASS
Bouchers	<i>Compétence partagée*</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>		
Charcutiers	Principal		
Volailleurs	Principal		
Tripiers	Principal		
Traiteurs	Principal		
Crémiers/ Fromagers	Principal		
Poissonniers/produits de la pêche	Principal		
Boulangers		Principal	
Pâtisseries		Principal	
Glaciers		Principal	
Confiseurs / Chocolatiers		Principal	
Commerce de détail et GMS ²	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>
Marchés	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>
Restauration commerciale	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>	<i>Compétence partagée</i> <i>MISSA, pôle de compétence ou DISSA</i>

* Le renvoi aux MISSA, pôles de compétence et DISSA pour les bouchers tient compte du fait qu'il existe déjà une répartition définie au niveau local entre la DGAL et la DGCCRF pour assurer le contrôle du retrait des vertèbres de bovins et de moelle épinière d'ovins.

Annexe 4 : Présentation du fascicule de formation par la préfecture de Seine-Saint-Denis



LE PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Le Préfet

Bobigny, le mercredi 11 juillet 2018.

Le Préfet de la Seine-Saint-Denis

A

Messieurs les présidents des
établissements publics territoriaux

Mesdames et messieurs
les maires du département

Objet : Contrôle de l'hygiène alimentaire – diffusion d'un guide de contrôle d'hygiène en remise directe
P. J. : Guide de contrôle d'hygiène en remise directe

La direction départementale de la protection des populations (DDPP), qui rassemble les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que des services vétérinaires, est chargée notamment, par ses actions de contrôles, d'inspections et d'enquêtes d'assurer la protection économique et la sécurité du consommateur, ainsi que la qualité de son alimentation à tous les stades de la filière.

Les problématiques liées à l'hygiène alimentaire, à la qualité des produits et à la sûreté des pratiques en la matière sont particulièrement prégnantes dans le département.

Ainsi en ce qui concerne le secteur alimentaire, avec plus de 2500 contrôles réalisés en 2017, la DDPP est particulièrement investie, qu'il s'agisse de contrôles d'initiative ou dans le cadre du CODAF ou bien de contrôles de salubrité des commerces de détail que vous êtes amenés à réaliser dans le cadre de vos pouvoirs de police.

Les signalements réguliers que vous faites parvenir aux agents de la DDPP à la suite de la découverte de manquements permettent d'engager rapidement des actions répressives administratives ou judiciaires en vue de faire cesser les infractions et ainsi protéger les consommateurs.

En 2017, en Seine-Saint-Denis, 73% des contrôles se sont conclus par un avertissement, et près de 20% ont subi des suites répressives (dont 10% de fermetures). Ce chiffre est supérieur à celui de 2016. Dans ce contexte de dégradation de la qualité de l'offre, je souhaite inscrire l'action de la DDPP dans un véritable partenariat avec votre collectivité afin d'optimiser nos actions.

1, Esplanade Jean Moulin – 93007 Bobigny Cedex
Téléphone : 01 41 60 60 60 – Télécopie : 01 48 30 22 88
E-mail : coarlier@seine-saint-denis.gouv.fr

Aussi, afin de faciliter l'appropriation de la réglementation par vos agents, j'ai le plaisir de vous transmettre ci-joint un mémento élaboré par la DDPP, « guide du contrôle d'hygiène en remise directe », regroupant tous les attendus réglementaires en terme d'équipements et de fonctionnement des établissements de restauration commerciale, de distribution et des métiers de bouche.

Ce guide a pu être présenté à vos collaborateurs lors d'une réunion organisée par la DDPP le 10 juillet dernier. Il a l'ambition très simple d'être efficace, en rappelant les règles de base de l'hygiène alimentaire, les domaines de compétences juridiques des services de contrôles, les différentes suites qui peuvent être données, ainsi que la conduite à suivre en cas de déclaration d'une toxo-infection alimentaire collective.

Vous pourrez également télécharger ce document sur le site de la préfecture, dont voici le lien :

<http://www.seine-saint-denis.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Consommation-alimentation-animaux/Securite-Sanitaire-des-Aliments/Fascicule-de-formation-hygiene-dans-le-secteur-de-la-remise-directe>

La DDPP se tient à votre disposition pour répondre à vos questions et mettre en place toute action conjointe de contrôle que vous solliciterez.



Pierre-André DURAND

Table des matières détaillée

Liste des abréviations.....	ii
Liste des tables et figures	iii
Introduction.....	1
I. La sectorisation de l'action publique : le poids de l'histoire et de la RÉATE	14
A. La RÉATE, un exemple de fusion top down	14
1. La préparation de la fusion	15
2. L'évolution depuis la fusion	18
B. Les SCHS et Services Hygiène des collectivités territoriales, perceptions variables de leur rôle sur la remise directe	23
1. La salubrité publique une compétence partagée.....	23
2. Une mobilisation variable des services municipaux sur l'hygiène alimentaire	25
C. La continuité sans changement.....	27
1. La perpétuation des référentiels de contrôle.....	27
2. ... Retrouvée dans la programmation nationale	29
II. Les nécessités de coordination appliquée au territoire de la Seine-Saint-Denis.....	33
A. Incomplétude de la coordination et juxtaposition instrumentale	33
1. La coordination comme source de tensions	34
2. Un cadre incomplet : le protocole de coopération du 16 janvier 2017	35
3. Des outils rédhibitoires et des trous dans la passoire	37
B. Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance.....	39
1. La voie hiérarchique et l'informel	40
2. Les agents de police dédiés au secteur de la remise directe : un facteur de coordination ou un frein ?	43
3. L'usage d'espaces de dialogue privilégiés	44
C. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local, exemple du CODAF	46
1. Le CODAF dans le 93, qui, quoi et comment ?	47
2. Un Comité Anti-Fraude sans les fraudes ?.....	49
3. Le préfet, instigateur et pilote du CODAF.....	52
III. Alim' Confiance : un dispositif révélateur de tensions sur fond de représentations cognitives divergentes d'un secteur particulier.....	55
A. La transformation du contrôle par la mise en transparence	56
1. Une mise en œuvre par le service SSA.....	57

2. ... appelant un ajustement des pratiques de contrôle au dispositif.....	61
B. Une nouvelle source de tensions entre les acteurs.....	64
1. « Seule » l'hygiène est évaluée.....	65
2. Révélateur du rapport aux contrôlés et aux spécificités du département.....	67
Conclusion et prospective	73
Références bibliographiques	78
Sources	82
Annexes.....	88
Annexe 1 : Note de synthèse CEAV - Etat des lieux des contrôles sur le secteur de la remise directe par le service Sécurité Sanitaire de l'Alimentation en Seine-Saint-Denis et création d'un fascicule de formation à l'attention des inspecteurs des services communaux d'hygiène.....	88
Annexe 2 : Grille d'entretiens	93
Annexe 3 : Détail de l'annexe de la Circulaire DGAL/SDRCC/C2007-8001 du 16 janvier 2007	95
Annexe 4 : Présentation du fascicule de formation par la préfecture de Seine-Saint-Denis	96
Table des matières détaillée	98
Résumé.....	100

Mémoire réalisé par Camille PINEAU, Inspecteur stagiaire de santé publique vétérinaire

Sous la direction de Jean-Marie PILLON

Au service Sécurité Sanitaire des Aliments de la Direction Départementale de la Protection des Populations de Seine-Saint-Denis sous la responsabilité de Xavier Rosières

**Une étude de la division institutionnelle du travail :
Les contrôles en hygiène alimentaire des établissements du champ de la remise
directe en Seine-Saint-Denis**

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Située à l'intersection de plusieurs politiques publiques, la sécurité sanitaire des aliments fait intervenir plusieurs acteurs et groupes d'acteurs dont les responsabilités et missions sont par ailleurs plus larges. Les contrôles de l'hygiène des établissements appartenant au champ de la remise directe (restauration commerciale, distribution, métiers de bouche) n'échappent pas à cette situation. En Seine-Saint-Denis, les services de la DDPP (SSA dont le donneur d'ordre est la DGAL et LQA dont le donneur d'ordre est la DGCCRF) et les services municipaux d'hygiène ou Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS), interviennent à leur tour ou simultanément sur le champ de la remise directe, chacun poursuivant ses enjeux propres avec ses propres répertoires d'action et catégories cognitives.

La délimitation des territoires et des espaces fonctionnels de contrôle est rendue difficile par l'imbrication législative et normative qui domine le secteur de l'hygiène alimentaire, même si le paquet hygiène fait figure de référence commune en fixant des objectifs généraux. La sectorisation de ce secteur nous a amené à mener une réflexion sur l'articulation des contrôles et donc sur la division institutionnelle du travail autour des contrôles de l'hygiène des établissements du champ de la remise directe.

Notre étude s'attache à identifier les groupes d'acteurs en présence et les politiques publiques qui tout à la fois les constituent et les encadrent. Notre première partie revient sur les effets de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat, et sur l'existence des services municipaux et SCHS au regard des pouvoirs de police générale du maire. Cette refonte de la décentralisation, et la déconcentration qui coexistent sur ce secteur est potentiellement porteuse d'une transversalité de l'action publique et d'une complémentarité entre les différentes échelles territoriales. En analysant les pratiques observées durant ces trois mois de stage, la deuxième partie met en évidence toute la difficulté à rompre, dans la pratique, le cloisonnement sectoriel traditionnel pour la mise en place d'une coordination effective. Nous introduisons dans une troisième partie que l'émergence du dispositif Alim' Confiance révèle des tensions et remet en cause la légitimité des acteurs sur ce champ de contrôle. Par ailleurs, il apparaît l'idée selon laquelle c'est au niveau local que cette coordination a le plus de chance de se déployer eut égard aux apprentissages issus des expériences de coopérations entre services antérieurs à la RÉATE et, également à l'influence des spécificités socio-économiques du territoire Séquano-Dionysien sur la conduite de l'action publique dans ce secteur.