



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Date du Jury : **12-13 septembre 2002**

**LA DELEGATION INTERSERVICES
DE LA SECURITE ALIMENTAIRE (DISA)
DE CHARENTE-MARITIME.**

Sébastien COSTE

Remerciements

Je tiens à remercier les différentes personnes rencontrées sur la thématique de la sécurité alimentaire au cours du stage « population » et des sessions de formation à l'ENSP. Leurs exposés et conseils m'ont été du plus grand intérêt. Je tiens à remercier plus particulièrement :

- M. ALBERT** Ingénieur d'étude sanitaire,
DDASS Charente-Maritime.
- M. BONCORPS** Chef de service,
Service de la modernisation et des nouvelles technologies,
Préfecture de Charente-Maritime.
- M. CRETON** Vétérinaire inspecteur,
Chef du service hygiène alimentaire hors produits de la pêche,
DSV Charente-Maritime.
- M. CORMIER** Maître de conférence, Faculté de droit et de sciences
politiques, Université de Rennes I.
- M. DELAGE** Médecin inspecteur de santé publique,
DDASS Charente-Maritime.
- M. DEMAISON** Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales,
DDASS Charente-Maritime.
- M. GOASGEN** Administrateur principal des affaires maritimes,
Directeur départemental délégué,
DDAM Charente-Maritime.
- Me ROCHE** Inspecteur principal des affaires sanitaires et sociales,
Adjoint au directeur,
DDASS Charente-Maritime
- M. RUTHER** Inspecteur principal,
Directeur adjoint,
DDCCRF Charente-Maritime.
- M. TERRIER** Médecin inspecteur de santé publique,
DDASS Charente-Maritime.

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE NATIONAL : EVOLUTIONS RÉCENTES DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE FRANÇAISE.	1
<i>Un thème défrayant l'actualité</i>	1
<i>Des facteurs multiples à l'origine de ces évolutions</i>	3
▪ Une nouvelle donne alimentaire	3
▪ Des progrès récents en matière de sécurité sanitaire	4
▪ Les nouvelles attentes des consommateurs	5
LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UNE PRÉOCCUPATION SUPRANATIONALE.....	5
<i>La dimension internationale de la sécurité alimentaire</i>	6
▪ L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).....	6
▪ L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).....	6
▪ L'Office International des Epizooties (OIE).....	7
▪ Organisations internationales traitant des échanges et de la protection de l'environnement.....	7
▪ Les accords SPS et OTC.....	8
▪ Le Codex Alimentarius.....	9
<i>La dimension européenne de la sécurité alimentaire</i>	10
▪ Un système poussé à la réorganisation.....	10
▪ L'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (AESA), une réelle avancée dans la réforme de la sécurité alimentaire européenne.....	11
CONSÉQUENCES : RÉORGANISATION RÉCENTE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE ET ALIMENTAIRE.....	12
<i>Une réforme nécessaire</i>	12
<i>Contenu et philosophie de la réforme</i>	13
▪ Développement d'une approche globale de la sécurité alimentaire.....	13
▪ Réorganisation récente du dispositif français de sécurité alimentaire.....	14
<i>La perception locale de la sécurité alimentaire</i>	14
CADRAGE DU SUJET ET MÉTHODOLOGIE.....	15
<i>Quelle définition de la sécurité alimentaire ?</i>	15
<i>Intérêt du sujet</i>	16
<i>Méthodologie employée et limites</i>	17
1 - UN DISPOSITIF DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE GÉNÉRANT DES DYSFONCTIONNEMENTS.....	19
1.1 L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	19
1.1.1 L'organisation nationale.....	19
1.1.1.1 Les agences	19
1.1.1.1.1 L'AFSSA, socle du dispositif d'évaluation des risques.....	19
1.1.1.1.2 L'InVS, une mission de veille sanitaire.....	21
1.1.1.2 Les ministères	21
1.1.2 L'échelon local.....	24
1.1.2.1 Un dispositif articulé localement autour des compétences préfectorales.....	24

1.1.2.2	Les services déconcentrés	26
1.1.3	<i>Institutions collaborant à la sécurité sanitaire.</i>	29
1.1.4	<i>La gestion du risque en pratique.</i>	31
1.2	UNE ORGANISATION GÉNÉRATRICE DE DYSFONCTIONNEMENTS, APPELANT AU DÉVELOPPEMENT D'UNE DÉMARCHE INTERMINISTÉRIELLE	32
1.2.1	<i>Confusion des champs de compétence et manque de crédibilité extérieure.</i>	33
1.2.2	<i>Illustrations dans le domaine de la sécurité alimentaire.</i>	33
1.2.3	<i>Récapitulatifs : champs de compétences en matière de sécurité alimentaire à l'échelle départementale.</i>	34
2 -	LA DÉLÉGATION INTERSERVICES DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UNE INSTANCE INTERMINISTÉRIELLE DE MEILLEURE PROTECTION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.	38
2.1	UNE INSTANCE DE COOPÉRATION.....	38
2.1.1	<i>Les hypothèses offertes au préfet.</i>	38
2.1.1.1	Les décrets du 20 octobre 1999 : nouvelles prérogatives préfectorales et possibilités offertes.	38
2.1.1.2	Les limites inhérentes aux décrets du 20 octobre 1999.	40
2.1.2	<i>Le choix d'une délégation interservices</i>	41
2.1.2.1	Une démarche initiée par d'autres départements dans le cadre de la sécurité alimentaire.....	41
2.1.2.2	La transversalité des structures en Charente-Maritime.	42
2.1.3	<i>Le choix de la DISA en Charente-Maritime.</i>	43
2.2	LA DISA, FONCTIONNEMENT ET ÉVALUATION	45
2.2.1	<i>Structuration et principes de fonctionnement.</i>	45
2.2.2	<i>Bilan des premières actions entreprises.</i>	48
2.2.2.1	Le protocole « gestion des plaintes ».....	48
2.2.2.2	Le protocole « TIAC ».....	49
2.2.2.3	Opération interministérielle « vacances ».....	50
2.2.2.4	Contrôle des restaurants de tourisme	50
2.2.3	<i>Evaluation et propositions d'amélioration.</i>	51
2.2.3.1	Difficultés liées à l'instauration de la DISA.....	51
2.2.3.2	Apports de la DISA.	52
2.2.3.3	Faiblesses et lacunes de la DISA.....	54
2.2.3.4	Récapitulatif : grille FFMO (Forces, Faiblesses, Menaces, Opportunités).	56
2.2.3.5	Propositions d'amélioration.....	57
	CONCLUSIONS	62
	SYNTHÈSE : LA DISA AU PREMIER SEMESTRE 2002.....	62
	VERS UNE RÉFORME DU CADRE NATIONAL DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ?	63
	QUELLES ORIENTATIONS SOUHAITABLES POUR L'ORGANISATION DE LA DISA PROCHAINES ANNÉES ?	64
	<i>Une étape vers une fusion ultérieure ?</i>	64
	<i>Une souplesse à conserver ?</i>	66

Liste des sigles utilisés

A.E.S.A.	Autorité Européenne pour la Sécurité Alimentaire
A.F.S.S.E.	Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale
A.F.S.S.A.	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
A.F.S.S.P.S.	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
A.N.M.V.	Agence Nationale du Médicament Vétérinaire
C.I.A.A.	Comité Interministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation
C.I.R.E.	Cellule InterRégionale d'Epidémiologie
C.J.C.E.	Cour de Justice des Communautés Européennes
C.N.C.	Conseil National de la Consommation
C.S.H.P.F.	Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France
C.N.A.	Conseil National de l'Alimentation
C.N.S.S.	Comité National de la Sécurité Sanitaire
E.S.B.	Encéphalite Spongiforme Bovine (maladie de la « vache folle »)
D.A.O.A.	Denrée Animale ou d'Origine Animale
D.D.A.S.S.	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
D.D.C.C.R.F.	Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
D.G.A.L.	Direction Générale de l'Alimentation
D.G.C.C.R.F.	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
D.G.S.	Direction Générale de la Santé
D.I.S.A.	Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire
D.R.A.S.S.	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
D.R.D.A.M.	Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes
D.S.V.	Direction des Services Vétérinaires
D.T.M.P.L.	Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral
D.V.O.V.	Denrée Végétale ou d'Origine Végétale
E.N.A.	Ecole Nationale d'Administration
E.N.S.P.	Ecole Nationale de la Santé Publique
E.S.B.	Encéphalite Spongiforme Bovine
F.A.O.	Food and Agricultural Organization = organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
G.M.S.	Grandes et Moyennes Surfaces
H.A.C.C.P.	Hazard Analysis and Critical Control Point = méthode d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques
I.n.V.S.	Institut national de Veille Sanitaire
M.I.S.A.	Mission Interservices de la Sécurité Alimentaire
M.I.S.P.	Médecin Inspecteur de Santé Publique

- O.G.M.** Organismes Génétiquement Modifiés
- O.I.E.** Office International des Epizooties
- O.M.C.** Organisation Mondiale du Commerce
- O.M.S.** Organisation Mondiale de la Santé
- O.P.E.C.S.T.** Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques
- O.T.C.** accord sur les Obstacles Techniques au Commerce
- P.T.E.** Projet Territorial de l'Etat
- R.N.S.P.** Réseau National de Santé Publique
- S.P.S.** accord sur l'application des mesures Sanitaires et PhytoSanitaires
- S.R.P.V.** Services Régionaux de la Protection des Végétaux
- T.I.A.C.** Toxi-Infection Alimentaire Collective

INTRODUCTION

CONTEXTE NATIONAL : EVOLUTIONS RECENTES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE FRANÇAISE.

Un thème défrayant l'actualité

Fréquemment placée sous les feux de l'actualité, la sécurité alimentaire ne cesse d'alimenter les rubriques des différents médias, locaux ou nationaux, de portée générale ou à visée spécialisée. Son histoire récente est en effet marquée par les nombreuses crises ou affaires qui, défrayant la chronique de ces mêmes médias, ont touché l'ensemble de la société française. Leurs répercussions sont parfois telles qu'elles sortent largement du strict contexte agroalimentaire pour influencer sur les sphères économiques et politiques françaises, et prendre parfois une orientation européenne ou internationale.

Il est ainsi possible d'évoquer trois des plus importantes crises récentes de sécurité alimentaire en France dont l'impact fut significatif sur l'ensemble de la société.

Tout d'abord, en mai 1999, les autorités sanitaires alertent les pouvoirs publics en leur signalant la présence de dioxine¹ dans de la graisse belge, laquelle était destinée à la fabrication d'aliments pour animaux. Dès la survenue de l'alerte, le 28 mai, les autorités sanitaires belges ont annoncé le retrait du marché des poulets et des œufs contaminés par la dioxine. Dans le même temps, les autorités françaises, afin de prévenir tout risque susceptible d'affecter le consommateur, ont diffusé des communiqués recommandant de ne pas consommer d'œufs et de poulets d'origine belge. Ces produits ainsi que leurs dérivés ont ensuite été retirés de l'ensemble du marché, et les élevages suspects mis sous séquestre. L'enquête montrera par la suite qu'un fabricant français d'aliments pour animaux était responsable de cette contamination.

De même, des cas de listérioses furent identifiés en décembre 1999 dans le département de la Sarthe, leur origine étant imputée à l'ingestion de rillettes et de langues de porc en gelée, contaminées lors de la production au sein d'une même entreprise agroalimentaire. Après l'intervention d'un système d'alerte (le centre national de référence des Listéria de l'Institut

¹ La dioxine a été classée substance cancérigène par l'Organisation Mondiale de la Santé (source : Secrétariat d'Etat à la Santé, 2 juin 1999).

Pasteur ayant alerté l'Institut de veille sanitaire de cette épidémie), la procédure de sécurité sanitaire a amené les pouvoirs publics et leurs partenaires à coordonner leurs actions afin de circonscrire la crise au plus vite. La mobilisation commune de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), de la Direction Générale de la Santé (DGS), de la Répression des Fraudes (DGCCRF) ainsi que des organismes en charge de l'évaluation du risque sanitaire ont conduit à la fermeture de l'entreprise incriminée (jusqu'à validation de nouveaux protocoles d'auto-contrôles) ainsi qu'à une large campagne d'information sur la conduite à tenir en cas d'exposition au risque listéria. Les produits suspectés de contamination ont été retirés du marché, et une information large a été transmise aux services compétents de la Commission de l'Union Européenne. Néanmoins, au 18 février 2000, l'InVS aura recensé 23 malades (dont 7 sont décédés) atteints de listériose, répartis sur 19 départements français.

Enfin, la crise la plus significative et la plus importante de la sécurité alimentaire de ces dernières années, ayant ébranlé l'ensemble des systèmes agroalimentaires de l'union européenne, fut sans doute celle de l'Encéphalite Spongiforme Bovine (ESB), dont les répercussions sont encore sensibles aujourd'hui. Dès 1986, la « maladie de la vache folle » fut déclarée comme épizootie au Royaume-Uni, mais les conséquences sanitaires et commerciales de cette contamination ne seront prises en compte que plusieurs années plus tard par l'union européenne. En France, des mesures réglementaires sont édictées par le gouvernement à partir de 1990, et l'embargo français sur les viandes bovines en provenance d'outre-manche ne sera décrété que tardivement, en 1996. L'année suivante, des mesures d'abattage systématique des troupeaux affectés par la maladie seront mises en œuvre dans les départements touchés par l'épizootie. Les retentissements de la crise de l'ESB ont largement dépassé le cadre des préoccupations sanitaires : ils ont notamment été sensibles à travers les comportements induits dans l'opinion française (panique des consommateurs), l'effondrement des cours boursiers des matières premières concernées, ou encore la chute de revenus d'une part importante de la filière agricole. Dans les diverses étapes de cette crise, la politique mise en œuvre par les institutions françaises s'est affichée sur deux axes distincts : des mesures préventives, basées sur des connaissances scientifiques avérées, et l'application (souvent remise en cause et critiquée) du principe de précaution lorsque subsistaient des incertitudes quant au développement de la maladie, à ses conséquences futures et à ses modes de transmission.

Au-delà de l'aspect strictement alimentaire et agricole de cette crise, la principale interrogation sous-jacente fut celle du bon équilibre entre la protection de la santé des consommateurs et la préservation des intérêts économiques des différents acteurs en présence. De même, il apparut que l'organisation administrative des pouvoirs publics en

charge de la sécurité sanitaire présentait des lacunes qu'il convenait de combler afin de répondre à ces exigences. Ainsi, bien que les mesures de prévention et de précaution se révèlent efficaces dans l'absolu, force est de constater que leur application est perturbée du fait de l'existence de certains aléas. Dans l'affaire de l'ESB, il s'avérait ainsi impossible d'éradiquer les entrées frauduleuses de produits ovins aux frontières, ou encore de contrôler entièrement l'ensemble des conditions de travail de tous les abattoirs présents sur le sol français. Enfin, l'application du principe de précaution, si elle supprime tout risque potentiel, connaît également des effets pervers : en émettant l'hypothèse d'un danger réel, elle accroît souvent l'inquiétude des consommateurs, qui seront enclins à adopter des comportements peu rationnels.

D'autres affaires ont profondément affecté les systèmes de sécurité alimentaire des gouvernements ainsi que les entreprises de production impliquées. Il est ainsi possible de citer les crises liées aux Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), aux hormones de croissance, à la commercialisation internationale de boissons gazeuses (Coca-Cola, Perrier), ou encore aux récentes épidémies de fièvre aphteuse. Au long de ces crises, la sécurité alimentaire n'a eu de cesse d'apparaître comme une véritable problématique de santé publique. Face à ces événements, le consommateur s'est souvent senti dépourvu, réduit à l'impuissance face à la complexité des circuits agroalimentaires et à la mondialisation croissante des échanges. S'adressant aux pouvoirs publics (notamment par le biais d'associations de consommateurs ou de lobbies politiques), il fit alors émaner le souhait d'un renforcement de la prévention des risques ainsi que du traitement de ceux-ci quand ils se réalisent (notamment par le développement de la traçabilité des produits et du principe de précaution).

Des facteurs multiples à l'origine de ces évolutions.

La multiplication des crises touchant le domaine agroalimentaire ces dernières années n'est pas seulement due à une médiatisation accrue de leurs conséquences. Nombre de facteurs favorisant la survenue de tels problèmes et leur diffusion peuvent en effet être relevés.

- Une nouvelle donne alimentaire

Au cours de ces trente dernières années, les modes de vie (et donc l'ensemble des facteurs touchant à l'alimentation des consommateurs) ont grandement évolué en France. Il est ainsi possible de constater une croissance rapide de l'urbanisation, ainsi qu'un dépeuplement rural traditionnel. En outre, l'activité professionnelle féminine progresse fortement, notamment au sein des grands centres urbains et dans leur proche périphérie. Enfin, le

nombre de repas pris hors du domicile est en sensible augmentation, traduisant un recours de plus en plus fréquent à une restauration rapide et collective. De telles évolutions suscitent des comportements nouveaux, et amènent la demande alimentaire à se réorienter afin de s'adapter au mode de vie des consommateurs. La consommation alimentaire, après s'être accrue de façon quantitative au cours du dix-neuvième siècle, a connu une évolution essentiellement qualitative depuis 1950. Cette diversification a permis une amélioration de l'état de santé général de la population, tout en induisant des facteurs de risques supplémentaires dans les diverses étapes de la production alimentaire.

Parallèlement, une industrie agroalimentaire orientée vers la production de masse et la performance s'est substituée à une économie rurale traditionnelle, ne répondant plus aux actuels besoins du marché. La libéralisation des échanges a en effet suscité le développement d'une agriculture commerciale intensive. Celle-ci s'est accompagnée du développement et de la généralisation de nouvelles méthodes de conservation, de stockage, de distribution et de transformation des aliments (« prêts à consommer », surgelés, restauration rapide, etc.). Ces évolutions ont alors suscité l'apparition de nouveaux risques, sans toutefois que soient systématiquement envisagées des méthodes de prévention et de traitement de ceux-ci.

Enfin, ces dernières années ont été marquées par l'émergence d'un nouveau « modèle alimentaire français », parfois paradoxal au vu des enjeux soulevés. Le consommateur français s'avère en effet catégorique quant à la sécurité de son alimentation, en rejetant les pratiques agricoles jugées dangereuses pour la santé ou l'environnement de l'homme. Mais parallèlement à ces exigences, il se montre fortement attaché à un patrimoine alimentaire et à la défense des produits du terroir, dont la compatibilité avec les exigences de sécurité sanitaire n'est pas toujours de mise.

- Des progrès récents en matière de sécurité sanitaire

La croissance des groupes agroalimentaires et l'augmentation de leur productivité a amené l'ensemble de la chaîne alimentaire à développer de nouvelles méthodes de production, de transformation et de conservation des produits. De plus, le développement des normes² européennes ou internationales (ex : normes ISO) a contraint ces mêmes entreprises à faire progresser leur maîtrise technologique des processus de production. Les risques inhérents

² Normes : « accord documentés contenant des spécifications techniques ou autres critères précis destinés à être utilisés systématiquement en tant que règles, lignes directrices ou définitions de caractéristiques pour assurer que des matériaux, produits, processus et services sont aptes à leur emploi » (source : Organisation internationale de normalisation).

aux diverses phases de la chaîne alimentaire doivent donc être davantage ciblés et maîtrisés. En outre, le développement d'un système de surveillance et d'alerte, ainsi que le relais important et immédiat des problèmes rencontrés par les médias améliorent sensiblement la réactivité des pouvoirs publics et des entreprises incriminées en cas de crise.

- Les nouvelles attentes des consommateurs

Les demandes des consommateurs en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation sont aujourd'hui beaucoup plus élevées qu'elles ne l'étaient au cours des précédentes décennies. Les attentes sont ainsi très fortes en termes d'aliments sains, sûrs, et pouvant afficher une transparence totale quant à leur origine (principe de traçabilité des produits au cours de l'ensemble de la chaîne alimentaire).

De plus, des choix éthiques se développent désormais dans l'achat de denrées alimentaires, le consommateur voulant faire preuve de discernement dans sa consommation. Une importance particulière est alors accordée, au moment du choix, aux modes d'alimentation, d'hébergement et d'abattage des animaux d'élevage. De même, le respect de l'environnement par l'agriculture industrielle est pris en compte, avec notamment le développement d'un intérêt pour les produits issus de l'agriculture biologique, ainsi que pour un usage modéré des fertilisants.

Les diverses crises et "affaires" évoquées en matière de sécurité alimentaire dépassent pour la plupart le cadre national. Par leurs origines ou leurs prolongements, elles mettent en effet en jeu des instances et des législations internationales ; les pouvoirs publics français sont donc largement déterminés par ces prises de position.

LA SECURITE ALIMENTAIRE, UNE PREOCCUPATION SUPRANATIONALE.

La sécurité alimentaire française, à l'instar de nombreux domaines impliqués dans la mondialisation économique, est aujourd'hui fortement conditionnée par la législation européenne et les normes développées par les instances internationales. La marge de manœuvre des pouvoirs publics français est donc limitée par ces cadres supranationaux. Ceux-ci s'avèrent néanmoins porteurs d'ambiguïté, visant à la fois à assurer la sécurité du consommateur et à limiter les entraves aux échanges internationaux.

La dimension internationale de la sécurité alimentaire.

Dans sa dimension internationale, la sécurité alimentaire relève essentiellement de trois institutions. L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) développent des programmes communs, mis en œuvre par la commission du Codex Alimentarius. Organe exécutif du programme FAO-OMS, celle-ci est chargée d'établir des normes et des directives internationales pour les produits alimentaires. Enfin, l'Office International des Epizooties (OIE) définit les règlements sanitaires applicables lors des échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale. Des accords transversaux (principalement les accords SPS et OTC) traduisent les préoccupations et les exigences de ces instances au niveau des différents pays membres pour lesquels ils s'appliquent.

- L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Ayant un rôle clé dans la sécurité alimentaire au niveau international, la FAO a pour objectif d'assurer l'alimentation de tous en garantissant une meilleure efficacité de la production et de la distribution de l'ensemble des denrées alimentaires et des produits agricoles. Les travaux de la FAO portant sur la salubrité des aliments sont confiés à la section « alimentation et nutrition » du département « politiques économiques et sociales ».

L'essentiel de ces activités portent sur les points suivants :

- définition et mise en œuvre du Codex Alimentarius,
- évaluation de l'innocuité des produits chimiques utilisés à des fins agricoles ou alimentaires,
- élaboration du code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides,
- mise en œuvre de programmes de sensibilisation et de formation aux aspects de l'innocuité des aliments.

La majeure partie de ces actions est élaborée en collaboration avec d'autres organisations internationales, notamment l'OMS pour l'élaboration du Codex Alimentarius.

- L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Regroupant 191 pays membres, l'OMS a pour mission d'assurer le meilleur état de santé possible des populations. En matière de sécurité alimentaire, sa charte stipule notamment que l'OMS a pour fonction de « *développer, établir et encourager l'adoption de normes* ».

internationales en ce qui concerne les aliments, les produits biologiques, pharmaceutiques et similaires ». Elle élabore ainsi des politiques couvrant l'ensemble de la chaîne alimentaire, et faisant appel à des compétences diverses. En outre, elle coordonne des travaux internationaux sur la santé, impulse des politiques de recherche et participe à l'information des populations dans ce domaine. Il est ainsi possible de citer son rôle de surveillance épidémiologique à l'échelle du globe, permettant d'évaluer l'ampleur des maladies d'origine alimentaire recensées.

Le programme sur la salubrité des aliments, développé par l'OMS, constitue un point central de ses activités. Il a pour but le renforcement des systèmes de salubrité alimentaire, la promotion des bonnes pratiques de fabrication ainsi que l'information des détaillants et des consommateurs. Enfin, l'OMS élabore des programmes mixtes avec la FAO afin d'établir les normes du Codex Alimentarius et d'évaluer au mieux les risques sanitaires alimentaires.

- L'Office International des Epizooties (OIE).

Comptabilisant aujourd'hui 155 pays membres, l'OIE a été créée en 1924 dans le but d'améliorer l'hygiène et la santé publique : l'objet de cette institution était alors d'empêcher la propagation des maladies parmi les animaux ou les produits d'origine animale faisant l'objet d'un commerce international. L'OIE ne fait actuellement pas partie de l'Organisation des Nations Unies, mais coopère cependant étroitement avec la FAO et l'OMS en matière de sécurité alimentaire. Son rôle consiste aujourd'hui à édicter des normes, directives et recommandations internationales relatives à la santé animale et aux zoonoses. Elle informe également les pays sur le développement et la lutte contre ces pathologies, et harmonise les règles d'importation et d'exportation concernant la santé animale.

Afin d'accroître l'efficacité de son action et de coordonner ses directives dans les différents pays, l'OIE possède des ramifications régionales, et reste en relation permanente avec une vingtaine d'organisations internationales (dont la FAO et l'OMC).

- Organisations internationales traitant des échanges et de la protection de l'environnement.

Aux côtés des organisations internationales traitant de la sécurité alimentaire, d'autres institutions pilotent des actions agissant sur des paramètres liés à celle-ci, en amont ou en aval. En effet, les problématiques relatives aux échanges internationaux et à la protection de l'environnement ont des influences notables sur la qualité de l'alimentation produite. Les principaux organismes impliqués sont les suivants :

- Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Il joue un rôle significatif dans la création de partenariats au profit de la protection de l'environnement. En matière de sécurité alimentaire, deux de ses activités sont à distinguer : le programme international sur la sécurité des substances chimiques (en partenariat avec l'OMS) et le système mondial de surveillance de l'environnement.

- L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Instaurée en 1995 à l'issue des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, l'OMC remplace depuis cette date le GATT (accord général sur les tarifs douaniers) en tant qu'organisation ayant pour but de superviser le commerce international. L'OMC n'est pas chargée d'établir des normes de sécurité des aliments, mais fixe des règles de discipline pour la mise en œuvre des mesures dans ce domaine. Ainsi, les accords de l'OMC les plus significatifs en la matière sont les accords SPS et OTC, explicités au paragraphe suivant.

- L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE).

Créée en 1961 dans un but de renforcement de l'économie mondiale et d'expansion économique, l'OCDE compte actuellement 29 pays membres. Ses rôles principaux dans le domaine de l'alimentation sont d'aider les pouvoirs publics à améliorer les processus d'évaluation de la sécurité alimentaire et de favoriser une harmonisation des pratiques au niveau international. Enfin, depuis 1982, l'OCDE s'intéresse aux biotechnologies selon trois axes principaux : la santé humaine, l'alimentation et l'agriculture, les applications environnementales.

- Les accords SPS et OTC.

Lors de la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), deux accords relatifs à la sécurité alimentaire ont été conclus.

L'« accord SPS » (application des mesures sanitaires et phytosanitaires) fixe les conditions, obligatoires, dans lesquelles un Etat membre de l'OMC peut adopter et mettre en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires ayant une influence sur le commerce international. Il impose notamment aux Etats une obligation de justification scientifique appuyée sur une méthode d'évaluation des risques : celle-ci doit donc être systématiquement mise en œuvre lors de l'élaboration de nouvelles réglementations. L'accord SPS encourage de plus les membres de l'OMC à harmoniser leurs mesures SPS selon des normes internationales. Les

pays membres peuvent alors adopter des niveaux de protection supérieurs à ces normes, s'ils fournissent une justification scientifique à cette attitude.

L' « accord OTC » (sur les obstacles techniques au commerce) concerne l'ensemble des règles agricoles et alimentaires ne relevant pas de l'accord SPS, ainsi que toutes les autres exigences relatives à la qualité des aliments. Il édicte notamment des prescriptions de composition, d'étiquetage ou de classification. Comme l'accord SPS, l'accord OTC encourage les pays membres de l'OMC à baser leurs normes sur des standards internationaux, sans toutefois donner une référence explicite à ceux-ci.

- Le Codex Alimentarius.

La commission du Codex Alimentarius a été créée en 1962, à l'initiative conjointe de l'OMS et de la FAO. Cette commission a dès lors été chargée de cinq missions principales :

- protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire,
- promouvoir la coordination des travaux en matière de normes alimentaires,
- prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes, par l'intermédiaire des organisations compétentes et avec leur aide,
- mettre au point ces mêmes normes et, après acceptation par les gouvernements, les publier dans un «Codex Alimentarius », en tant que normes régionales ou normes mondiales,
- modifier les normes déjà publiées, selon l'évolution des situations constatées.

Depuis les accords de Marrakech et la naissance de l'OMC, la portée internationale des normes du Codex a été considérablement renforcée, notamment grâce à l'adoption de l'accord SPS (voir ci-dessus). Une réelle capacité d'argumentation scientifique des Etats est en effet nécessaire quand ceux-ci désirent s'écarter de l'une de ces normes.

Les différentes normes et réglementations ainsi édictées au niveau international sont reprises par l'Union européenne qui, au sein d'instances dédiées pour partie à la sécurité alimentaire, élabore des législations qui seront déclinées localement par les différents pays membres.

La dimension européenne de la sécurité alimentaire.

- Un système poussé à la réorganisation.

En matière de sécurité alimentaire, le droit européen possède une influence particulièrement forte sur les législations respectives des états membres. Cependant, aucun texte de référence n'a été développé par la communauté européenne afin de constituer un référentiel unique. Jusqu'en 1985, deux instruments prédominent dans l'élaboration du droit européen de l'alimentation ; ce sont d'une part la jurisprudence développée par la Cour de Justice des Communautés Européennes³ (CJCE), d'autre part les différentes directives horizontales et verticales ayant contribué à harmoniser la législation. L'acte unique européen et le traité d'Amsterdam impulsent ensuite le développement d'une réelle compétence de l'union européenne en matière de santé publique et de protection des consommateurs. L'harmonisation développée ira cependant au détriment de l'autonomie des Etats dans ces mêmes domaines.

L'organisation européenne de la sécurité alimentaire relève aujourd'hui de la DG XXIV (direction générale de la santé et de la protection du consommateur). Profondément restructurée depuis 1997, suite à la crise de l'ESB, cette direction s'appuie désormais sur des avis scientifiques indépendants (neuf comités scientifiques ont été instaurés), ainsi que sur la mise en place d'un système d'alerte rapide. Elle a notamment contribué au développement d'outils pour la maîtrise de la qualité des produits alimentaires, destinés au professionnels de l'alimentation (ex : système HACCP⁴, dans lequel la puissance publique locale se borne à un contrôle *ex post* afin de vérifier l'efficacité des auto-contrôles).

Les missions de la DG XXIV sont peuvent être regroupées autour de trois thématiques :

- Protection de la santé et de la sécurité du consommateur.

La DG XXIV élabore, dans un but de protection du consommateur, la législation dans le domaine de l'alimentation animale et des mesures phytosanitaires. Elle coordonne les comités scientifiques européens traitant de la sécurité du consommateur, en appliquant les principes d'excellence, d'indépendance des avis requis et de transparence). Enfin, elle supervise les inspections agroalimentaires sur les flux entrants et sortants de l'union

³ Art. 30 à 36 CE : définition des principes généraux régissant la libre circulation des marchandises au sein de la communauté européenne

⁴ Directive communautaire 93/43/CEE du 14 juin 1993, relative à l'hygiène alimentaire.

européenne, et propose toute mesure susceptible d'améliorer la sécurité des consommateurs européens.

- Protection des intérêts économiques de l'union européenne.

Dans ce second volet, la DG XXIV élabore la législation de protection du consommateur, renforce la transparence du marché, s'assure du maintien des intérêts du consommateur et gère la représentation des associations de consommateurs, notamment dans les processus d'élaboration des décisions et le dialogue avec les principaux groupes industriels.

- Santé publique.

La DG XXIV a pour rôle de promouvoir un degré élevé de protection de la santé humaine à l'intérieur de la communauté. Elle propose donc des mesures susceptibles d'améliorer la santé publique et de réduire les sources de morbidité dans les Etats membres.

- L'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (AESA), une réelle avancée dans la réforme de la sécurité alimentaire européenne.

Dans son livre blanc sur la sécurité alimentaire de janvier 2000⁵, la commission européenne propose un programme de réformes législatives importantes, ainsi que la création d'une Autorité Européenne pour la Sécurité Alimentaire (AESA), chargée de l'évaluation des risques, de leur communication et de la réaction aux crises. Indépendante des autres institutions communautaires, l'AESA sera ainsi responsable de la formulation d'avis scientifiques, de la récolte et de l'analyse des informations, de la communication des risques, alors que les fonctions de gestion du risque resteront dans le champ de compétence des institutions européennes.

Ce projet, longtemps souhaité par les partisans d'un meilleur encadrement européen de la sécurité alimentaire, a vu le jour en janvier 2002 suite au règlement européen instituant cette organisation⁶. Ce règlement rappelle tout d'abord que la création d'une telle institution répond à la fois à des impératifs de santé publique qu'à des nécessités économiques :

⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*. Bruxelles : COM, janvier 2000. 61 p.

⁶ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Chap. I – Art. 1 – 1 : « *Le présent règlement contient les dispositions de base permettant d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs [...] tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur* ».

Composée d'un conseil d'administration, d'un directeur exécutif, d'un forum consultatif et d'un comité scientifique, l'AESA s'est vue affecter des missions pouvant être regroupées en trois points principaux :

- fournir des avis et une assistance scientifiques à la Communauté dans les domaines relevant de la sécurité alimentaire,
- contribuer à assurer un niveau élevé de protection de la santé et de la vie des personnes,
- recueillir et analyser les données permettant de caractériser le risque alimentaire.

Elle peut être saisie à la demande de la Commission, de sa propre initiative ou peut être invitée à formuler un avis sur demande du Parlement européen ou d'un état membre. Ces derniers doivent en outre coopérer étroitement avec l'AESA pour faciliter l'accomplissement de ses missions ; à ce titre, il est rappelé que l'AESA « *agit en étroite coopération avec les instances compétentes des Etats membres qui accomplissent des missions analogues à celle de l'Autorité* » (l'AFSSA en France, notamment).

Largement délimitée par le droit communautaire et la législation internationale, la sécurité alimentaire française a grandement évolué ces dernières années. Les crises sanitaires et l'organisation internationale en matière de sécurité alimentaire ont largement influencé les politiques françaises dans l'organisation nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation. Les pouvoirs publics ont donc été amenés à développer des réformes adéquates, prenant en compte ces différents aspects.

CONSEQUENCES : REORGANISATION RECENTE DE LA SECURITE SANITAIRE ET ALIMENTAIRE.

Une réforme nécessaire.

Au cours de ces dernières années, la sécurité sanitaire dans son ensemble a été profondément ébranlée. La succession des différentes « affaires » (sang contaminé, amiante, crises alimentaires évoquées ci-dessus) a notamment mis en lumière l'insuffisance des règles et des contrôles visant à garantir cette sécurité. De même, la multiplicité des

acteurs œuvrant dans le domaine de la sécurité sanitaire, combinée à l'insuffisance des procédures d'alerte et de veille, n'a fait que conforter les lacunes de ce système complexe. Apparaissant alors comme une priorité absolue de santé publique, la sécurité sanitaire française a clairement affiché le retard structurel de son organisation, rendant indispensable une réforme de grande ampleur.

Contenu et philosophie de la réforme.

La réforme progressive de la sécurité alimentaire a nécessité une large réflexion afin de prendre en compte l'ensemble des facteurs conditionnant son efficacité. L'affirmation de ces bases a ensuite donné lieu à un dispositif législatif spécifique.

- Développement d'une approche globale de la sécurité alimentaire.

Afin de réduire les discordances entre les différentes politiques touchant à la sécurité alimentaire, il est d'abord apparu nécessaire de développer une « approche globale » de celle-ci, c'est-à-dire de s'intéresser à l'ensemble des facteurs qui, en amont et en aval d'un problème donné, peuvent avoir une influence sur le traitement de celui-ci. Le ministère de l'agriculture a ainsi initié une politique de communication intitulée « *de la fourche à la fourchette*⁷ », concrétisant la couverture complète de la chaîne alimentaire.

Parallèlement au développement de cette vision globale, il est apparu nécessaire que l'ensemble des professionnels impliqués dans le domaine de l'alimentation adoptent un comportement responsable, en participant au contrôle et à l'évaluation de leurs propres actions. Ainsi, la méthode HACCP⁸ (Hazard Analysis and Critical Control Point : méthode d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques) permet d'identifier et d'évaluer les dangers associés aux différentes étapes d'une production, et de définir les moyens nécessaires à développer pour les maîtriser. Elle est ici utilisée comme un moyen d'auto-contrôle par les professionnels concernés par la sécurité alimentaire ; ce système est en outre en voie de généralisation, la commission du Codex Alimentarius des Nations Unies l'ayant retenu au niveau international.

Enfin, l'adoption et le renforcement du principe de précaution concourent aussi à cette vision globale de la sécurité alimentaire. Défini par le code rural dès 1993⁹, ce principe a été

⁷ Voir les pages du site internet de ministère de l'agriculture consacrées à l'alimentation : http://www.agriculture.gouv.fr/rech/alimmenu_direct.htm

⁸ Voir fiche « La méthode HACCP », élaborée par la DDASS de Charente-Maritime, en annexe.

⁹ Code rural, article 200-1

invoqué très fréquemment dans les crises sanitaires récentes ; il est ainsi possible de citer les mesures d'abattage systématique des troupeaux présentant au moins un cas de contamination par l'ESB ou la fièvre aphteuse. Récemment redéfini¹⁰, le principe de précaution a en outre été transposé à l'application des décisions politiques, comme le rappelait Philippe Kourilsky dans un rapport remis au premier ministre¹¹. En appréhendant les risques de façon globale et en tenant compte de leur probabilité de réalisation, les normes de sécurité minimales ont donc été considérablement renforcées dans le domaine de la sécurité alimentaire.

- Réorganisation récente du dispositif français de sécurité alimentaire.

Répondant à l'ensemble de ces constats, la loi « sécurité sanitaire » de 1998¹² fait appel à de nouveaux principes d'action, en séparant deux composantes dans l'acceptation et la prise en charge des risques.

L'évaluation du risque relève désormais d'experts scientifiques, indépendants ; l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) et l'Institut national de Veille Sanitaire (InVS) rendent ainsi un avis sur un risque lié à un aliment ou à un procédé. En revanche, la gestion du risque est confiée aux politiques et aux administrations : après consultation des organismes d'évaluation du risque et des partenaires concernés, elles procèdent à la mise en place des mesures nécessaires.

La perception locale de la sécurité alimentaire.

Si la conception de la sécurité alimentaire en France s'est progressivement élaborée au niveau de l'administration centrale, force est de constater qu'une grande part de sa mise en œuvre est exercée au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

A cet échelon, sont fréquemment décriés la complexité des rouages administratifs, le cloisonnement des services ou encore le manque de cohérence dans l'action de ces mêmes services. Hors, la mise en œuvre, dans plusieurs départements, de dispositifs de

¹⁰ Définition du principe de précaution par le commissaire du gouvernement en 1997 : « *en situation de risque, une hypothèse non infirmée devrait être tenue provisoirement pour valable, même si elle n'est pas formellement démontrée* ».

¹¹ Philippe Kourilsky, rapport remis au premier ministre : [le principe de précaution est l'] « *attitude que doit observer toute personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle comporte un danger grave pour la sécurité des générations actuelles ou futures, ou pour l'environnement* ».

¹² Loi 98-535 du 01 juillet 1998, relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

coordination impulsés par le corps préfectoral (pôles de compétence, délégations interservices) apporte un cadre nouveau aux actions contribuant à la sécurité alimentaire. Ces évolutions dans les modes de gestion des services déconcentrés de l'Etat viennent donc compléter les réformes suscitées dans le domaine de la sécurité sanitaire. Leur imbrication semble donc nécessaire pour accroître l'efficacité et la portée des actions en cours dans ce domaine de compétence.

Au sein du département de Charente-Maritime, la sécurité alimentaire revêt une acception particulière du fait de l'impact d'une forte saisonnalité sur l'économie alimentaire et agroalimentaire. En effet, le département le plus peuplé du Poitou-Charentes (plus de 550 000 habitants) connaît une telle affluence estivale que sa population atteint 1,6 millions d'habitants au cours des périodes touristiques les plus prisées. Un tel afflux de population n'est pas sans conséquence sur la sécurité alimentaire locale. En effet, si les risques sont ici démultipliés, les services de l'Etat en charge de leur prévention et de leur gestion doivent être en capacité de répondre à une telle demande. Leur organisation sera alors la clé d'une bonne gestion de ces problématiques.

CADRAGE DU SUJET ET METHODOLOGIE

Quelle définition de la sécurité alimentaire ?

La notion de sécurité alimentaire recouvre habituellement deux acceptions. Elle peut tout d'abord signifier la recherche de la couverture quantitative et qualitative des besoins de l'homme en alimentation et en eau, cette définition étant notamment utilisée pour qualifier la situation alimentaire de certains des pays sujets à malnutrition ou à sous-nutrition.

Elle désigne également la sécurité sanitaire des produits destinés à la consommation humaine, définition retenue ici. Dans cette dernière signification, elle est donc reconnue comme étant un sous-ensemble de la sécurité sanitaire, ayant pour but la protection de la santé des personnes contre les menaces d'origine alimentaire. Aujourd'hui, en France, la sécurité alimentaire est essentiellement basée sur la séparation entre évaluation et gestion du risque, sur une vision globale des politiques qui impliquent sa mise en œuvre et sur un recours fréquent au principe de précaution.

La notion de sécurité alimentaire est indissociable de celle de « maladie d'origine alimentaire », conséquence visible des lacunes de cette sécurité. Une maladie d'origine alimentaire peut être définie comme une affection infectieuse ou toxique provoquée par des

agents pénétrant dans l'organisme par le biais des aliments ingérés. Ce type de maladie constitue un problème de santé publique de grande ampleur. Ainsi, le décès de 2,1 millions de personnes dans le monde pour l'année 2000 pourrait être imputé à des affections diarrhéiques, découlant pour une grande partie de la consommation d'eau ou d'aliments contaminés. De même, dans les seuls pays industrialisés, la proportion de personnes souffrant chaque année de maladies d'origine alimentaire pourrait atteindre 30 %¹³. Des affections d'une telle ampleur doivent également être considérées selon une optique économique, le coût de ces pathologies ayant un impact social et financier fort sur les communautés et leurs systèmes de santé.

Intérêt du sujet

Le thème de mémoire retenu ici, mêlant les problématiques de sécurité alimentaire à celles de l'interministérialité, présentait les trois principaux intérêts suivants :

- tout d'abord, ce thème permet d'établir un lien étroit entre les problématiques impliquées dans les récentes affaires de sécurité sanitaire et celles rencontrées quotidiennement au sein des services déconcentrés compétents en la matière. Les affaires évoquées au niveau national sont en effet le reflet de diverses situations locales, leur approche ne se limite donc pas à celle que peuvent effectuer les principaux organismes en charge de l'évaluation du risque, dont les conclusions sont fortement médiatisées ;
- ensuite, il requiert une vision large du problème, un point de vue horizontal, interministériel. Il ne s'agit pas en effet d'aborder une thématique administrative sous l'angle classique d'une organisation hiérarchique, mais bien de suivre la démarche transversale imposée par l'abord du sujet ; vaincre le cloisonnement habituellement constaté dans de telles organisations est donc ici nécessaire. Ce n'est qu'au prix d'une telle démarche que pourront apparaître les incohérences du système actuel de sécurité alimentaire ;
- enfin, le choix d'un thème impliquant des partenaires multiples suscite l'analyse des rouages administratifs impliqués, et devra permettre de mieux comprendre l'interaction (ou ses défaillances) entre les différents services déconcentrés de l'État. Ceux-ci devront en effet faire preuve d'innovation afin de dépasser leurs clivages et leurs conceptions traditionnelles de l'approche d'une thématique complexe, afin de la traiter efficacement dans ses différents aspects.

¹³ Source : site internet de l'OMS.

Méthodologie employée et limites.

Compte tenu de la nouveauté du dispositif étudié dans le département de Charente-Maritime, l'approche retenue a été essentiellement qualitative.

La réalisation d'entretiens semi-directifs¹⁴ avec les représentants des différents services concernés a donc été choisie. L'objectif recherché était ici de prendre en compte les différentes approches et points de vue des partenaires concernés, ceux-ci possédant des motivations différentes dans leur implication. Cette approche de terrain a été complétée d'un travail bibliographique préalable, utilisant notamment les services de documentation de l'École Nationale de la Santé Publique (ENSP), de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) de Charente-Maritime et les ressources disponibles sur les réseaux intranet et internet.

La réalisation de ce mémoire a notamment été possible grâce aux investigations réalisées sur place, à la DDASS de Charente-Maritime, au cours du stage "population" (décembre 2001 – février 2002). Aussi, bien que la DISA de Charente-Maritime soit en pleine évolution au cours de l'année 2002, ses évolutions de fonctionnement ainsi que ses actions entreprises depuis cette date ne sont pas retranscrites dans ce document.



¹⁴ Voir grille d'entretien en annexe.

La sécurité alimentaire française est fortement contingentée par des normes internationales et européennes. Récemment remaniée, elle implique aujourd'hui des acteurs très divers et met en œuvre des politiques nécessitant des capacités de coordination qui font parfois défaut. De ce fait, des dysfonctionnements importants sont fréquemment constatés dans l'application par les services déconcentrés de ces politiques ; on notera ainsi des actions menées en doublon, des cloisonnements importants entre services ou encore un manque de transparence dans certaines institutions (PARTIE 1).

L'évolution législative et réglementaire récente permet aujourd'hui aux préfets d'apporter des solutions à ces manques de coordination au niveau local. Ceux-ci ont en effet mis en place des pôles de compétence et des délégations interservices dans des domaines variés. En Charente-Maritime, la création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA) vise à favoriser une telle coordination dans le domaine de la sécurité alimentaire. Structure en émergence, elle connaît aujourd'hui des réussites ainsi que des lacunes de fonctionnement, dont elle doit tirer les enseignements nécessaires à son évolution future (PARTIE 2).

1 - UN DISPOSITIF DE SECURITE ALIMENTAIRE GENERANT DES DYSFONCTIONNEMENTS.

Le dispositif de sécurité alimentaire français s'avère complexe dans son fonctionnement. S'il est en effet étroitement imbriqué dans une organisation supranationale¹⁵, il n'en possède pas moins une structuration interne fragmentée, mettant en présence des partenaires multiples. Ceux-ci sont présents aux différents niveaux de l'administration française (échelon central et services déconcentrés), ainsi qu'au sein d'organismes privés ou indépendants. Les incohérences qui résultent de cette complexité génèrent de nombreux dysfonctionnements dans l'application des politiques de sécurité alimentaire par les services déconcentrés de l'Etat.

1.1 L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS COMPETENTES EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE.

Depuis la loi 98-535 du 1^{er} juillet 1998 (voir rappel en introduction), deux pôles principaux de la sécurité alimentaire doivent être distingués. Les organismes relevant de l'évaluation du risque sont en effet distincts de ceux prenant en charge la gestion de celui-ci. De plus, au niveau local, les préfets de département (et par voie de conséquence, les services déconcentrés de l'Etat) possèdent des prérogatives fortes dans la gestion du risque alimentaire. Enfin, de nombreuses institutions gravitent autour de cette organisation et y apportent leur contribution.

1.1.1 L'organisation nationale

1.1.1.1 Les agences

L'évaluation du risque, premier volet du dispositif mis en place par la loi du 1^{er} juillet 1998, est aujourd'hui principalement partagée entre l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) et l'Institut national de Veille Sanitaire. Alors que la première a une large mission d'expertise, le second est davantage spécialisé sur des missions de veille.

1.1.1.1.1 L'AFSSA, socle du dispositif d'évaluation des risques.

Etablissement public national, l'AFSSA est placé sous la triple tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de l'économie. Depuis 1998, elle remplace les structures

¹⁵ Voir introduction : "La sécurité alimentaire, une préoccupation supranationale".

d'expertise qui existaient précédemment dans le domaine de la sécurité des aliments et englobe des structures antérieures à cette date. Son objectif principal est l'expertise de la sécurité sanitaire de l'ensemble de la chaîne alimentaire. A ce titre, elle émet des avis, formule des recommandations, élabore des expertises et mène des actions d'information, de recherche et de formation. Elle exerce enfin un rôle de veille et d'alerte vis-à-vis des pouvoirs publics.

Trois missions principales sont aujourd'hui dévolues à l'AFSSA :

- Evaluation des risques nutritionnels des aliments destinés à l'homme ou aux animaux,
- recherche et appui scientifique,
- responsabilités spécifiques en matière de médicament vétérinaire.

Depuis la création de l'AFSSA en 1998, trois types de saisines ont pu être enregistrées :

- des demandes d'évaluation des risques sanitaires consécutifs à des situations de contamination avérée ou potentielle,
- des saisines sur textes réglementaires,
- des demandes concernant des consultations d'instances préexistant à l'agence.

L'AFSSA ne dispose pas en son sein d'outils de contrôle propres (excepté pour le cas du médicament vétérinaires), la loi du 1^{er} juillet 1998 prévoyant en effet que « *pour l'accomplissement de ses missions, les laboratoires des services de l'Etat chargés du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et ceux qui leur sont rattachés sont mis à disposition de l'agence en tant que de besoin* ». Les contrôles sont donc assurés par les services de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), du ministère de l'agriculture et du secrétariat d'Etat à la santé. Les décisions relatives à la gestion du risque restent du ressort des ministères chargés de la consommation, de l'agriculture et de la santé.

Bien que l'indépendance de l'AFSSA apparaisse aujourd'hui comme un fait avéré, son fonctionnement appelle quelques réserves. En effet, seuls le gouvernement ou des associations agréées de consommateurs ont la capacité de saisir cette agence, ce qui n'est pas le cas des préfets et des services déconcentrés de l'Etat. Lorsque ces derniers rencontrent un problème entrant dans le champ de compétence de l'AFSSA, ils doivent donc nécessairement en communiquer les données à l'administration centrale afin que celle-ci en

informe le gouvernement. De ce fait, les dysfonctionnements constatés localement ne seront analysés que de façon tardive par l'agence.

1.1.1.1.2 L'InVS, une mission de veille sanitaire.

Etablissement public national placé sous tutelle du ministère de la santé, l'InVS se substitue à l'ancien Réseau National de Santé Publique (RNSP). Membre du Comité National de la Sécurité Sanitaire, il est doté d'un conseil d'administration, piloté par un directeur général et subdivisé en cinq départements scientifiques. Son objectif général est la surveillance permanente de l'état de santé de la population.

S'appuyant sur les Cellules InterRégionales d'Epidémiologie (CIRE), l'InVS s'est vu attribué quatre missions principales :

- veille sanitaire et observation de l'état de santé de la population,
- alerte et recommandations aux pouvoirs publics (ainsi qu'à l'AFSSA et à l'AFSSAPS) en cas de menace pour la santé publique, et préconisation des mesures ou actions appropriées,
- identification des causes d'une modification de l'état de santé des populations,
- coordination des enquêtes épidémiologiques sur le territoire français.

Par ailleurs, l'InVS participe à la formation des professionnels de santé en matière de surveillance épidémiologique, et s'efforce de faciliter l'interface entre recherche et intervention dans le domaine de la santé publique. Il développe ainsi un réseau de collaboration étendu, avec des partenaires contribuant à la surveillance de l'état de santé de la population. Il s'investit également dans des programmes internationaux et des actions de coopération (ex : participation au Réseau Européen de Surveillance et de Contrôle des Maladies Transmissibles).

1.1.1.2 Les ministères

Second volet du dispositif impliqué par la loi « sécurité sanitaire », la gestion du risque est dévolue aux ministères concernés et à leurs émanations locales. En matière de sécurité alimentaire, ce sont quatre administrations qui sont plus spécifiquement concernées.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche.

Au niveau central, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) est chargée d'assurer le contrôle de la santé des plantes, des animaux et de la qualité des produits agricoles et alimentaires¹⁶. Son champ de compétences est donc centré sur l'hygiène, l'organisation des systèmes de qualité, la santé animale et végétale et plus généralement sur la sécurité de la filière alimentaire.

L'action de la DGAL vise à satisfaire trois objectifs principaux :

- Agir sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

En amont de la chaîne alimentaire, la DGAL élabore les politiques de défense sanitaire et de protection des végétaux. Elle est chargée de la biovigilance en matière d'expérimentation et de diffusion des OGM, et intervient pour des autorisations de mise sur le marché (produits phytosanitaires, fertilisants, conservateurs, etc.). De même, elle prépare les réglementations relatives à la santé animale (épidémiologie, lutte contre les maladies des animaux d'élevage). Tout au long de la chaîne alimentaire, la DGAL conçoit, applique et évalue la réglementation relative à l'hygiène, et veille à l'application de la réglementation relative à la traçabilité des produits.

- Coordination des acteurs œuvrant dans le champ de la qualité et de la sécurité des aliments.

La DGAL mobilise l'expertise scientifique et participe à la définition des politiques de recherche. Par ailleurs, elle occupe des rôles de tutelle (AFSSA) ou d'animation de réseaux dans les domaines alimentaires et vétérinaires. Elle assure le secrétariat de diverses instances, comme le Conseil National de l'Alimentation. Enfin, elle incite à la normalisation et à l'accréditation dans le domaine alimentaire.

- Participation à la reconnaissance internationale du modèle alimentaire et sanitaire français.

La DGAL suit les travaux des organisations internationales intéressant son domaine de compétences et participe aux négociations de la Commission Européenne avec les pays tiers. Elle effectue la promotion du système français en matière de sécurité alimentaire afin de faciliter les procédures d'exportation des produits français dans le monde, et

¹⁶ Décret n°99-555 du 2 juillet 1999.

coordonne les actions avec les autres administrations compétentes intervenant pour les importations.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dépendant directement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) a pour mission de veiller à la qualité et à la sécurité des denrées alimentaires¹⁷. En matière de sécurité alimentaire, ses missions s'articulent autour de deux axes principaux :

- Protection de la sécurité des consommateurs.

La DGCCRF élabore les textes définissant ou améliorant les règles de sécurité relatives aux produits alimentaires, industriels et aux prestations de services. Elle exerce des contrôles à la production, l'importation et la distribution des produits et en cas de crise grave, elle peut interdire la mise sur le marché des produits à risque ou enjoindre des entreprises à effectuer les modifications nécessaires. Enfin, elle pilote nombre de campagnes d'informations relatives à la sécurité sanitaire des aliments.

- Qualité des produits et des services, loyauté des transactions.

La DGCCRF élabore les règles d'étiquetage, de composition et de dénomination des marchandises, et vérifie leur bonne application. Elle contribue au développement des dispositifs de valorisation de la qualité et tient un rôle actif au sein du Codex Alimentarius dans le champ de compétences la concernant.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité.

Le ministère en charge de la santé exerce une veille sanitaire par la mobilisation des données sur l'état de santé et la collaboration avec les structures impliquées dans ce processus (centres hospitaliers, centres de référence, centres antipoison, centres de toxicovigilance et InVS). Cette veille sanitaire lui permet de détecter dans les meilleurs délais l'apparition de pathologies liées à l'alimentation (ex : TIAC, listériose) et de prendre les mesures en conséquence (identification de l'aliment en cause, gestion de la crise).

¹⁷ Décret n° 85-1152 du 5 novembre 1985.

Le rôle du ministère en matière de sécurité alimentaire est ici essentiellement assuré par la Direction Générale de la Santé (DGS). Celle-ci doit en effet veiller à la qualité et à la sécurité des denrées alimentaires et des eaux¹⁸ (contrôle de la qualité des eaux potables et des TIAC, élaboration et suivi de la réglementation en ce qui concerne les aliments et l'eau destinée à la consommation humaine). Depuis sa réorganisation, la sous-direction de la gestion des risques des milieux joue ici un rôle prépondérant. Enfin, la DGS autorise toute publicité destinée au public et portant sur des produits présentés comme bénéfiques à la santé.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement.

La Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral (DTMPL) a pour mission de définir la politique générale d'aménagement, de mise en oeuvre et de protection du littoral en liaison avec les autres départements ministériels concernés. Cette mission transversale englobe des domaines tels que le tourisme, le commerce portuaire, l'industrie nautique ou encore la pêche (protection, mise en valeur). La DTMPL agit donc en amont de la sécurité alimentaire.

Une des principales bases juridiques de ce département ministériel est la loi « littoral » de 1986¹⁹, énonçant notamment la nécessité d'établir un équilibre entre ces diverses préoccupations.

1.1.2 L'échelon local

1.1.2.1 Un dispositif articulé localement autour des compétences préfectorales.

Représentant de l'Etat dans le département, le préfet apparaît comme étant le socle des dispositifs de sécurité alimentaire au niveau local. Ses compétences recouvrent ainsi des pouvoirs de réglementation, d'autorisation, de contrôle ou encore de sanction administrative.

En sus de ses capacités en matière d'organisation des services déconcentrés de l'Etat²⁰, le préfet possède des compétences propres en matière de sécurité alimentaire. Les plus importantes d'entre eux peuvent être évoquées :

¹⁸ Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 / Arrêté du 21 juillet 2000 portant organisation de la direction générale de la santé en services et sous-directions.

¹⁹ Loi 86-2 du 03 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

- Il peut édicter des règles particulières, afin de compléter la réglementation générale en matière d'hygiène²¹,
- il assure la présidence du conseil départemental d'hygiène²²,
- il a en charge le contrôle de l'application des règles d'hygiène publique (pouvoir de sanction administrative et de réquisition)²³,
- il est responsable de la police sanitaire des végétaux et des animaux²⁴.

Pour l'exercice de ces compétences, le préfet s'appuie sur les avis des différents services déconcentrés de l'Etat en charge de la sécurité alimentaire. Avant la parution des décrets d'octobre 1999 relatifs à l'organisation par le préfet des services déconcentrés de l'Etat, diverses dispositions permettaient au préfet de structurer ses services autour de problématiques transversales.

Les compétences des préfets dans le domaine de l'organisation des services déconcentrés sont clairement énoncées dès 1953 : ceux-ci peuvent désormais recevoir les pouvoirs de décision attribués aux administrations civiles de l'Etat implantées dans leur circonscription²⁵. Ce principe sera ensuite réaffirmé lors de la réforme du 14 mars 1964²⁶ puis dans les décrets du 10 mai 1982²⁷, dans lesquels sont reconnus les pouvoirs de direction des commissaires de la République sur les services de l'Etat répondant de leur aire de compétence géographique.

Les notions de « chef de projet » et de « pôle de compétence » apparaissent dans la charte de déconcentration de 1992²⁸. Alors que le chef de projet est nommé pour une tâche et une durée déterminées, afin d'animer et de coordonner l'action des services de l'Etat œuvrant sur une même politique, le pôle de compétence est une structure de coopération

²⁰ Cf. « 2.1- Un instrument contre la parcellisation des compétences : les décrets du 20 octobre 1999. »

²¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, art. 34-III.

²² Art. L-776 du code de la santé publique.

²³ Art. L-49 et L-772 du code de la santé publique.

²⁴ Art. 342 à 364 du code rural, livre II, titre X. / Art.215, 219 à 243 et 224 du code rural, livre III, chapitre VII.

²⁵ Décret n°53-896 du 26 septembre 1953, art. 1 et 2.

²⁶ Décret n° 64-250 du 10 mars 1964, art. 1 et 3. / Décret n° 64-251 du 14 mars 1964, art. 10.

²⁷ Décret n° 82-389 du 10 mai 1982, art. 6 al.2. / Décret n°82-390 du 10 mai 1982, art. 5 al.2.

²⁸ Décret 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration.

interministérielle davantage inscrite dans le long terme. Le chapitre III de ce décret énonce ainsi ces possibilités d'organisation :

Chap. III – Sect. 1 – Art. 12 : « Lorsque plusieurs services de l'Etat relevant du même échelon territorial concourent à la mise en œuvre d'une même politique, le préfet de région ou le préfet de département, selon le cas, peut désigner un **chef de projet** chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ».

Chap. III – Sect. 1 – Art. 13 : « Les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que, le cas échéant, des organismes assurant une mission de service public peuvent constituer un **pôle de compétence** pour l'exercice d'actions communes selon les modalités qu'ils déterminent conjointement ».

Suite à la charte de déconcentration, le rôle du préfet dans la création de pôles de compétence a été réaffirmé dans le comité interministériel de la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999. Par son contenu, celui-ci peut être considéré comme l'avant-garde des décret du 20 octobre 1999 énonçant des nouveaux pouvoirs préfectoraux en matière d'organisation des services déconcentrés de l'Etat.

1.1.2.2 Les services déconcentrés

Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Les Directions des Services Vétérinaires (DSV) organisent leur activité autour de trois missions principales :

- Protection de la santé publique.

Les DSV contrôlent l'application des réglementations permettant de lutter contre les grandes maladies d'origine animale transmissibles à l'homme, sur le territoire national et à l'importation. Elles s'assurent également de la salubrité des aliments, de la maîtrise de l'hygiène durant la transformation, le transport, le stockage et la distribution des denrées et s'attachent à prévenir les dangers dus aux contaminations. Elles procèdent à des inspections, à des contrôles sur le territoire national et à l'importation, et à des suivis des autocontrôles mis en place par les entreprises. Elles réalisent chaque année les plans de surveillance et les plans de contrôle de la contamination des denrées alimentaires et procèdent à la déclaration de création des établissements agroalimentaires, ainsi qu'à la délivrance d'agrément sanitaires pour ces mêmes établissements. Enfin, elles sont

étroitement associées aux enquêtes alimentaires en cas de Toxi-Infections Alimentaires Collectives (TIAC).

- Protection de la santé animale.

Les DSV exercent une surveillance étroite des grandes zoonoses (notamment : tuberculose, brucellose, leucose et encéphalopathie spongiforme bovine) dans les différents cheptels. Elles surveillent également les élevages avicoles, aquacoles apicoles, etc. Toute suspicion ou déclaration de maladie déclenche un dispositif de lutte préétabli. Les services vétérinaires contrôlent également aux frontières l'état sanitaire des animaux et des produits alimentaires importés des pays tiers. Enfin, elles appuient les exportations agroalimentaires françaises par une politique de certification sanitaire rigoureuse.

- Protection de l'environnement.

Nommés inspecteurs des installations classées par les préfets de département, les inspecteurs de la DSV s'assurent que les élevages et les industries agroalimentaires n'ont pas d'impact défavorable sur la qualité de l'air et de l'eau, ni sur la flore et la faune.

Enfin, les Services Régionaux de la Protection des Végétaux (SRPV), dépendant directement des Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), exercent des missions dans le domaine de la santé végétale et des produits de traitement phytosanitaires : lutte contre les parasites des espèces végétales, protection des consommateurs et du milieu naturel pour une agriculture durable.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Au niveau déconcentré, les Directions Départementales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DDCCRF) assurent les fonctions de la DGCCRF au sein des départements français. Leurs principales missions restent focalisées sur la loyauté des comportements entre opérateurs et vis-à-vis des consommateurs. Leurs actions en matière de sécurité alimentaire peuvent résumées dans les quatre points suivants :

- Surveillance des contaminants physico-chimiques et microbiologiques (tels que pesticides, anabolisants, moisissures),
- protection et information du consommateur, contrôle des produits, contrôle de la loyauté des transactions (ex : dénomination des produits, composition, affichage, étiquetage adéquat),

- retrait des denrées contaminées,
- vérification des autocontrôles réalisés par les professionnels.

Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Au niveau déconcentré, les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) possèdent notamment des prérogatives dans le domaine de l'hygiène alimentaire. Elles assurent ainsi les missions suivantes :

- Recensement et traitement des TIAC²⁹, donnant lieu à des enquêtes épidémiologiques et à des mesures de prophylaxie. Après constatation de l'existence d'un cas avéré de TIAC, le médecin inspecteur de la DDASS transmet une fiche de déclaration au directeur de l'Institut de veille sanitaire.³⁰
- prévention et contrôle de la restauration des établissements de loisir, des établissements sanitaires, sociaux et médicaux sociaux,³¹
- contrôle de la salubrité des coquillages dans les zones de pêche à pied de loisir, avec communication des résultats à la DDAM en cas de contamination sévère,
- contrôle de la potabilité des eaux d'alimentation (protection du prélèvement, traitement, stockage, transport, distribution, qualité de l'eau distribuée, information du public).³²

²⁹ TIAC : Toxi-Infection Alimentaire Collective. Apparition d'au moins deux cas similaires d'une symptomatologie en général gastro-intestinale, dont on peut rapporter la cause à une même origine alimentaire.

³⁰ Décret n° 99-362 du 6 mai 1999, fixant les modalités de transmission à l'autorité sanitaire de données individuelles concernant les maladies visées à l'article L11 du code de la santé publique et modifiant le code de la santé publique. Décret n° 99-363 du 6 mai 1999, fixant la liste des maladies faisant l'objet d'une transmission obligatoire de données individuelles à l'autorité sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

³¹ Arrêté du 29 septembre 1997, fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social.

³² Décret 89-3 du 3 janvier 1989 modifié. Arrêté préfectoral n°99-2792 du 27 septembre 1999, fixant le programme d'analyse des eaux destinées à la consommation humaine pour la Charente-Maritime.

Ministère de l'équipement, du transport et du logement.

Les actions les plus significatives de ce ministère dans le domaine de la sécurité alimentaire sont assurées par les Directions Départementales des Affaires Maritimes (DDAM), dont les fonctions essentielles en la matière sont les suivantes :

- Contrôle sanitaire et technique des coquillages sur les lieux de production, de manipulation et d'expédition,
- classement en zones de salubrité des zones de production de coquillage,
- contrôle des conditions d'exercice de la pêche à pied professionnelle.

1.1.3 Institutions collaborant à la sécurité sanitaire.

Aux côtés des institutions en charge des politiques d'évaluation et de gestion du risque, de multiples organismes prennent une part active à la sécurité alimentaire en France. Leur rôle est essentiellement consultatif, afin de fournir aux instances politiques ou aux citoyens les moyens d'exercer leurs choix dans des conditions favorables. Les plus importants d'entre eux sont les suivants :

- Le Comité National de la Sécurité Sanitaire (CNSS).
Instance présidée par le ministre chargé de la santé, il réunit les directeurs généraux de l'InVS, de l'AFSSAPS et de l'AFSSA (dont il coordonne les politiques), ainsi que les présidents des conseils scientifiques de ces établissements. Il a notamment en charge l'analyse des événements susceptibles d'affecter la santé de la population, et la confrontation des informations disponibles. Depuis 1999, le CNSS examine plus particulièrement quatre dossiers : les amalgames dentaires, la listériose et les alertes sanitaires, les rejets des établissements d'équarrissage et les problèmes liés à l'ESB, la contamination des aliments par la dioxine et la crise d'origine belge. La sécurité alimentaire est donc au cœur de ses préoccupations actuelles.
- L'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS).
Etablissement public se substituant à l'ancienne agence du médicament, elle possède une mission d'évaluation et de police sanitaire sur les produits à finalité sanitaire destinés à l'homme, et les produits à finalité cosmétique ou d'hygiène corporelle. Lorsqu'un produit est suspecté présenter un danger pour la santé humaine (dans ses conditions normales d'emploi), l'AFSSAPS peut prendre des mesures d'interdiction, de suspension, ou fixer des conditions restrictives pour l'utilisation de ce produit. Pour satisfaire à ses missions

d'appui scientifique, l'AFSSAPS a recourt à plus d'un millier d'experts extérieurs. Depuis sa création, l'AFSSAPS intègre l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV, chargée notamment de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires) et le CNEVA (Centre National d'Etudes Vétérinaires et Alimentaires).

- L'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE).

Etablissement public sous tutelle des ministères chargés de l'environnement et de la santé. Elle participe notamment au développement et au renforcement de l'expertise sur les questions soulevant la problématique de l'impact des facteurs environnementaux sur la santé de l'homme. Les modalités pratiques de fonctionnement de l'AFSSE sont actuellement en cours d'élaboration. Néanmoins, selon une récente proposition du Conseil d'Etat³³, l'AFSSE aurait un fonctionnement similaire à l'AFSSA : elle serait ainsi composée d'un conseil d'administration et d'un directeur général, ses travaux étant conduit par un conseil scientifique. Ce dernier aurait pour rôle la formulation d'avis en rapport avec les activités de l'agence, et apporterait son concours à la définition de la politique nationale de recherche en matière de sécurité sanitaire environnementale.

- Le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF).

Organe consultatif à caractère scientifique et technique placé sous la tutelle du ministère en charge de la santé, il est compétent dans le domaine de la santé publique. Il procède à l'évaluation des risques environnementaux sur la santé, effectue des expertises sur l'alimentation, la nutrition et les maladies transmissibles. Le CSHPF comprend cinq sections : « alimentation et nutrition », « eaux », « maladies transmissibles », « milieux de vie » et « radioprotection ».

- Le Conseil National de l'Alimentation (CNA).

Instance interministérielle consultative, il est placé sous la tutelle des ministères de l'agriculture et de la pêche, de la santé et de la consommation. Il met en œuvre des études sur les attentes des consommateurs et des professionnels en matière de politique alimentaire, notamment sur des questions de sécurité sanitaire des aliments et de qualité des produits, et formule des avis aux pouvoirs publics. Les thèmes d'étude abordés fréquemment par le CNA relèvent ainsi de quatre domaines : l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité des aliments pour les

³³ Texte du Conseil d'Etat du 22 janvier 2002 : projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence Française de Sécurité Environnementale et modifiant le code de la santé publique.

consommateurs, la qualité des denrées alimentaires et l'information des consommateurs sur les produits.

- Le Comité Interministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation (CIAA).

Il est chargé d'établir le lien entre les institutions françaises oeuvrant dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation d'une part, et l'ONU et les organismes internationaux traitants de ces mêmes problèmes d'autre part. Il participe notamment à la préparation des travaux de la commission du Codex Alimentarius.

- le Conseil National de la Consommation (CNC).

Composé de représentants des associations de consommateurs et d'usagers et de représentants des professionnels, il exerce une double missions : établir une concertation entre consommateurs, usagers et professionnels, et consulter différentes instances en vue de conseiller les pouvoirs publics en matière de politique de la consommation. Le CNC est notamment consulté préalablement à la publication d'arrêté en matière de prix ou de publicité de prix.

- L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST).

Délégation indépendante commune à l'assemblée nationale et au sénat, elle informe le Parlement sur les conséquences des choix à caractère scientifique. L'Office peut être saisi par le bureau de l'une ou l'autre assemblée, ou par une commission spéciale ou permanente. Les problèmes abordés relèvent des domaines suivants : énergie, environnement, nouvelles technologies, sciences de la vie. Dans ses travaux, l'OPECST est assisté d'un conseil scientifique, constitué de quinze personnalités de haut niveau choisies en raison de leur compétence.

1.1.4 La gestion du risque en pratique.

Depuis la survenue des différentes crises de sécurité alimentaire, l'ensemble des acteurs œuvrant au long de la chaîne alimentaire a été largement sensibilisé aux risques inhérents à ce champ de compétence. Néanmoins, la survenue d'une crise reste toujours possible. Elle nécessite alors une réponse efficace et adaptée des pouvoirs publics, afin de juguler au plus vite son développement. Ceux-ci doivent donc être informés au plus vite de la crise, disposer d'une évaluation du risque aussi complète que possible et mettre en place un dispositif adéquat.

La provenance des alertes en cas de crise touchant à la sécurité alimentaire peut aujourd'hui être extrêmement variée. Elles peuvent en effet émaner de l'administration française (locale ou centrale), de la Commission Européenne ou d'une instance internationale. De même, des acteurs privés (médias, associations de consommateurs, professionnels divers) peuvent déclencher le processus de gestion de crise. Les origines de l'alerte revêtent également un caractère très hétéroclite selon la nature de l'affection : la crise peut se déclarer suite à un autocontrôle, à une intoxication alimentaire, ou encore d'une inspection administrative.

Une fois l'alerte déclenchée, intervient l'évaluation du risque, c'est-à-dire son analyse au travers de divers critères prédéterminés. Depuis la loi de juillet 1998, l'AFSSA joue un rôle essentiel dans cette phase. Elle a ainsi été consultée lors de toutes les crises survenues au cours de sa création (ESB, dioxine, etc.).

Enfin, l'aboutissement du processus de gestion de crise est constitué par la gestion du risque proprement dite. Fort de l'évaluation dont il dispose, le décideur (les pouvoirs publics) entreprend des mesures qu'il juge pertinentes au regard de la situation. Un exemple fréquent d'intervention de la puissance publique en matière de gestion du risque alimentaire concerne le retrait de denrées suspectées de contamination. La gestion du risque peut alors être locale (si le produit n'a pas encore été distribué), départementale (sous l'égide du préfet, si la diffusion du produit est restée confidentielle), ou nationale. Ces processus de retrait du marché s'accompagnent également de politiques de communication adaptées à la nature et à l'importance du risque incriminé.

1.2 UNE ORGANISATION GENERATRICE DE DYSFONCTIONNEMENTS, APPELANT AU DEVELOPPEMENT D'UNE DEMARCHE INTERMINISTERIELLE.

La multiplicité des acteurs œuvrant dans le champ de la sécurité alimentaire apporte une richesse incontestable aux échanges constatés dans ce domaine. Néanmoins, force est de reconnaître que le positionnement de ces instances est souvent mal défini, au regard de la sécurité alimentaire ou des prérogatives des autres institutions. De cette complexité, résulte donc une certaine confusion entre acteurs, amenant ceux-ci à se décrédibiliser et nuisant de ce fait à l'efficacité de leurs missions. Ainsi, les actions menées en doublon ou les domaines dans lesquels sont constatés l'absence d'intervention des pouvoirs publics sont réellement présents sur le terrain.

1.2.1 Confusion des champs de compétence et manque de crédibilité extérieure.

Tout d'abord, la profusion de services participant aux politiques de sécurité alimentaire tend à induire une certaine confusion dans ce domaine. L'action de l'Etat n'est pas clairement délimitée pour le citoyen, celui-ci ne pouvant identifier un message unique et synthétique sur un problème donné de sécurité alimentaire. Lors de la crise de l'ESB, les messages diffusés par les autorités françaises à destination des consommateurs ont ainsi soufferts d'imprécisions ou d'omissions particulièrement dommageables pour la filière bovine.

De même, les objectifs de gestion du risque alimentaire ne sont pas identifiés de façon claire par le gouvernement et les instances compétentes. Ces lacunes sont à l'origine d'un manque certain de transparence pour le public, ainsi que d'une confusion à l'intérieur des services de l'administration. Celle-ci est accrue par le cloisonnement des services déconcentrés, complexifiant la fonction d'arbitrage et de coordination des préfets. Il est ainsi fréquent de constater des situations de concurrence entre des administrations déconcentrées ayant des champs de compétence voisins, ou encore des actions mises en œuvre par ces mêmes services dans l'ignorance des politiques développées par des services proches.

Enfin, ces incohérences ne se limitent pas aux services de l'Etat mais ont des répercussions importantes sur les organismes visés par les politiques de sécurité alimentaire. Ainsi, des gestionnaires d'établissements peuvent recevoir des instructions discordantes, émanant de services différents, les amenant à une hiérarchisation des mesures à prendre dictée par leurs intérêts propres et non par des objectifs de sécurité alimentaire. Cette situation a ainsi pu s'observer, en Charente-Maritime, quand un même établissement était contrôlé de façon successive et non coordonnée par la DDASS et la DSV sur des points identiques.

1.2.2 Illustrations dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Si la sécurité alimentaire est partagée entre les divers services déconcentrés de l'Etat au niveau d'un département, ceux-ci ne sont cependant pas coordonnés dans les actions menées sur le terrain. De nombreuses situations de sur-contrôle ou d'absence de contrôle sont alors constatées.

Dans un rapport rendu en 2001, l'Ecole Nationale d'Administration³⁴ constatait ainsi que les missions des DDCCRF et DSV se recoupaient largement sur les thématiques de sécurité

³⁴ ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des Préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe ; sécurité du citoyen et risques alimentaires*. Paris : ENA, 2001. 51 p.

alimentaire. Hors, dans l'exemple développé (la gestion de crise du « poulet à la doxine » dans le département d'Eure-et-Loire), ces administrations poursuivant des objectifs similaires usaient d'outils différents (mesures judiciaires pour la DDCCRF, mesures administratives pour la DSV). L'absence de coordination sur les moyens employés eut ici des répercussions sur l'efficacité des mesures prises quant à la gestion de la crise, les mesures de coordination ayant été délicates à mettre en œuvre entre les services du préfet et ceux du parquet.

De même, des chevauchements de compétences sont fréquemment observés entre les DDASS et les DSV, portant notamment sur le contrôle aléatoire des services de restauration des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux³⁵. Ces manques de coordination tiennent ici notamment aux différences de méthodes de travail, les vétérinaires-inspecteurs de la DSV travaillant de manière très autonome et sans programme de mission préétabli. De tels problèmes ont été constatés sur le département de la Charente-Maritime, l'absence de coordination entre services de l'Etat tendant à remettre en cause leur crédibilité vis-à-vis des organismes contrôlés.

1.2.3 Récapitulatifs : champs de compétences en matière de sécurité alimentaire à l'échelle départementale.

De façon globale, les textes confient en matière de sécurité alimentaire de nombreuses compétences identiques aux DDASS, DSV et DDCCRF (les DDAM possédant quant à elle des domaines d'interventions beaucoup plus ciblés). Cependant, ces textes sont élaborés en fonction de la denrée alimentaire concernée, et non compte tenu du service compétent. Cette absence de transversalité renforce donc la superposition des attributions entre les différents services de l'Etat.

Le tableau suivant permet de mieux cerner le champ de compétence de chaque administration déconcentrée en matière de sécurité alimentaire, et de visualiser ainsi les domaines dans lesquels résident des compétences partagées. Ce sont en effet au sein de ces derniers que les conséquences d'un manque de coordination seront les plus sensibles³⁶.

³⁵ Arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social.

³⁶ Sources : Mission Inter-services de Sécurité Alimentaire (MISA) de l'Oise / DDASS de Charente-Maritime.

⇩ **COMPETENCES DISTINCTES** ⇩

DDASS	DDCCRF	DSV	DDAM
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine • Contrôle des cressicultures • Réception et transmission des maladies à déclaration obligatoire • Enquêtes épidémiologiques • Contrôle de la pêche à pied de loisir 	<ul style="list-style-type: none"> • Etiquetage informatif des denrées alimentaires • Composition des denrées alimentaires • Contrôle des contaminants des denrées autres que AOA • Contrôle de la contamination radioactive des denrées autres que AOA • Résidus de pesticides des fruits, légumes et céréales • Matériaux au contact alimentaire • Contrôle des fruits et légumes (marché intérieur) • Contrôle des vins et spiritueux • Hygiène des denrées autres que AOA • Contrôle des organismes vendeurs et/ou applicateurs de produits à usage agricoles • Contrôle de l'emploi des produits phytosanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Santé animale (contrôle des élevages) • Inspection sanitaire des animaux, des DAOA ³⁷ destinées à la consommation • Agrément sanitaire des établissements traitant ou entreposant des DAOA • Agrément sanitaire des véhicules transportant des DAOA • Agrément des fabricants et revendeurs d'aliments du bétail • Pharmacie vétérinaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle sanitaire et technique des coquillages • Classement en zones de salubrité des zones de production de coquillage • Contrôle des conditions d'exercice de la pêche à pied professionnelle

³⁷ DAOA : denrées animales ou d'origine animale

↓ **COMPETENCES PARTAGEES** ↓

DSV/DDCCRF	DSV/DDCCRF/DDASS	DSV/DDASS
<ul style="list-style-type: none"> • Prélèvements pour analyses microbiologiques (DSV = production, DDCCRF = distribution) • Prélèvements pour analyses listéria (DSV = production, DDCCRF = distribution) • Etiquetage et traçabilité des viandes bovines à la distribution et à la production • Conditions hygiéniques applicables au transport des DAOA • Alimentation animale (DSV = élevage production distribution import, DDCCRF = production distribution import) • Contrôle des échanges intra-communautaires par type de produits (DSV = DAOA, DDCCRF = DVOV³⁸) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hygiène des aliments remis directement au consommateur (GMS³⁹, restauration commerciale, distribution) • Hygiène dans les établissements de restauration collective à caractère social • Hygiène dans les établissements d'entreposage de certaines denrées alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des TIAC



³⁸ DVOV : denrées végétales ou d'origine végétale

³⁹ GMS : grandes et moyennes surfaces

Les récentes crises de sécurité alimentaire qu'ont connu la France et l'Union Européenne au cours de la dernière décennie ont mis en lumière les lacunes et les difficultés d'organisation des dispositifs de sécurité alimentaire. En France, la loi du 1^{er} juillet 1998, si elle a opéré une distinction entre évaluation et gestion du risque, n'a cependant pas suffi à faire émerger une organisation claire susceptible d'éradiquer les travers dont souffre toujours la sécurité alimentaire. Celle-ci reste donc fortement contingentée par des influences internationales, et son application implique la participation d'institutions nombreuses, qu'elles soient ou non dans le champ de l'administration. En son sein, cette dernière apparaît comme étant particulièrement confuse, tant dans ses missions que dans l'application concrète de celles-ci sur le terrain. Nombreux sont alors les dysfonctionnements qui en résultent, hypothéquant ainsi le développement futur de la sécurité alimentaire.

Cependant, l'élaboration de textes récents donne aux préfets de département la possibilité de mettre en œuvre une transversalité inédite dans les services déconcentrés des administrations, par la procédure des pôles de compétence et des délégations interservices. En Charente-Maritime, une formule novatrice a ainsi été choisie pour améliorer l'efficacité de l'administration dans ses missions. Agée d'à peine un an, la DISA (Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire) de ce département peut d'ores et déjà se prêter à une analyse et à un premier bilan de son fonctionnement.

2 - LA DELEGATION INTERSERVICES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE, UNE INSTANCE INTERMINISTERIELLE DE MEILLEURE PROTECTION DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.

Les décrets du 20 octobre 1999 autorisant la mise en œuvre de nouvelles pratiques transversales dans les administrations résultent d'une évolution législative plus ancienne, au cours de laquelle le préfet a vu s'étendre progressivement ses capacités d'organisation des services déconcentrés de l'Etat⁴⁰. En Charente-Maritime, la création de la DISA constitue une démarche pilote, dépassant le stade du simple pôle de compétence. Un premier bilan peut aujourd'hui être dressé, portant notamment sur sa procédure de création ainsi que sur son organisation actuelle. L'analyse des premières actions menées sous l'égide de la DISA permettra ensuite d'en tirer les forces et faiblesses de fonctionnement, et d'analyser les points susceptibles d'être améliorés.

2.1 UNE INSTANCE DE COOPERATION.

Les compétences des préfets en matière d'organisation des services déconcentrés ont connu d'importantes évolutions depuis la seconde moitié du vingtième siècle. Cependant, la possibilité d'organiser des procédures transversales entre ces services n'est apparue que tardivement, par le biais des pôles de compétence. Les décrets du 20 octobre 1999 constituent une nouvelle étape dans ce processus, bien qu'ils comportent des limites inhérentes à leur composition. Dans le département de Charente-Maritime, le choix de création d'une DISA trouve ses justifications au niveau local, ainsi que l'exprime le Projet Territorial de l'Etat dans le département.

2.1.1 Les hypothèses offertes au préfet.

2.1.1.1 Les décrets du 20 octobre 1999 : nouvelles prérogatives préfectorales et possibilités offertes.

La rénovation des pouvoirs préfectoraux définis en 1982.

Les décrets du 20 octobre 1999⁴¹ modifient de manière significative les décrets du 10 mai 1982 fixant les pouvoirs des préfets de département et de région. Ils constituent en effet une

⁴⁰ Cf. "1.1.2.1- Un dispositif articulé localement autour des compétences préfectorales."

⁴¹ Décrets n° 99-895 et 99-896 du 20 octobre 1999, modifiant respectivement les décrets 82-389 (relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements) et 82-390 (relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et

extension des pouvoirs des représentants de l'Etat dans leur possibilité d'organisation des services déconcentrés.

Trois nouveautés viennent ainsi compléter les dispositions adoptées en 1992 :

- le préfet doit indiquer au chef de projet les modalités d'évaluation de son action,
- les services concernés peuvent n'être intégrés qu'en partie dans le dispositif,
- il est désormais possible d'associer au projet des organismes assurant une mission de service public (notamment : établissements publics, associations, etc.).

Les décrets de 1999 ne se contentent cependant pas d'apporter des correctifs aux dispositifs prévus en 1992. Outre les possibilités de nomination d'un chef de projet et la constitution d'un pôle de compétence, ils offrent au préfet deux nouvelles possibilités de réorganisation des services de l'Etat dans le département.

La délégation inter-services et l'autorité fonctionnelle.

Art. 6 : « [...] le préfet peut créer, par arrêté, une **délégation interservices** dont le responsable reçoit délégation de signature et autorité fonctionnelle sur les chefs de service déconcentrés, dans la limite des attributions de la délégation ».

La délégation inter-services constitue une étape supérieure par rapport au simple pôle de compétence. Le préfet détermine les attributions, les moyens et les modalités d'évaluation des missions mises en œuvre. Le responsable de cette structure reçoit la délégation de signature du préfet, possède une autorité fonctionnelle sur les autres chefs de services et peut se voir reconnaître la fonction d'ordonnateur secondaire délégué. Cette formule d'organisation est donc intermédiaire entre le pôle de compétence et la fusion de services (voir ci-dessous).

Elle présente l'avantage d'une plus forte légitimité par rapport au pôle de compétence, du fait de l'autorité fonctionnelle détenue par son responsable. Il lui est souvent attribué un objectif de constitution de « guichet unique », véritable tête de file à laquelle institutions et citoyens s'adresseront, sans risque de confusion de compétences entre les divers services déconcentrés concernés.

organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public) du 10 mai 1982.

La fusion de services.

Art. 6 : « [...] Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'Etat, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée ».

Pouvant être considérée comme une étape ultime de la transversalité au sein de l'administration, la fusion de service consiste à regrouper entièrement des services déconcentrés, en partie ou dans leur totalité. Proposée par le préfet ou le ministre compétent, elle est décidée par décret en Conseil d'Etat après réalisation d'une étude d'impact. Cette formule n'a pas connu de mise en œuvre effective à l'heure actuelle dans les services déconcentrés, sa seule application étant visible au niveau de l'administration centrale de l'Etat, avec le regroupement de la direction du travail et de l'emploi avec l'administration de la formation professionnelle⁴².

2.1.1.2 Les limites inhérentes aux décrets du 20 octobre 1999.

Si les nouvelles dispositions prévues par les décrets du 20 octobre 1999 apportent au préfet des nouveaux outils de réorganisation de ses services, elles comportent néanmoins des limites révélatrices des lacunes de l'organisation de l'Etat.

Il est tout d'abord nécessaire de constater que ces nouvelles possibilités ne s'appliquent qu'aux administrations civiles de l'Etat. Parmi ces dernières, certaines peuvent se soustraire à l'autorité préfectorale⁴³ : ainsi, les administrations déconcentrées ne relèvent pas du pouvoir d'organisation du préfet quand elles participent à des tâches relevant de la compétence du garde des Sceaux ou des organismes chargés du contrôle des comptes.

De plus, de vastes regroupements auraient pu être opérés à l'occasion de ces réformes, notamment des fusions ministérielles ; hors, aucun mouvement d'une telle ampleur n'a été constaté, l'organisation antérieure perdurant aujourd'hui au niveau des structures principales de l'Etat. Ce dernier point met en lumière la nature de la démarche entreprise lors de l'élaboration des décrets du 20 octobre 1999 : il s'agit d'une démarche de projet, non d'une démarche affectant les structures de l'administration. Une réflexion ultérieure portant sur une réforme plus profonde s'avère donc nécessaire, afin de réduire l'émiettement de

⁴² Source : CHAUVIN Francis. Nouveaux pouvoirs préfectoraux et réforme de l'Etat. *L'actualité juridique – droit administratif*, 20 février 2000, pp. 143-151.

⁴³ Ensemble des exceptions au pouvoir de direction du préfet : Art. 3-1 des décret du 20 octobre 1999.

l'administration locale et territoriale. Le décret du 20 octobre 1999 peut alors apparaître comme une simple étape dans ce processus.

Il est également utile de noter que la promotion d'une démarche interministérielle a pour but de coordonner des compétences distinctes exercées par des services différents, dans un même domaine. Hors, cet outil reste inefficace si les services déconcentrés concernés restent dans une position de concurrence. En effet, appliquée à des services non préparés à de telles évolutions, la formule de la délégation interservices ne ferait qu'exacerber des rivalités préexistantes au sein de ces services.

Aujourd'hui, seule la formule du pôle de compétence -instituée par le décret de 1992- a rencontré une application effective multiple, notamment dans le milieu de la sécurité alimentaire⁴⁴. Sans doute cette formule est-elle d'avantage garante de souplesse et de concertation ? Aujourd'hui, seules deux délégations interservices ont été mises en œuvre dans le domaine de la sécurité sanitaire : la DISA de Charente-Maritime, confiée au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, et celle du département de l'Ardèche.

2.1.2 Le choix d'une délégation interservices

2.1.2.1 Une démarche initiée par d'autres départements dans le cadre de la sécurité alimentaire.

Bien qu'étant de conception récente, les pôles de sécurité alimentaire se sont développés rapidement dans un grand nombre de départements. Le premier d'entre eux apparaît en 1996, dans le département de Haute-Marne, suite notamment aux récents développements de la crise de l'ESB. A la fin 1999, 29 pôles de sécurité alimentaire étaient dénombrés, 13 autres étant en voie de création⁴⁵. Ce sont donc les deux cinquièmes des départements français qui ont initié une telle démarche en l'espace de quelques années. De plus, d'autres coordinations du même type voient actuellement le jour, impulsées par la mise en place récente du projet territorial de l'Etat dans chaque département. Les structures de type « délégations interservices » sont beaucoup plus rares. La démarche de la DISA en Charente-Maritime est donc novatrice puisqu'à ce jour, seul le département de l'Ardèche possède une structure de ce type (contrairement à l'Oise et à la Seine et Marne, possédant

44 Cf. « 2.2.1- les pôles de compétence « sécurité alimentaire », une structure en développement dans plusieurs départements français ».

45 Source : FALIU Bernard. *Les pôles de compétence « sécurité alimentaire », intérêts et limites à propos de l'exemple du Tarn et Garonne*. Rennes : Ecole Nationale de la Santé Publique, mémoire de médecin inspecteur de santé publique, avril 2000. 114 p.

des « MISA », missions interservices de la sécurité alimentaires, dont le fonctionnement est basé sur le schéma plus classique des pôles de compétence).

2.1.2.2 La transversalité des structures en Charente-Maritime.

Sur le département de Charente-Maritime, l'expérience des pôles de compétence n'est pas nouvelle. Outre la mise en place récente de la DISA, on dénombre d'autres structures interministérielles, à divers degrés de coopération, gérées par les différents services de l'Etat dans le département. La diversité et le nombre de ces institutions placent le département de Charente-Maritime en position novatrice sur les politiques inter-administrations.

Les délégations interservices :

- La délégation interservices de l'ingénierie publique : DDE,
- La Délégation InterServices de l'Eau (DISE) : DDAF (la DDASS en est partie prenante),
- La DISA (sécurité alimentaire), pilotée par la DDASS.

Les pôles de compétence :

- Le pôle de compétence « bruit » (DDASS),
- Le pôle de compétence « juridique » (sous-préfet de Saintes),
- Le pôle de compétence « aménagement » (DDE),
- Le pôle de compétence « cohésion sociale, solidarité et jeunesse » (sous-préfet de Saint-Jean-d'Angély),
- Le pôle de compétence « développement touristique et qualité de l'hôtellerie de plein air » (sous-préfet de Rochefort),
- Les pôles de compétence « prévention des risques » et « sécurité routière » (préfecture),
- Le pôle de compétence « travail illégal » (DDTEFP),
- Le pôle de compétence « bruit » (DDASS).

Les chefferies de projet :

- « Accueil et relation avec le public » (Trésorerie générale),
- « Handicapés » et « Gestion des déchets » (DDASS),
- Indemnisation et bilan tempête (préfecture),
- Développement industriel (DRIRE),

- Formation professionnelle (DDTEFP et inspection académique).

Les premiers retours d'expérience de ces différents pôles et délégations interservices, au niveau national, font tout d'abord apparaître leur grande hétérogénéité. En matière de sécurité alimentaire, ils présentent une grande diversité d'appellation et de statut, leur coordonnateur diffère selon les départements (le plus souvent ce sont le DSV, le DDASS ou le DDCCRF) et la composition des pôles est variable selon les problématiques locales et le vécu des services déconcentrés. Leurs missions peuvent cependant être regroupées autour de trois axes principaux :

- La coordination des services de l'Etat dans le département. Elle a pour but d'améliorer l'efficacité et l'efficience du travail des acteurs en présence, tout en palliant aux erreurs inhérentes à l'organisation traditionnelle, « cloisonnée », des services.
- La gestion des alertes sanitaires, avec notamment la mise en place de protocoles d'alerte et de conduite à tenir lors de la survenue d'une crise de ce type.
- L'information du consommateur, par le moyen d'une communication adaptée, afin que celui-ci puisse mieux identifier le rôle de l'Etat dans la sécurité alimentaire.

Ces diversités se retrouvent à l'échelle locale dans le département de Charente-Maritime. Ainsi, la Délégation InterServices de l'Eau (DISE) et la Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire possèdent-elles des modes de gestion très différents. Alors que la première s'articule autour d'une gestion de dossiers, la seconde fait seulement état d'une méthode de coordination, les dossiers restant à la charge des administrations respectives la constituant. La DISE, plus ancienne dans sa mise en place, fait aujourd'hui preuve d'une meilleure efficacité de fonctionnement, ainsi que du développement d'une culture commune entre les différents services de l'Etat impliqués.

2.1.3 Le choix de la DISA en Charente-Maritime.

Le Projet Territorial de l'Etat en Charente-Maritime.

Communiqué aux services déconcentrés au début de l'année 2001, le projet territorial de l'Etat en Charente-Maritime⁴⁶ résulte d'une mobilisation collective de tous les services de l'Etat présents dans le département. Fixant des objectifs pour une échéance de trois ans, il vise à « rendre lisible et mieux coordonnée l'action de l'Etat, en adaptant son organisation et

⁴⁶ PREFECTURE DE LA CHARENTE-MARITIME. *Le Projet Territorial de l'Etat en Charente-Maritime*. La Rochelle : Préfecture de la Charente-Maritime, janvier 2001. 103 p.

ses modes de fonctionnement aux caractéristiques du département ». Il a été élaboré après une vaste enquête auprès des services de l'Etat et des administrés, au terme de laquelle ont été définies six priorités, déclinées en six actions. La première priorité est formulée de la façon suivante :

« L'analyse des caractéristiques du département de la Charente-Maritime, de ses spécificités et du diagnostic de l'action et de **l'organisation collective des services de l'Etat** ont conduit l'ensemble des services à partager et à s'engager sur six grandes priorités, pour lesquelles les services conduiront un ensemble d'actions concrètes. [...]

PRIORITE N° 1 : Améliorer la sécurité de tous les citoyens.

Pour améliorer la sécurité de tous les citoyens, l'Etat s'engage à:

- Diminuer le nombre et la gravité des accidents corporels dans le département,
- Engager une action volontariste d'éducation et de formation des jeunes à la sécurité routière,
- Faire reculer la délinquance en assurant une sécurité plus proche des citoyens,
- Mieux prévenir et gérer les risques saisonniers,
- Mettre au point une politique globale et cohérente de gestion des risques,
- **Mobiliser tous les services de l'Etat pour renforcer la sécurité alimentaire en créant une DELEGATION INTERSERVICES.** »

Pour ce dernier point, il est ici nécessaire de préciser que le choix de la formule de la délégation interservices résulte d'une volonté délibérée du préfet, souhaitant développer un dispositif innovant et atypique par la création d'une autorité fonctionnelle (contrairement aux pôles de compétence classiques), confiée ici au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.

Le projet territorial de l'Etat énonce trois actions attendues dans le cadre de l'institution de la DISA :

- Mettre en place une délégation interservices (définir et formaliser le champ d'action, les attributions, la composition, les missions, le fonctionnement).
- Améliorer la gestion des alertes alimentaires (rédiger et mettre en place des procédures selon le niveau d'alerte (local, national ou international)).
- Traiter les plaintes dans un délai maximal de 15 jours (élaborer les procédures dans le cadre de la mise en place de la délégation interservices).

Suite au projet territorial de l'Etat en Charente-Maritime, le préfet a adressé au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales une lettre de mission⁴⁷ lui enjoignant de préparer la création, au 1^{er} janvier 2001, de la DISA. En retour, celui-ci a adressé une note au préfet⁴⁸, lui précisant ainsi le périmètre de compétence de la DISA, son rôle, son organisation interne et son programme de travail à compter du premier semestre 2001.

La création de la DISA fut officialisée par un arrêté en date du 1^{er} octobre 2001⁴⁹, définissant notamment ses missions, son responsable et les services impliqués dans son fonctionnement. Cet arrêté fut rapidement suivi d'un règlement intérieur⁵⁰, détaillant avec précision les objectifs assignés à la DISA, ses rôles et attributions, son organisation et son mode de fonctionnement.

2.2 LA DISA, FONCTIONNEMENT ET EVALUATION.

Bien que la démarche interministérielle en sécurité alimentaire soit présente dans plusieurs départements français, seuls ceux de la Charente-Maritime et de l'Ardèche ont eut recours à la formule de la délégation interservices. Cette démarche pilote, ayant fait l'objet d'une élaboration concertée, a impulsé de nouvelles méthodes de travail entre ses partenaires. Un an après sa mise en service, un premier bilan de ses actions peut être dressé. Les actions et initiatives de la DISA appellent en effet diverses remarques, susceptibles d'engendrer des propositions d'amélioration de son fonctionnement.

2.2.1 Structuration et principes de fonctionnement.

Acteurs concernés et structuration interne.

L'arrêté portant constitution de la DISA a nommé désigné le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (M. Daniel DESMAISON) en tant que délégué interservices. Celui-ci a donc autorité fonctionnelle sur les chefs de services des autres

⁴⁷ Note du préfet de Charente-Maritime au Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime, relative à la création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA), décembre 2000.

⁴⁸ Note du Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime au préfet de Charente-Maritime, du 19 décembre 2000, relative à la mise en place de la Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA).

⁴⁹ Arrêté 01-2929 bis du 01 octobre 2001, portant constitution de la Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire de Charente-Maritime.

⁵⁰ DIRECTION DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Règlement intérieur de la Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire de la Charente-Maritime*. La Rochelle : DDASS 17, octobre 2001. 4p.

services déconcentrés impliqués dans la DISA (dans la limite des compétences de celle-ci), et détient la délégation de signature du préfet pour exercer les missions qui lui sont dévolues dans ce cadre. Impulsant une réflexion globale au sein de cette délégation, il en préside le comité de pilotage et veille à la cohérence d'action de ses services constitutifs.

La DISA est constituée par le concours de quatre services déconcentrés :

- la DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales),
- la DSV (Direction des Services Vétérinaires),
- la DDCCRF (Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes),
- la DRDAM (Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes).

D'autres institutions peuvent être ponctuellement associées aux travaux de la DISA, en formant la « conférence élargie » (voir ci-dessous).

Le comité de pilotage de la DISA a pour vocation de « *définir la politique départementale en matière de sécurité alimentaire, d'arrêter les plans d'action et d'assurer leur suivi*⁵¹ ». Il est constitué par le regroupement des directeurs départementaux des administrations citées ci-dessus et doit se réunir au minimum quatre fois dans l'année, selon l'arrêté de constitution de la DISA.

Instance plus ouverte, la conférence élargie comprend, outre les membres du comité de pilotage, des représentants de services de l'Etat pouvant être associés aux politiques de sécurité sanitaire de l'alimentation. Le règlement intérieur nomme ainsi : les douanes, la gendarmerie, la police, le Parquet, la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) et la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE). Cette instance est chargée d'établir le bilan des actions concertées menées ponctuellement, elle peut également proposer au comité de pilotage des nouvelles priorités à mettre en œuvre, et renforce également la coordination générale de la DISA.

Enfin, des ateliers de travail thématiques peuvent être mis place. Elaborés sur des thèmes spécifiques, ils apportent une réflexion et des solutions concrètes sur des points précis de la sécurité alimentaire pris en charge par la DISA. Leur composition est adaptée aux thèmes

⁵¹ Source : DIRECTION DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Règlement intérieur de la délégation interservices de la sécurité alimentaire de la Charente-Maritime*. La Rochelle : DDASS 17, octobre 2001. 4p.

étudiés, la DISA pouvant faire appel à toute personne ou instance dont l'éclairage s'avérerait nécessaire. A la date de la signature de l'arrêté de constitution de la DISA, trois ateliers de travail étaient recommandés :

- organisation du traitement des plaintes,
- confection des protocoles d'intervention et de gestion des situations d'urgence ou de crise (TIAC, listéria, etc.),
- coordination des programmes de contrôle et création des grilles de contrôle partageables.

Leur état d'avancement fera l'objet d'un plus long développement au cours des paragraphes suivants⁵².

Champ de compétence.

La philosophie générale de la DISA est largement inspirée de la loi du 1^{er} juillet 1998 réformant le système français de sécurité sanitaire, ainsi que le démontre l'article 2 de son arrêté de constitution :

Art. 2 : « La délégation interservices de la sécurité alimentaire a pour mission de coordonner et d'animer les interventions dans le domaine des risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme, y compris ceux pouvant parvenir des eaux de consommation. Elle a également pour objet d'assurer une veille sanitaire et permanente, mettre en œuvre des programmes de contrôle et de prévention des risques ».

Plus précisément, le règlement intérieur distingue quatre objectifs généraux dévolus à la DISA, tournés vers la satisfaction des usagers des services de l'Etat :

- faciliter et coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat,
- renforcer la qualité du service rendu,
- assurer la lisibilité et la cohérence des actions menées,
- définir et mettre en œuvre une politique départementale assurant le degré le plus élevé de sécurité sanitaire.

Afin d'atteindre ces objectifs, la DISA doit avant tout assurer la cohérence et la coordination des services de l'Etat. Le règlement intérieur précise dans cet objectif que la DISA doit :

- organiser des programmes coordonnés de contrôle,

⁵² Cf. « 2.2.2.3- Développement et évolutions de la DISA un an après sa création ».

- assurer un traitement départemental des plaintes,
- assurer la maintenance d'un système de veille,
- mettre en place des protocoles uniques d'intervention et de gestion des situations d'urgence ou de crise,
- assurer ou faire développer des actions de prévention des risques, notamment par des formations spécifiques vers les professionnels et les publics cibles.

Pour chacune de ces missions, il est précisé que les compétences situées en amont du domaine d'intervention de la DISA restent du ressort des services déconcentrés respectifs.

2.2.2 Bilan des premières actions entreprises.

2.2.2.1 Le protocole « gestion des plaintes »

Département éminemment touristique du fait de sa situation littorale privilégiée, la Charente-Maritime connaît un afflux considérable de population en période estivale. Si elle compte en effet 557 000 habitants en période hivernale, ce chiffre passe à plus de 1 600 000 dans les semaines les plus fréquentées des hautes saisons touristiques⁵³. Un tel afflux de population entraîne une forte fréquentation des établissements de production, de distribution ou de consommation de produits alimentaires, dont la qualité peut être variable selon les moyens mis en œuvre par les responsables de ces établissements. De ce fait, les déceptions estivales des consommateurs sont nombreuses et entraînent des dépôts de plaintes dans des proportions non négligeables.

Les plaintes concernant la sécurité alimentaire dans le département de Charente-Maritime sont aujourd'hui de trois ordres :

- les plaintes relevant de la compétence d'un seul service,
- les plaintes relevant de la compétence de plusieurs services (chacun n'étant pas nécessairement informé de la saisie des autres services concernés),
- les plaintes sortant du champ de compétence de la DISA, mais susceptibles de susciter son intérêt sur un point précis.

Il apparaissait donc indispensable que, dans le cadre de la DISA, les services concernés par un dépôt de plainte puissent en informer les autres services. Cette démarche évite en effet

⁵³ Source : PREFECTURE DE LA CHARENTE-MARITIME. *Le Projet Territorial de l'Etat en Charente-Maritime*. La Rochelle : Préfecture de la Charente-Maritime, janvier 2001. 103 p.

l'apparition de désinformations ou de lacunes, ainsi que des contrôles successifs de services déconcentrés différents pour un même établissement.

Dans cet objectif, la DISA a mis en place une procédure spécifique : la « fiche navette gestion des plaintes⁵⁴ ». Celle-ci est renseignée par le service émetteur et télécopiée aux autres services, qui la retournent dûment complétée au service émetteur. Afin de garder l'objectif d'efficacité du système, une réponse d'attente (au minimum) doit être retournée au plaignant sous 15 jours. Ce n'est donc pas le système du guichet unique qui a ici été retenu : les plaintes sont réceptionnées comme elles l'étaient avant la mise en place de la DISA (c'est-à-dire par chaque service déconcentré). La DISA se charge ensuite d'effectuer une interconnexion entre les services, mettant ainsi en réseau ses différents composants.

Les premiers résultats de ce protocole institué en juin 2001 s'avèrent globalement positifs, et génèrent des conséquences appréciables dans les services déconcentrés. L'échange d'information, formalisé, permet de mieux connaître les établissements faisant l'objet de plaintes et d'organiser des contrôles communs le cas échéant (avec l'élaboration d'un rapport de visite conjoint). Jugé efficace bien que récemment institué, ce protocole sera pleinement opérationnel pour la saison estivale 2002.

2.2.2.2 Le protocole « TIAC »

Elaboré conjointement par la DDASS et la DSV (qui sont ici les premiers services concernés), le protocole « TIAC » (Toxi-Infections Alimentaires Collectives) contribue également au partage des informations au sein de la DISA.

Une TIAC peut être définie comme l'apparition d'au moins deux cas similaires d'une symptomatologie en général gastro-intestinale, dont il est possible de rattacher la cause à une même origine alimentaire. Figurant parmi la liste des maladies à déclaration obligatoire⁵⁵, elle peut donc être rattachée au champ de compétence de la DISA. Afin d'adopter une ligne de conduite plus efficace dans des délais brefs, un protocole a été créé⁵⁶, et permet de coordonner l'action de la DDASS avec celle de la DSV. En cas de détection d'une TIAC, la DSV est ainsi immédiatement prévenue et sera sollicitée, notamment pour l'analyse des échantillons de plats consommés.

⁵⁴ Voir modèle en annexe.

⁵⁵ Décret n° 99-363 du 6 mai 1999, fixant la liste des maladies faisant l'objet d'une déclaration obligatoire de données individuelles à l'autorité sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

⁵⁶ Voir illustration en annexe.

A ce jour, le protocole TIAC a été mis en œuvre à deux reprises, respectivement en octobre et novembre 2001. Son suivi semble avoir été efficace, même si le faible volume d'affaires traitées à ce jour ne permet pas de tirer des conclusions définitives.

2.2.2.3 Opération interministérielle « vacances ».

Les opérations interministérielles vacances ne sont pas spécifiques au département de la Charente-Maritime ni à la thématique de la sécurité alimentaire. Développées au niveau national par différents ministères, elles ont pour vocation de coordonner l'action des services de l'Etat pendant les périodes estivales. La DISA a donc décliné localement ce type de procédures.

Les axes retenus pour ces opérations concernent les eaux destinées à la consommation humaine, les coquillages et la pêche à pied de loisir, l'hygiène et la qualité alimentaires, la santé et la protection animale, l'information des consommateurs, la loyauté des transactions, la sécurité des prestations. Pour chacun de ces thèmes, les services constitutifs de la DISA se répartissent les contrôles à effectuer, et se diffusent mutuellement les comptes-rendus de ces opérations en fin de saison. Cette procédure atténue ainsi le surplus de travail occasionné dans les services par l'afflux massif de population estivale, permet de répondre au mieux aux plaintes des estivants et coordonne les efforts des différents partenaires impliqués dans le travail de la DISA.

2.2.2.4 Contrôle des restaurants de tourisme

Selon une classification établie depuis peu, les restaurants commerciaux peuvent obtenir l'agrément « restaurant de tourisme »⁵⁷. La délivrance de cette appellation est toutefois sujette au respect de critères et de normes touchant à divers aspects de la restauration commerciale. Les qualifications des personnels, les modes de préparation des plats, l'équipement du restaurant ou encore les diverses prestations proposées font ainsi l'objet de dispositions devant être respectées afin que l'établissement puisse prétendre à cette appellation.

Dans le cadre de la DISA, les établissements aspirants à cette classification font l'objet de contrôles communs par la DDASS, la DSV et la DDCCRF, visant à vérifier que les différents

⁵⁷ Arrêté du 27 septembre 1999, fixant les conditions de classement des restaurants dans la catégorie « restaurant de tourisme ».

points énoncés dans l'arrêté de septembre 1999 sont respectés. Ce protocole ayant été institué en octobre 2001, il n'a pas à ce jour fait l'objet d'applications effectives.

2.2.3 Evaluation et propositions d'amélioration.

Bien que la DISA soit de création récente, il est d'ores et déjà possible de dresser un premier bilan de ses actions et de son fonctionnement, afin d'évaluer son efficacité et sa pertinence. Ses forces, comme ses faiblesses, peuvent ainsi être déclinées dans les thèmes suivants et permettront par la suite d'envisager des améliorations de fonctionnement et des propositions pour la mise en œuvre de procédures palliant ces diverses lacunes.

2.2.3.1 Difficultés liées à l'instauration de la DISA.

Si la mise en place des bases juridiques de la DISA paraît relativement simple, sa création a cependant été accompagnée de frictions, consécutives au caractère novateur et inédit de cette démarche. Deux obstacles se sont en effet dressés au-devant de la DISA dès les premières esquisses de sa mise en place :

- La non-adhésion interne :

Dès les premières évocations de sa création, la DISA est apparue comme la conséquence d'une volonté de développement externe. En effet, selon les affirmations des responsables et des différentes personnes impliquées au sein de la DDASS, il n'existait pas au sein de cette administration d'adhésion véritable à ce projet. La sécurité alimentaire n'apparaissait donc pas comme une priorité au sein de la DDASS (que ce soit dans le secteur de la santé publique ou dans celui de santé-environnement), le préfet de Charente-Maritime étant alors perçu comme l'unique initiateur de cette démarche interservices.

- Le refus de collaboration externe :

Ne suscitant pas de fortes motivations au sein de la DDASS, la création de la DISA a également connu des détracteurs parmi les autres services de l'Etat concernés. Ainsi, la DDCCRF a dénoncé le projet au ministère des finances, arguant du fait que la DDASS, placée en tête de file de la DISA, deviendrait ordonnateur secondaire des dépenses. Le directeur départemental de la DDCCRF a alors exprimé le souhait que son administration soit nommée à la tête de la DISA, cette formule semblant présenter selon lui d'avantage de cohérence. Le préfet de Charente-Maritime a donc eu recours à un arbitrage ministériel pour défendre son projet. Au terme de cette procédure, la DDASS a été confirmée dans sa position de déléguataire interservices.

Nommé en Charente-Maritime dans cette période de tensions internes et inter-administrations, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales a joué un rôle déterminant dans cette phase d'impulsion de la DISA. Devant les résistances observées à la création de cette structure, trois étapes s'avéraient nécessaires afin de permettre une coopération efficace entre acteurs :

- Tout d'abord, faire apparaître la nécessité d'une cohésion entre acteurs, d'une entente solide permettant à chacun de gagner en efficience et en efficacité.
- Ensuite, démontrer que la création de la DISA n'entraînerait aucun engagement de crédit supplémentaire. En effet, les frais de déplacement et d'analyse restent pris en charge par les administrations participant respectivement à ces activités. La DISA n'a donc pas de frais de fonctionnement propres, ni de gestion patrimoniale. De ce fait, la DDASS n'a pas expressément demandé à être ordonnateur secondaire des dépenses.
- Enfin, fixer une première réunion avec les principaux chefs de service concernés a permis de fixer un programme et un rythme de travail communs. La méthode, faisant largement appel à la concertation, a ici été calquée sur celle des pôles de compétence : une imposition stricte des moyens à mettre en œuvre a été écartée, de façon à faciliter l'investissement de chacun dans la démarche interservices.

2.2.3.2 Apports de la DISA.

Créée dans un but de cohérence et de coordination de l'action des services de l'Etat en matière de sécurité alimentaire, la DISA de Charente-Maritime a globalement contribué à une meilleure efficience de celle-ci. Les points suivants peuvent notamment être développés :

- Des bénéfices confirmés.

Au sein des services déconcentrés, certains acteurs pratiquaient déjà l'interministérialité au quotidien. Il est ainsi possible de citer l'exemple de l'administration des affaires maritimes, avec la mise en place des CROSS (Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage). Ceux-ci forment des structures autonomes, mais coordonnent et engagent des moyens dépassant largement ceux des affaires maritimes : gendarmerie maritime, marine nationale, société nationale de sauvetage en mer, etc.

L'application dans le cadre de la DISA de procédures interservices n'a donc fait que confirmer ici une habitude de travail éprouvée et appréciée pour son efficacité.

- Spécialisation des acteurs.

Avant la mise en place de la DISA, les crises touchant à la sécurité alimentaire étaient traitées exclusivement en cellule de crise à la préfecture. Le personnel impliqué (préfet, chef de cabinet, etc.) étant fréquemment renouvelé, de fréquentes informations et « remises à niveau » techniques s'avéraient nécessaires de la part des services déconcentrés afin de permettre le traitement du problème. Désormais, la DISA étant composée d'une équipe de spécialistes en matière de sécurité alimentaire, ce travail pédagogique n'a plus lieu d'être, ou du moins dans des proportions moindres. Les procédures gagnent donc en efficacité et en temps, critères particulièrement importants dans le cadre de procédures d'urgence.

- Clarification de l'action de l'Etat.

La création de la DISA a grandement contribué au renforcement de la cohérence de l'action des services déconcentrés de l'Etat en matière de sécurité alimentaire. En effet, les institutions faisant l'objet de contrôles ou de mesures préventives par des administrations différentes (ex : DDASS et DSV pour un service de restauration collective d'un établissement social) voient désormais celles-ci agir avec d'avantage de coordination, non plus en leur nom propre mais sous la volonté d'une structure unique. L'action de l'Etat peut donc être appréciée dans sa globalité, délivrée des incohérences découlant de contrôles discordants.

- Gestion efficiente des moyens.

La mise en place de protocoles partagés (notamment TIAC et gestion des plaintes) a eu pour effet de renforcer l'efficacité administrative et technique des services déconcentrés de l'Etat. Dans le cadre de la sécurité alimentaire, la mutualisation des moyens permet une gestion plus rationnelle de ceux-ci. Des déplacements inutiles peuvent ainsi être évités, et les attentes des consommateurs peuvent être satisfaites avec plus d'efficacité. De même, le développement des inspections partagées (par exemple dans le cadre des opérations interministérielles vacances) permet aux services de la DISA de réduire la fréquence des inspections pour un même établissement.

- Culture commune et travail en réseau.

Malgré les premiers écueils inhérents à sa création, la DISA a été imaginée puis développée par des personnels innovants, ayant la volonté de développer la

transversalité et la démarche interservices entre les institutions concernées. Cette structure transversale a donc impulsé une culture commune entre les services en matière de sécurité alimentaire. Chaque service déconcentré a pris conscience des différences entre les méthodes de travail et les objectifs de chacun (ex : ingénieurs de la DDASS et vétérinaires de la DSV). Les protocoles ont ainsi pu être élaborés de manière à intégrer ces différences pour faciliter les missions de chaque administration. Enfin, la notion de travail en réseau se substitue peu à peu à celle, plus traditionnelle, de travail dans un cadre purement hiérarchique. Le protocole gestion des plaintes illustre parfaitement cette situation : chaque acteur de la DISA doit en permanence collaborer avec ses homologues d'autres services déconcentrés, ce travail transversal étant avant tout au service de la délégation interservices.

- Meilleure circulation de l'information.

La circulation efficace de l'information est sans doute la première condition de l'existence de la DISA. Mais elle est aussi un effet de celle-ci, comme le démontre la prise en charge de la gestion des plaintes ; mal adressées, celles-ci sont immédiatement réorientées vers les services compétents afin d'être traitées efficacement. De même, l'information mutuelle des services prouve son efficacité lors d'une détection d'un cas de fraude ou de non-conformité réglementaire : l'action coordonnée de plusieurs services de l'Etat permettra, outre une meilleure cohérence d'action, de déterminer un domaine plus vaste d'investigation. Enfin, la connaissance par les chefs de services déconcentrés de leurs homologues peut les amener à contacter ceux-ci au sujet de thèmes en marge de la DISA mais impliquant plusieurs services déconcentrés.

2.2.3.3 Faiblesses et lacunes de la DISA.

Parallèlement aux améliorations constatées grâce à la mise en place de la DISA, celle-ci laisse apparaître des faiblesses de fonctionnement inhérentes à sa structuration interservices ou à son champ de compétences. Il est ainsi possible de faire apparaître les dysfonctionnements suivants :

- Manque de cohérence nationale.

Les délégations interservices et les pôles de compétence en charge de la sécurité alimentaire ne bénéficient pas actuellement d'un cadre national homogène. Ainsi, contrairement aux formules développées dans le cadre d'autres problématiques transversales (ex : pôles « eau » ou « bruit »), il n'existe pas de texte d'encadrement national spécifique, définissant une communauté d'objectifs ou de moyens propres à ces

institutions. De ce fait, les structures interservices de sécurité alimentaire sont développées localement, ce qui engendre de grandes divergences entre les départements. De même, un cadrage juridique propre aux délégations interservices serait rapidement nécessaire, notamment pour préciser l'étendue et les limites de l'autorité fonctionnelle ainsi que pour définir l'ordonnancement secondaire attribué aux délégataires.

- Fragilité interne.

La DISA a été portée, dans les premières étapes de sa création, par des volontés individuelles fortes. De ce fait, sa pérennité est étroitement liée aux individualités des personnes qui la composent. Son existence future sera donc soumise aux aléas des transferts de personnels (départs, mutations), ainsi qu'aux relations personnelles qu'entreprendront les responsables des différents services déconcentrés. De même, ses orientations futures seront entièrement conditionnées par les directives du corps préfectoral. Si aujourd'hui celui-ci fait preuve d'une capacité d'innovation remarquable, ses successeurs ne seront cependant pas tenus de perpétuer une telle démarche de transversalité.

- Une existence encore jeune.

Existant depuis à peine une année dans les faits et moitié moins si on se réfère à la date de son arrêté de création, la DISA reste soumise à son inexpérience dans de nombreux domaines. Les procédures élaborées n'ont en effet pas toutes été mises en œuvre à l'heure actuelle ; un laps de temps sera donc nécessaire à leur adaptation aux réalités locales et à leur évaluation. De plus, des actions prévues dans la lettre de mission du préfet restent à créer entièrement. Il est notamment utile de rappeler deux des objectifs énoncés dans ce document⁵⁸, concernant respectivement la coordination et l'évaluation d'une part, la prévention d'autre part :

Objectif 4 : « Améliorer la coordination des programmes de contrôle ou d'inspection en développant les complémentarités, les répartitions, en proposant des grilles d'investigation concertées ainsi que des items d'évaluation partagés.

Objectif 5 : « Promouvoir des actions de prévention des risques pour des formations spécifiques vers les publics professionnels ou des publics cibles (jeunes scolaires, groupes de personnes en difficulté, ...).

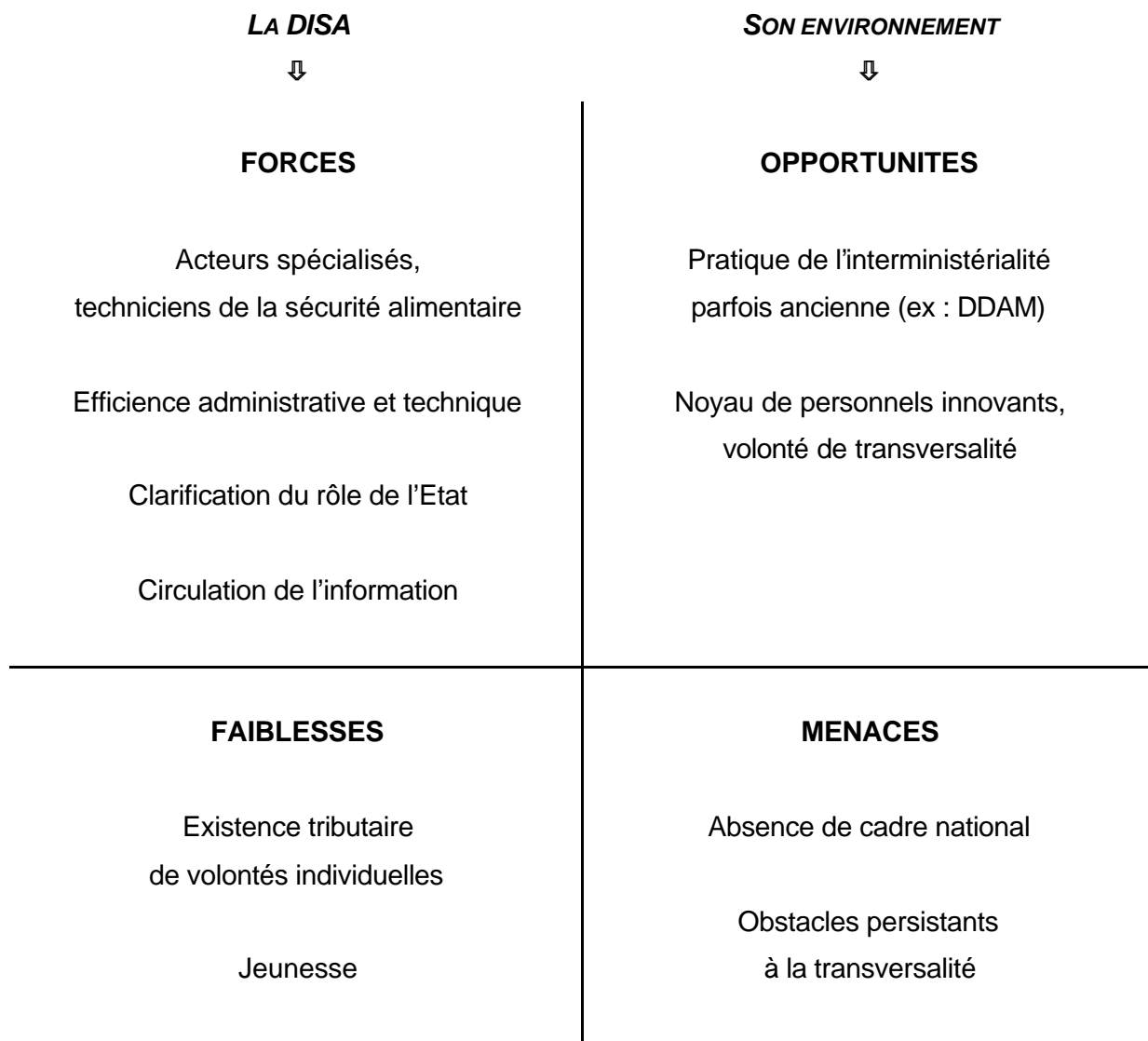
- Obstacle des structures « classiques » à la transversalité.

Enfin, force est de constater que les esprits ne sont pas totalement formés à la gestion de projet, aux procédures transversales. Les raisonnements administratifs classiques (c'est-à-dire verticaux, hiérarchiques) prédominent, un travail pédagogique à long terme devant être entrepris sur la nécessité de méthodes de travail « horizontales », interservices. Une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement des services ainsi que sur les fonctions et les priorités de chacun ne saurait être éludée.

2.2.3.4 Récapitulatif : grille FFMO (Forces, Faiblesses, Menaces, Opportunités).

L'ensemble des facteurs favorables au développement de la DISA ou pouvant entraîner un frein à son développement peuvent être résumés dans une grille FFMO (Forces, Faiblesses, Menaces et Opportunités). Au sein de celle-ci, sont énoncés les facteurs positifs ou négatifs de développement endogènes à la DISA (forces et faiblesses), ainsi que ceux résultants de son environnement (menaces et opportunités). Cette classification permettra ainsi d'avoir une meilleure vision de son potentiel de développement.

⁵⁸ Note du préfet de Charente-Maritime au Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime, relative à la création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA), décembre 2000.



2.2.3.5 Propositions d'amélioration.

Des outils au service de la DISA

La nécessité d'une évaluation.

Pour l'instant absente du fonctionnement propre de la DISA, une démarche d'évaluation de son fonctionnement semble intéressante à mettre en place. En effet, la mise en place de la DISA a été accompagnée d'objectifs, fixés par la lettre de mission préfectorale puis par l'arrêté de création. Afin d'être atteints ou réajustés, ces objectifs doivent être soutenus par des bilans d'étape intermédiaires. Ainsi, l'adéquation entre les objectifs initiaux et l'avancement réel des démarches pourra être quantifié, ce qui se révélera utile la de la détermination des objectifs suivants. Cette évaluation, périodique, permettra donc

d'améliorer le fonctionnement de la DISA d'année en année et de la rendre ainsi plus efficace. Une telle procédure suppose que soient fixés des indicateurs de références utilisés pour l'évaluation. Il serait possible d'imaginer que ceux-ci soient positionnés dans les domaines suivants :

- indicateurs de performance : ils permettraient de juger l'efficacité des démarches et protocoles engagés. Ce sont notamment le nombre d'affaires annuelles traitées, le délai de traitement de celles-ci, la rapidité d'intervention et la réactivité en cas de crise, le taux de couverture des établissements ciblés, ou encore le « temps de réaction » nécessaire au déclenchement d'une enquête suite à une plainte ;
- indicateurs d'efficience : établis selon un ratio coût/efficacité, ils devraient pouvoir confirmer le bien-fondé de la mutualisation des moyens en matière de sécurité alimentaire. Il serait ainsi utile de comparer de telles mesures avec les valeurs obtenues avant la mise en place de la DISA. De tels indicateurs indiqueront notamment le mode d'utilisation des moyens disponibles, le temps consacré par agent à la DISA ou encore l'influence de celle-ci sur le budget des administrations d'origine.

Si cette démarche d'évaluation est aujourd'hui absente dans le fonctionnement propre de la DISA, elle existe néanmoins à un niveau plus général puisqu'elle accompagne les démarches prévues dans le cadre du Projet Territorial de l'Etat (PTE) en Charente-Maritime. Lors de l'instauration de celui-ci, un « comité de suivi du PTE » a été créé : tous les trimestres, il se réunit afin d'évaluer, à l'aide d'indicateurs, l'avancée des divers programmes impulsés dans le cadre du PTE. Cette démarche étant cependant valable pour tous les travaux entrepris dans le cadre de ce programme, une structure similaire mais plus ciblée serait nécessaire au sein de la DISA.

Développement des moyens de communication et d'information.

Afin d'améliorer la diffusion de l'information entre ses membres, la DISA bénéficierait certainement de la mise en place d'outils de communication partagés. Les moyens actuellement utilisés (courriers, télécopies), ne sont en effet pas garants d'une efficacité optimale et peuvent parfois ralentir ou affecter la réactivité de la structure, notamment en période de crise ou de forte activité des services (gestion d'une TIAC, contrôles estivaux, etc.).

Un réseau informatique spécifique à la DISA et accessible à l'ensemble de ses membres serait ainsi utile à divers points de vue. Un tel dispositif permettrait tout d'abord à ses

utilisateurs de bénéficier de moyens de communication plus appropriés, évitant des saisies multiples de questionnaires, fastidieuses et génératrices d'erreurs (envoi de fichiers attachés par courrier électronique). De plus, un réseau dédié à la DISA permettrait d'instaurer d'autres outils tels que la gestion de base de données communes, la mise en ligne de procédures, l'affichage de programmes d'action ou de documents méthodologiques. De tels outils permettraient à tous les partenaires concernés d'améliorer la complémentarité de leurs actions, et de supprimer ainsi tout risque de doublon dans les procédures (par exemple, dans les actions d'inspection communes).

Faute de moyens humains et financiers spécifiquement dédiés à la DISA, la mise en œuvre de telles procédures peut toutefois s'avérer délicate. Il serait donc possible dans un premier temps de s'appuyer sur les outils existants, en s'attachant à améliorer leur exploitation. Deux sources sont ici exploitables par le biais de la préfecture de département. Celle-ci a en effet mis en place un site internet⁵⁹, accessible au grand public, au sein duquel elle expose les politiques des différents services de l'Etat. Le PTE étant évoqué dans le site (affichage des six priorités de l'Etat en Charente-Maritime), il serait envisageable de créer une série de pages dédiées à la DISA, expliquant au public le rôle de la structure, les possibilités d'action du consommateur, les procédures à suivre en cas de plainte ou encore des recommandations pratiques en matière d'hygiène alimentaire.

D'autre part, la préfecture de Charente-Maritime a développé un Système d'Information Territoriale (SIT), à usage interne des services déconcentrés (principe d'extranet). Celui-ci a d'abord pour objet une meilleure connaissance mutuelle des services déconcentrés (organigrammes, annuaires internes, etc.). Le rôle du SIT va toutefois au-delà de cette mission d'information : il intègre en effet des outils de « travail partagé », permettant notamment le suivi des actions engagées dans le cadre du PTE. Les différentes structures de coopération (chefferies de projet, pôles de compétence, délégations interservices) sont ainsi présentées, ainsi que des bilans périodiques permettant leur suivi. Au sein de chaque service déconcentré de l'Etat, un « correspondant SIT » est chargé de la mise à jour des informations concernant son administration. A l'avenir, on pourrait aussi imaginer que le SIT héberge des outils de travail spécifiques à la sécurité alimentaire, avec la possibilité pour l'ensemble des partenaires d'interagir sur le contenu de ce réseau. La DISA pourrait donc utiliser cet outil comme un vecteur d'information entre ses membres, en mettant à profit l'infrastructure informatique préexistante de la préfecture.

⁵⁹ Adresse du site : <http://www.charente-maritime.pref.gouv.fr>

Des actions à développer prochainement.

Améliorer la coordination.

La lettre de mission du préfet de Charente-Maritime au directeur départemental de la DDASS⁶⁰ précisait notamment que la DISA devait être en mesure d' « *améliorer la coordination des programmes de contrôle ou d'inspection en développant les complémentarités, les répartitions, en proposant des grilles d'investigation concertées ainsi que des items d'évaluation partagée* ».

Aujourd'hui, même si elle est affichée dans les objectifs de création de la DISA, la coordination reste faible sur le terrain. Elle est essentiellement appliquée lors des opérations estivales (contrôles interministériels vacances), notamment pour l'échange des rapports de visite. Elle reste en revanche inexistante durant le reste de l'année, au cours de laquelle son activité est moindre. La DISA doit donc dépasser le simple stade de l'information mutuelle pour atteindre celui de la planification, essentiel pour faire face à l'ensemble des demandes et limiter ainsi le caractère d' « urgence » des opérations estivales.

Information et prévention.

La lettre de mission suscitée prévoyait également que la DISA devait avoir pour fonction de « *promouvoir des actions de prévention des risques pour des formations spécifiques vers les publics professionnels ou des publics cibles* ». A l'heure actuelle, force est de constater qu'il n'existe pas d'action en ce sens coordonnée par la DISA ; les seules informations pilotées par les administrations (essentiellement en matière d'hygiène alimentaire) émanent de l'initiative isolée des DDASS, DSV, DDAM et DDCCRF, et ne sont pas le produit d'une structure interservices.

Pourtant, l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le département devra nécessairement intégrer des actions de formation, d'information et de prévention des différents professionnels. Les producteurs d'alimentation, les gestionnaires de stocks d'aliments ou encore les professionnels de la restauration collective devront faire l'objet d'actions ciblées dans une telle optique. Celles-ci devront être réalisées dans un esprit de globalité, la sécurité alimentaire ne se limitant pas aux précautions d'hygiène habituellement évoquées : des notions telles que le plaisir alimentaire et le rapport à la nourriture devront aussi y être intégrées. L'ensemble de ces actions nécessitent le concours de personnels spécialisés en

⁶⁰ Note du préfet de Charente-Maritime au Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime, relative à la création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA), décembre 2000.

matière d'alimentation. Au premier semestre 2002, un médecin nouvellement recruté sera affecté pour 50 % de son temps à la DISA ; l'apport technique d'un diététicien serait également souhaitable pour couvrir l'ensemble du champ de la sécurité alimentaire.

Une politique de communication efficace.

Afin de communiquer clairement ses objectifs aux professionnels et au public, la DISA se doit d'adopter une politique de communication efficace et ciblée. Celle-ci aura en effet un impact supérieur si elle émane d'une structure unique, car sa légitimité sera renforcée. Elle apportera également une rationalisation des coûts que ne permettraient pas la coexistence d'actions de communication conjointes de chaque administration.

En 2001, le comité de pilotage de la DISA a fait appel à un cabinet de consultants externe, afin d'élaborer une plaquette de communication à usage interne (entre les acteurs de la DISA) et externe (à destination du public et des professionnels). Cette publication devra en effet être précédée d'une analyse fine des rôles et enjeux de la DISA, ainsi que du ciblage précis de ses interlocuteurs. Les résultats de cet audit, attendus pour la fin du premier semestre 2002, permettront sans doute de lancer des campagnes de communication efficaces dès la saison estivale 2002.

CONCLUSIONS.

SYNTHESE : LA DISA AU PREMIER SEMESTRE 2002.

Placée depuis peu au premier plan de l'actualité, la sécurité alimentaire est aujourd'hui devenue une thématique récurrente des controverses européennes. A la croisée de l'économique, du sanitaire et du politique, elle est sous-tendue par des facteurs extrêmement variés reflétant l'évolution complexe de la société actuelle. Les évolutions récentes en matière de technologie alimentaire ou de législation ont grandement contribué à améliorer les conditions de production, de commercialisation et de distribution des denrées alimentaires. Toutefois, celles-ci connaissent de nouveaux écueils liés au volume et à la diversité des productions actuelles.

En France, la législation en matière de sécurité alimentaire est conditionnée par l'élaboration des normes internationales et européennes. Celles développées par le Codex Alimentarius et la Communauté Européenne influencent ainsi largement le contenu des politiques nationales. De plus, l'organisation administrative de la sécurité alimentaire française, si elle a été largement remaniée à l'occasion de la loi « sécurité sanitaire » de 1998, reste génératrice de forts dysfonctionnements au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

Avec les décrets du 20 octobre 1999, les préfets voient s'accroître leur marge d'action en matière d'organisation des services déconcentrés. Ainsi, en Charente-Maritime, le choix de création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA) a été motivé par la volonté de développer une démarche transversale, un fonctionnement en réseau générateur de nouvelles possibilités d'action. Aujourd'hui opérationnelle, la DISA développe progressivement les outils et protocoles qui lui permettront prochainement d'être identifiée comme l'unique interlocuteur départemental en matière de sécurité alimentaire. Des avancées sont d'ores et déjà visibles au sein de ses premiers travaux, mais des faiblesses d'organisation subsistent, soulignées par sa jeunesse d'existence.

De ces forces et faiblesses, il est désormais possible d'élaborer des propositions d'amélioration, afin de cibler plus précisément le devenir de la DISA pour ces prochaines années. Ce sont notamment les démarches d'évaluation, de communication et d'information qui sont à mettre en œuvre prioritairement. De même, un important travail de prévention et de formation (en amont des crises de sécurité alimentaire) doit être entrepris, ainsi qu'une meilleure coordination des acteurs en présence.

VERS UNE REFORME DU CADRE NATIONAL DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ?

A l'instar de toute structure nouvellement créée, la DISA a du concilier des exigences théoriques, imposées notamment par le décret d'octobre 1999, et la prise en compte de réalités pratiques. Au cours de cette nécessaire adaptation au terrain, la DISA a fait l'objet de controverses, suscitant des critiques quant à son mode de fonctionnement et à ses prérogatives. Cependant, force est de constater que les propositions d'amélioration formulées localement⁶¹ doivent aller de pair avec une nouvelle structuration du contexte national dans lequel s'inscrit la sécurité alimentaire française.

En effet, la place que revêt actuellement la sécurité alimentaire au niveau local reflète l'importance qui lui est dévolue par les pouvoirs publics au niveau national. Si la réforme de la sécurité sanitaire opérée par la loi du 1^{er} juillet 1998 a contribué à une clarification du rôle des acteurs en présence, elle n'a cependant pas donné à la sécurité sanitaire (et a fortiori à la sécurité alimentaire) le rôle qui devait lui revenir. Les événements consécutifs à la crise de l'ESB auraient en effet pu laisser présager d'autres évolutions. Il aurait ainsi été souhaitable et pour le moins compréhensible que la sécurité alimentaire soit érigée au rang de priorité nationale, au point de faire émerger une vaste coordination interministérielle ou une fusion de services des institutions administratives concernées. Hors, le dispositif global de sécurité sanitaire est resté semblable au précédent, hormis la création d'agences et autres instituts chargés de l'évaluation du risque. La refonte même du système ne semble pas avoir été envisagée.

Dans les autres Etats membres de l'Union Européenne, le rôle dévolu au ministère chargé de la santé en matière de sécurité alimentaire est bien plus étendu qu'en France ; les ramifications locales de ces administrations sont donc plus à même de traiter efficacement les situations rencontrées. Au Royaume Uni, le *Food Standards Act* du 11 novembre 1999 a créé la *Food Standards Agency (FSA)*, agence regroupant évaluation et gestion du risque. Cette structure bénéficie d'une très large indépendance, n'étant pas en relation directe avec le gouvernement. Elle ne dépend que du ministre de la santé alors qu'en France, une agence telle que l'AFSSA reflète le partage des compétences avec une triple tutelle relevant à la fois des ministères en charge de la santé, de l'agriculture et de la consommation. Une telle organisation ne peut que compromettre l'impartialité de cette structure, ou tout au moins limiter ses marges de manœuvre à l'égard des trois ministères concernés.

⁶¹ Cf. "2.2.3.5- Propositions d'amélioration"

Au niveau national, il serait nécessaire de placer le contrôle de l'ensemble de la chaîne alimentaire sous une autorité unique, afin de développer des politiques de terrain cohérentes, sans lacunes ni doublons. Ce rôle pourrait être dévolu à l'AFSSA, dont la compétence en matière de sécurité sanitaire est unanimement reconnue. Celle-ci se verrait alors dotée de pouvoirs réels sur les administrations concernées par l'application des politiques de sécurité alimentaire.

Cette évolution supposerait cependant une refonte des responsabilités dévolues aux services centraux des administrations : la légitimité politique d'un ministre pourrait en effet se voir affectée par les arbitrages d'une agence possédant une totale indépendance de jugement et de décision. Il serait donc préférable que l'AFSSA garde la prééminence sur l'évaluation du risque, mais que la gestion de celui-ci soit regroupée au sein d'un seul ministère. Cette tutelle unique (et non triple comme c'est le cas à l'heure actuelle) devrait être confiée au ministère chargé de la santé. La sécurité alimentaire est en effet et avant tout un enjeu de santé public, et perçu comme tel dans la société française.

QUELLES ORIENTATIONS SOUHAITABLES POUR L'ORGANISATION DE LA DISA PROCHAINES ANNEES ?

Une étape vers une fusion ultérieure ?

Ayant généré un rapprochement entre les services déconcentrés traitant de sécurité alimentaire, la DISA pourrait être envisagée comme une étape vers une fusion de services. En effet, elle va au-delà de la chefferie de projet et du pôle de compétence ; dès lors, une fusion des parties des services déconcentrés en charge de la sécurité alimentaire pourrait être créée, ce qui aurait pour avantage de matérialiser cette nouvelle structure et de la détacher des contingences inhérentes à ses rattachements administratifs initiaux. L'action d'un tel service serait à la fois plus cohérente et plus continue dans le temps, et permettrait au public et aux professionnels d'identifier avec certitude l'autorité publique compétente en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation. De plus, une telle fusion paraîtrait logique, tout au moins cohérente dans le cadre actuel de développement des politiques de réseau et de transversalité.

Une autre solution, évoquée lors d'un groupe de travail de l'École Nationale d'Administration⁶², consisterait en la création d'une « *direction départementale de l'alimentation* ». Celle-ci constituerait un nouveau service, distinct des DDASS mais sous tutelle du ministère de la santé. Cette nouvelle autorité serait ainsi soustraite à la tutelle du ministère de l'agriculture, ce qui affirmerait le primat accordé à la protection de la santé publique, tout en regroupant des personnels issus des DDASS, DSV, DDCCRF et DDAM.

Si de telles possibilités de réorganisation des services de l'Etat paraissent séduisantes de prime abord, elles n'en comportent pas moins quelques obstacles à leur réalisation.

Il est en effet possible d'objecter que de telles réformes engendreraient au moins à court terme d'importantes réserves en matière d'organisation. Déposséder des ministères de leur services revient en effet à poser la question du devenir et de l'utilité de ces derniers. Si de telles fusions sont envisageables en matières de sécurité alimentaire, tout porte en effet à croire qu'elles seraient également bénéfiques dans d'autres secteurs, l'ensemble des politiques locales pouvant a priori tirer un grand bénéfice de l'application de politiques de transversalité. Une réflexion de large ampleur s'avère dès lors nécessaire pour la mise en œuvre d'un tel remaniement des structures administratives de l'Etat.

De plus, d'inévitables problèmes techniques et de gestion devront être résolus préalablement à la création de ces structures. De nouvelles pyramides hiérarchiques seraient induites, et des sujets tels que la rémunération des personnels issus de corps différents et l'échelonnement de leurs grilles indiciaires seraient inévitablement soulevés. D'un point de vue plus global, l'ensemble de l'organisation administrative local devrait nécessairement être réexaminée.

Enfin, au-delà du remaniement de l'administration des services déconcentrés, se pose la question plus vaste de la réforme de l'Etat. Celle-ci sera en effet un préalable nécessaire à une recomposition complète des structures de sécurité sanitaire. Francis Chauvin⁶³ abonde en ce sens quand, évoquant les décrets du 20 octobre 1999, il décrit ceux-ci comme « *une étape dans un processus qui viserait à accoutumer les différentes administrations au travail en commun pour créer, à terme, un climat plus propice à une réorganisation d'envergure* ». Il

⁶² ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des Préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe ; sécurité du citoyen et risques alimentaires*. Paris : ENA, 2001. 51 p.

⁶³ CHAUVIN Francis. Nouveaux pouvoirs préfectoraux et réforme de l'Etat. *L'actualité juridique – droit administratif*, 20 février 2000, pp. 143-151.

reste toutefois lucide quant à l'inertie inhérente à de telles transformations : « *le gouvernement s'attache à faire évoluer sans trop de heurts l'appareil d'Etat en l'accoutumant progressivement à de nouveaux modes de fonctionnement, dans l'espoir, peut-être, de lever à terme les obstacles qui s'opposent aux restructurations nécessaires* ».

Une souplesse à conserver ?

A l'inverse de ces projets de réorganisation, d'autres composantes de la DISA affichent ouvertement leur préférence pour la conservation d'une délégation interservices en tant que telle. Cette formule leur paraît être un point d'équilibre idéal entre un travail administratif classique et une fusion de services, tout en apportant des marges de manœuvres supérieures à celles induites par un pôle de compétence. Pour ces acteurs de la sécurité alimentaire, la création d'une nouvelle structure administrative serait avant tout lourde à gérer, occasionnant la mise en place de services connexes (secrétariat, logistique, etc.) propres à toute administration.

A contrario, une structure comme la DISA permet une certaine souplesse de fonctionnement et reste adaptable aux enjeux des différents services concernés. Elle présente ainsi l'avantage d'être modulable selon les situations de terrain rencontrées, hors de tout modèle national imposé. Cette solution nécessite toutefois que le corps préfectoral soit efficacement sensibilisé aux enjeux locaux de sécurité alimentaire, afin de garder sa légitimité dans son rôle d'arbitrage local. Malgré la spécialisation des personnels induite par une structure telle que la DISA, ses acteurs doivent en effet garder à l'esprit que le préfet demeure, en définitive, l'autorité compétente pour solutionner des conflits ou des situations de crise.



La DISA reflète aujourd'hui des problématiques soulevées tant dans le champ de la sécurité alimentaire que dans celui de l'organisation administrative de l'Etat. Plus qu'une nouvelle structure ou qu'une simple réforme d'organisation, elle révélera la capacité de ses acteurs à évoluer dans un cadre totalement nouveau, en faisant preuve d'originalité et d'initiative. Les composantes de la DISA ne devront en effet pas adapter leur organisation à un nouveau mode de travail, mais repenser entièrement leur rôle, leur fonction et leur mode de gestion interne afin de favoriser la transversalité.

Accompagnée de création d'autres structures interservices créées par le Projet Territorial de l'Etat dans le département, la DISA peut sans doute être un élément parmi d'autres

favorisant une réorganisation complète des services déconcentrés en Charente-Maritime. Celle-ci paraît d'ailleurs inéluctable afin de pouvoir répondre aux spécificités d'un département littoral promis à un fort développement. De telles innovations, si elles sont également menées au sein d'autres départements français, constitueront dans doute des expériences pilotes pouvant accélérer le processus de réforme de l'Etat. La démarche interministérielle et interinstitutionnelle semble en effet indispensable à mettre en œuvre aux divers niveaux de la vie publique, afin d'accompagner la marche actuelle de nos sociétés.

Bibliographie

OUVRAGES & PUBLICATIONS UNIVERSITAIRES

- ✓ ASSEMBLEE NATIONALE. *Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions*. Paris : Assemblée Nationale, 29 mars 2000.
- ✓ BENKIMOUN Paul. *Démocratie et sécurité alimentaire, la peur aux ventres*. Paris : Textuel, La discorde, juillet 2000. 151 p.
- ✓ BERTOUX Philippe, BRUINS Rosemary et ali. *Séminaire d'administration comparée, « la sécurité sanitaire »*. Paris : Ecole Nationale d'Administration, juillet 1998.
- ✓ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*. Bruxelles : COM, janvier 2000. 61 p.
- ✓ ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des Préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe ; sécurité du citoyen et risques alimentaires*. Paris : ENA, 2001. 51 p.
- ✓ ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *Séminaire d'administration comparée « la sécurité sanitaire » ; sécurité sanitaire des produits alimentaires*. Paris : ENA, 1998. 52 p.
- ✓ FALIU Bernard. *Les pôles de compétence « sécurité alimentaire », intérêts et limites à propos de l'exemple du Tarn et Garonne*. Rennes : Ecole Nationale de la Santé Publique, mémoire de médecin inspecteur de santé publique, avril 2000. 114 p.
- ✓ MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE. *Direction générale de l'alimentation : bilan d'activité 2000*. Paris : DGAL, juin 2001. 98p.
- ✓ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, GROUPE AD HOC SUR LA SECURITE DES ALIMENTS. *Aperçu général et compendium des organisations internationales traitant de la sécurité des aliments*. Paris : OCDE, mai 2000. 48 p.
- ✓ SENAT, SERVICE DES AFFAIRES EUROPEENNES, DIVISION DES ETUDES DE LEGISLATION COMPAREE. *Le contrôle de la sécurité alimentaire*. Paris : Sénat, mai 2000. 33 p.
- ✓ TABUTEAU Didier. *La sécurité sanitaire*. Paris : Berger-Levrault, Santé : méthodes et pratiques, mai 1994. 152 p.

COMPTE-RENDU DE CONGRES, COLLOQUES

- ✓ *Audition de M. Davis BYRNE, commissaire européen à la santé et à la protection des consommateurs, sur la sécurité alimentaire.* Compte-rendu de la commission des affaires étrangères de l'assemblée nationale. 9 novembre 2000. Paris. 6 p.
- ✓ *Les pouvoirs publics et la sécurité sanitaire.* Colloque sur les pouvoirs publics et la sécurité sanitaire. 6-7 octobre 1998. Paris. 16 p.
- ✓ *Rencontre avec les organismes chargés de l'évaluation des risques en Europe.* Actes du colloque. 7-8 décembre 2000. Paris. AFSSA.
- ✓ *Sécurité des aliments : réunion des organismes en charge de l'évaluation du risque dans l'Union Européenne.* Actes du colloque. 7-8 décembre 2000. Paris. 54 p.
- ✓ *Etats généraux de l'alimentation.* Actes du colloque, intervention de M. Lionel JOSPIN. 13 décembre 2000, Paris.
- ✓ *Synthèse des interventions, atelier sécurité sanitaire.* Congrès de la Société Française de Santé Publique. 15 décembre 2000. Paris. Association des Médecins Inspecteurs de Santé Publique. 30 p.
- ✓ *Rôle des agences dans le dispositif de sécurité sanitaire.* Table ronde, journées scientifiques de l'InVS. 2-3 décembre 1999. Paris. Institut de veille sanitaire. 13 p.

REVUES & PERIODIQUES

- ✓ CAYLA Jean-Simon. Le principe de précaution, fondement de la sécurité alimentaire. *Revue de droit sanitaire et social*, juillet-septembre 1998, n° 3, pp. 491-495.
- ✓ CHAUVIN Francis. Nouveaux pouvoirs préfectoraux et réforme de l'Etat. *L'actualité juridique – droit administratif*, 20 février 2000, pp. 143-151.
- ✓ DUCLOS Denis. L'affaire de la « vache folle ». *Manière de voir*, septembre-octobre 2001, n° 59, pp. 36-38.
- ✓ LA VIEILLE Sébastien. Sécurité des aliments, nette amélioration des outils de mesure et de surveillance. *L'Etat de la France 2001-2002 La Découverte*, 2001, pp. 30-35.
- ✓ LOUISOT P. Sécurité alimentaire et mondialisation des échanges agroalimentaires. *Cahiers de nutrition et de diététique*, septembre 2000, n° 4, pp. 231-235.
- ✓ PERROT Etienne. La sécurité alimentaire, une affaire d'Etat. *Etudes*, septembre 1999, n° 3913, pp. 161-172.
- ✓ RUCH Martine. La loi « sécurité sanitaire », une réponse à l'émergence. *Actualité et dossier en santé publique*, juin 1998, n° 23, pp. XXXII-XXXIII.
- ✓ TABUTEAU Didier. La politique de santé : entre sécurité sociale et sécurité sanitaire. *Droit social*, février 2001, n° 2, pp. 186-189.

- ✓ TABUTEAU D, GIRARD J-F et ali. La sécurité sanitaire, enjeux et questions. *Revue française des affaires sociales*, décembre 1992, n°3-4, pp. 1-319.
- ✓ TABUTEAU D, HURIET C et ali. La sécurité sanitaire. *Entreprise santé*, mars-avril 1998, n° 14, pp. 16-26.
- ✓ TESTART Jacques. Les experts, la science et la loi. *Manière de voir*, septembre-octobre 2001, n° 59, pp. 26-31.

REFERENCES JURIDIQUES

- ✓ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.
- ✓ Loi 98-535 du 01 juillet 1998, relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.
- ✓ Loi 86-2 du 03 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- ✓ Décret 2000-685 du 21 juillet 2000, relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité, et aux attributions de certains de ses services.
- ✓ Décret 99-555 du 5 juillet 1999, fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.
- ✓ Décret 99-143 du 4 mars 1999, relatif à l'Institut de veille sanitaire créé par l'article L.792-1 du code de la santé publique et modifiant ce code.
- ✓ Décret 99-896 du 20 octobre 1999, décret modifiant le décret 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public.
- ✓ Décret 99-895 du 20 octobre 1999, décret modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.
- ✓ Décret 92-604 du 01 juillet 1992, portant charte de déconcentration.
- ✓ Décret 82-389 du 10 mai 1982, relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.
- ✓ Arrêté 01-2929 bis du 01 octobre 2001, portant constitution de la délégation interservices de la sécurité alimentaire de Charente-Maritime.

- ✓ Arrêté du 21 juillet 2000, portant organisation de la direction générale de la santé en services et sous-directions.
- ✓ Arrêté du 21 juillet 2000, relatif à l'organisation de la direction générale de la santé en bureaux.
- ✓ Arrêté du 27 septembre 1999, fixant les conditions de classement des restaurants dans la catégorie « restaurant de tourisme ».
- ✓ Arrêté du 2 juillet 1999, portant organisation et attributions de la direction générale de l'alimentation.
- ✓ Arrêté du 17 août 1998, portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects.
- ✓ Arrêté du 17 août 1998, organisant en bureaux les sous-directions de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects.
- ✓ Arrêté du 20 février 1998, organisant l'administration centrale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en sous-directions.
- ✓ Arrêté du 20 février 1998, organisant en bureaux les sous-directions de l'administration centrale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

- ✓ Circulaire du 20 août 2001, relative aux pôles de compétence sur la sécurité sanitaire des aliments (Directeur Général de la Santé).

- ✓ Note du préfet de Charente-Maritime au Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime, relative à la création d'une Délégation Interservices de la Sécurité Alimentaire (DISA), décembre 2000.
- ✓ Note du Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Charente-Maritime au préfet de Charente-Maritime, du 19 décembre 2000, relative à la mise en place de la Délégation Inter services de la Sécurité Alimentaire (DISA).
- ✓ PREFECTURE DE LA CHARENTE-MARITIME. *Le Projet Territorial de l'Etat en Charente-Maritime*. La Rochelle : Préfecture de la Charente-Maritime, janvier 2001. 103 p.

DOCUMENTS DE TRAVAIL INTERNES

- ✓ DIRECTION DEPARTEMENTALES DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Compte-rendu de la réunion de la DISA du 11 avril 2001*. La Rochelle : DDASS 17, avril 2001.

- ✓ DIRECTION DEPARTEMENTALES DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Compte-rendu de la réunion de la DISA du 5 octobre 2001*. La Rochelle : DDASS 17, octobre 2001.
- ✓ DIRECTION DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Règlement intérieur de la délégation interservices de la sécurité alimentaire de la Charente-Maritime*. La Rochelle : DDASS 17, octobre 2001. 4p.
- ✓ DIRECTION DEPARTEMENTALES DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE CHARENTE MARITIME. *Compte-rendu de la réunion de la DISA du 9 novembre 2001*. La Rochelle : DDASS 17, novembre 2001.

SITES INTERNET

- ✓ Réseau d'Etudes en Sante-Environnement (RESE)
<http://164.131.250.184/resosd/rese/santenv>
- ✓ Légifrance
<http://www.legifrance.gouv.fr>
- ✓ Ministère de l'agriculture
<http://www.agriculture.gouv.fr>
- ✓ Ministère de l'emploi et de la solidarité
<http://www.social.gouv.fr>
<http://www.sante.gouv.fr>
<http://www.sante.fr>
- ✓ Parlement européen et sécurité alimentaire
<http://www.strasmaq.com/europe/aliments.htm>
- ✓ Assemblée Nationale
<http://www.assemblee-nat.fr>
- ✓ La documentation française
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>
- ✓ Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
<http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF>
- ✓ Administration des douanes et droits indirects
<http://www.finances.gouv.fr/dqddi>
- ✓ Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
<http://www.afssa.fr>
- ✓ Institut national de Veille Sanitaire
<http://www.invs.sante.fr>

- ✓ Organisation Mondiale de la Santé
<http://www.who.org>
- ✓ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
<http://www.fao.org>
- ✓ Office International des Epizooties
<http://www.oie.org>
- ✓ Gouvernement français
<http://www.premier-ministre.gouv.fr>
- ✓ Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
<http://www.afssaps.sante.fr>
- ✓ Ecole Nationale de Santé Publique
<http://www.ensp.fr>

Liste des annexes

- 1 Loi no 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (extraits).
- 2 Décret 99-895 du 20 octobre 1999, décret modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.
- 3 Circulaire du 8 février 2002, relative à l'expérimentation des fonctions d'ordonnancement des délégués interservices (DIS).
- 4 Arrêté 01-2929 bis du 01 octobre 2001, portant constitution de la délégation interservices de la sécurité alimentaire de Charente-Maritime.
- 5 Schéma protocole gestion des plaintes.
- 6 Schéma protocole TIAC et rapport d'investigation.
- 7 Schéma protocole contrôle des restaurants de tourisme.
- 8 Fiche DDASS Charente-Maritime : « la méthode HACCP ».
- 9 Grille d'entretien.

Annexe 1 : LOI no 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (extraits).

J.O. Numéro 151 du 2 Juillet 1998 page 10056

LOI no 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

NOR : MESX9702267L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier
VEILLE ET ALERTE SANITAIRES
Article 1^{er}

Le livre VIII du code de la santé publique est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

« Chapitre IX
« Comité national de la sécurité sanitaire

« **Art. L. 796-1.** - Il est créé un Comité national de la sécurité sanitaire chargé d'analyser les événements susceptibles d'affecter la santé de la population et de confronter les informations disponibles. Ce comité s'assure également de la coordination de la politique scientifique de l'Institut de veille sanitaire et des agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé et des aliments.

« Le Comité national de la sécurité sanitaire réunit, sous la présidence du ministre chargé de la santé, les directeurs généraux de l'Institut de veille sanitaire, de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ainsi que les présidents des conseils scientifiques de ces deux agences et de l'Institut de veille sanitaire, une fois par trimestre ou à la demande de l'un d'entre eux.

« Il associe à ses travaux les autres ministres intéressés et notamment les ministres assurant la tutelle d'une agence. Il peut y associer toute autre personnalité ou organisme compétent. »

Article 2

Le livre VIII du code de la santé publique est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V
« Institut de veille sanitaire
« Section 1
« Missions et prérogatives

« **Art. L. 792-1.** - Il est créé un établissement public de l'Etat dénommé Institut de veille sanitaire. Cet établissement est placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. L'institut est chargé :

« 1o D'effectuer la surveillance et l'observation permanente de l'état de santé de la population, en s'appuyant notamment sur ses correspondants publics et privés, participant à un réseau national de santé publique, dans le but :

« - de participer au recueil et au traitement des données sur l'état de santé de la population à des fins épidémiologiques ;

« - de rassembler, analyser et actualiser les connaissances sur les risques sanitaires, leurs causes et leurs évolutions ;

« - de détecter tout événement modifiant ou susceptible d'altérer l'état de santé de la population ;

« 2o D'alerter les pouvoirs publics, notamment l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé mentionnée à l'article L. 793-1 et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments mentionnée à l'article L. 794-1, en cas de menace pour la santé publique, quelle qu'en soit l'origine, et de leur recommander toute mesure ou action appropriée ;

« 3o De mener à bien toute action nécessaire pour identifier les causes d'une modification de l'état de santé de la population, notamment en situation d'urgence.

« **Art. L. 792-2.** - I. - En vue de l'accomplissement de ses missions, l'Institut de veille sanitaire :

« 1o Recueille et évalue, le cas échéant sur place, l'information sur tout risque susceptible de nuire à la santé de la population ;

2o Participe à la mise en place, à la coordination, et, en tant que de besoin, à la gestion des systèmes d'information et à la cohérence du recueil des informations ;

« 3o Peut assurer des fonctions de veille sanitaire pour l'Union européenne, des organisations internationales et des pays tiers, avec l'accord du ministre chargé de la santé ;

« 4o Participe à l'action européenne et internationale de la France, notamment à des réseaux internationaux de santé publique ;

« 5o Effectue, dans son domaine de compétence, toutes études, recherches, actions de formation ou d'information ;

« 6o Etablit, chaque année, un rapport qui comporte, d'une part, la synthèse des données de veille sanitaire, d'autre part, l'ensemble des propositions et des recommandations faites aux pouvoirs publics dans le cadre de ses missions.

« II. - Les services de l'Etat ainsi que les organismes placés sous sa tutelle apportent leur concours à l'Institut dans l'exercice de ses missions. L'Institut peut demander aux ministres concernés de faire intervenir les agents habilités à contrôler l'application des dispositions législatives et réglementaires visant à préserver la santé humaine.

« L'Etat et les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les observatoires régionaux de la santé et les organismes de sécurité sociale ainsi que les services de promotion de la santé en faveur des élèves, les services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé et les autres correspondants, publics et privés, du réseau national de santé publique mentionnés à l'article L. 792-1 lui transmettent les informations nécessaires à l'exercice de ses missions. Les services de médecine du travail fournissent à l'Institut, dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article L. 241-5 du code du travail, les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

« L'Institut est destinataire des expertises et des rapports d'évaluation, de contrôle et d'inspection relatifs à la veille sanitaire et à la sécurité sanitaire, réalisés par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et par les services de l'Etat ou par les établissements publics qui lui sont rattachés.

« III. - A la demande de l'Institut, lorsqu'il s'avère nécessaire de prévenir ou de maîtriser des risques pour la santé humaine, toute personne physique ou morale est tenue de lui communiquer toute information en sa possession relative à de tels risques.

« L'Institut accède, à sa demande, aux informations couvertes par le secret médical ou industriel dans des conditions préservant la confidentialité de ces données à l'égard des tiers, définies par décret en Conseil d'Etat.

« IV. - L'Institut de veille sanitaire met à la disposition du ministre chargé de la santé les informations issues de la surveillance et de l'observation de la santé des populations, nécessaires à l'élaboration et à la conduite de la politique de santé. Il met également ces informations à la disposition de la Conférence nationale de santé.

TITRE II
AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE
DES PRODUITS DE SANTE
Article 6

Le livre VIII du code de la santé publique est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI

« Agence française de sécurité sanitaire
des produits de santé

« Section 1

« Missions et prérogatives

« **Art. L. 793-1.** - Il est créé un établissement public de l'Etat dénommé "Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé". Cet établissement est placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé.

« L'agence participe à l'application des lois et règlements relatifs à l'importation, aux essais, à la fabrication, à la préparation, à l'exportation, à la distribution en gros, au conditionnement, à la conservation, à l'exploitation, à la mise sur le marché, à la publicité, à la mise en service ou à l'utilisation des produits à finalité sanitaire destinés à l'homme et des produits à finalité cosmétique ou d'hygiène corporelle, et notamment :

« 1o Les médicaments, y compris les préparations magistrales, hospitalières et officinales, les substances stupéfiantes, psychotropes ou autres substances vénéneuses utilisées en médecine, les huiles essentielles et plantes médicinales, les matières premières à usage pharmaceutique ;

« 2o Les produits contraceptifs et contragestifs ;

« 3o Les biomatériaux et les dispositifs médicaux ;

« 4o Les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro ;

« 5o Les produits sanguins labiles ;

« 6o Les organes, tissus, cellules et produits d'origine humaine ou animale, y compris lorsqu'ils sont prélevés à l'occasion d'une intervention chirurgicale ;

« 7o Les produits de thérapie génétique et cellulaire ;

« 8o Les réactifs de laboratoire ainsi que les réactifs conditionnés en vue de la vente au public et destinés audiagnostic médical ou à celui de la grossesse et les réactifs utilisés pour les examens d'anatomie et de cytologie pathologiques ;

« 9o Les produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles de contact ;

« 10o Les produits insecticides, acaricides et antiparasitaires à usage humain ;

« 11o Les procédés, produits et appareils destinés à la désinfection des locaux dans les cas prévus à l'article L. 14 ;

« 12o Les produits thérapeutiques annexes ;

« 13o Les aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales qui, du fait de leur composition, sont susceptibles de présenter un risque pour les personnes auxquelles ils ne sont pas destinés ;

« 14o Les lentilles oculaires non correctrices ;

« 15o Les produits cosmétiques.

« L'agence procède à l'évaluation des bénéfices et des risques liés à l'utilisation de ces produits et objets à tout moment opportun et notamment lorsqu'un élément nouveau est susceptible de remettre en cause l'évaluation initiale. Elle assure la mise en oeuvre des systèmes de vigilance et prépare la pharmacopée.

« Elle rend publique une synthèse des dossiers d'autorisation de tout nouveau médicament. Elle organise des réunions régulières d'information avec les associations de patients et d'usagers de la médecine sur les problèmes de sécurité sanitaire des produits de santé.

« Elle contrôle la publicité en faveur de tous les produits, objets, appareils et méthodes revendiquant une finalité sanitaire.

« Elle prend, ou demande aux autorités compétentes de prendre, les mesures de police sanitaire nécessaires lorsque la santé de la population est menacée, dans les conditions prévues au présent code ou par toute autre disposition législative ou réglementaire visant à préserver la santé humaine.

« Elle peut être saisie par les associations agréées de consommateurs ou d'usagers, dans des conditions fixées par décret.

« Elle établit un rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

« **Art. L. 793-2.** - En vue de l'accomplissement de ses missions, l'agence :

« 1o Procède ou fait procéder à toute expertise et à tout contrôle technique relatifs aux produits et objets mentionnés à l'article L. 793-1, aux substances entrant dans leur composition ainsi qu'aux méthodes et moyens de fabrication, de conditionnement, de conservation, de transport et de contrôle

qui leur sont appliqués : elle exécute le contrôle de qualité des analyses de biologie médicale et des analyses permettant l'identification d'une personne par ses empreintes génétiques et procède, à la demande des services concernés, à toute expertise technique nécessaire ; elle peut être chargée du contrôle de qualité d'activités utilisant des produits entrant dans son champ de compétence ;

« 2o Recueille les données scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice de ses missions ; elle est destinataire des rapports de contrôle et de réflexion et des expertises réalisés dans son domaine de compétence par les services de l'Etat ou par les établissements publics qui lui sont rattachés ; elle recueille et évalue les informations sur les effets inattendus, indésirables ou néfastes des produits mentionnés à l'article L. 793-1, ainsi que sur l'abus et sur la pharmacodépendance susceptibles d'être entraînés par des substances psychoactives, et prend, en la matière, dans son champ de compétence, toute mesure utile pour préserver la santé publique ;

« 3o Fournit au ministre chargé de la santé l'expertise qui lui est nécessaire en ce qui concerne les produits susvisés, notamment pour en permettre le bon usage ; elle participe à la préparation des textes législatifs et réglementaires ; elle propose aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale toute mesure de leur compétence ;

« 4o Participe à l'action européenne et internationale de la France ;

« 5o Est chargée du fonctionnement de la commission de la transparence et de la commission mentionnée à l'article L. 676-2.

TITRE III
AGENCE FRANÇAISE
DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS
Article 9

Le livre VIII du code de la santé publique est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

« Chapitre VII
« Agence française
de sécurité sanitaire des aliments
« Section 1
« Missions et prérogatives

« **Art. L. 794-1.** - I. - Il est créé un établissement public de l'Etat dénommé Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Cet établissement est placé sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation.

« Dans le but d'assurer la protection de la santé humaine, l'agence a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle évalue les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme ou aux animaux, y compris ceux pouvant provenir des eaux destinées à la consommation humaine, des procédés et conditions de production, transformation, conservation, transport, stockage et distribution des denrées alimentaires, ainsi que des maladies ou infections animales, de l'utilisation des denrées destinées à l'alimentation animale, des produits phytosanitaires, des médicaments vétérinaires, notamment les préparations extemporanées et les aliments médicamenteux, des produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés, des matières fertilisantes et supports de culture, ainsi que des conditionnements et matériaux destinés à se trouver en contact avec les produits susmentionnés. De même, elle participe à la mission de défense nationale dans le domaine alimentaire.

« Dans le cadre du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires, placé en son sein et géré par elle, l'agence fournit l'appui technique et scientifique nécessaire à la mise en oeuvre des mesures prévues par le code rural, notamment par les titres III, IV, IV bis et V de son livre II et par le chapitre III du titre II du livre V du présent code.

« Pour l'accomplissement de ses missions, les laboratoires des services de l'Etat chargés du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et ceux qui leur sont rattachés sont mis à disposition de l'agence en tant que de besoin.

« II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles l'agence se substitue, dans son domaine de compétence, aux instances existantes.

« Il précise également les modalités selon lesquelles les compétences, moyens, droits et obligations du Centre national d'études vétérinaires sont transférés intégralement à l'agence.

« Il précise enfin les modalités selon lesquelles les compétences, moyens, droits et obligations de laboratoires publics intervenant dans les domaines traités par l'agence lui seront transférés.

« **Art. L. 794-2.** - En vue de l'accomplissement de ses missions, l'agence :

« 1o Peut se saisir de toute question et proposer aux autorités compétentes toutes mesures de nature à préserver la santé publique ; lorsque celle-ci est menacée par un danger grave, l'agence peut recommander auxdites autorités de prendre les mesures de police sanitaire nécessaires ; elle rend publics ses avis et recommandations, en garantissant la confidentialité des informations, couvertes par le secret industriel, nécessaires au rendu de ses avis et recommandations ; elle peut également être saisie par les associations agréées de consommateurs, dans des conditions définies par décret ;

« 2o Fournit au Gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique qui lui sont nécessaires, notamment pour l'élaboration et la mise en oeuvre des dispositions législatives et réglementaires, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, et instruit, pour son compte et sous l'autorité du directeur général, les dossiers qu'il lui confie ;

« 3o Coordonne la coopération scientifique européenne et internationale de la France ;

« 4o Recueille les données scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice de ses missions ; elle a accès aux données collectées par les services de l'Etat ou par les établissements publics placés sous leur tutelle et est destinataire de leurs rapports et expertises qui entrent dans son domaine de compétence ; elle procède ou fait procéder à toutes expertises, analyses ou études nécessaires ; elle met en oeuvre les moyens permettant de mesurer les évolutions des consommations alimentaires et évalue leurs éventuelles incidences sanitaires ;

« 5o Mène, dans le respect du secret industriel, des programmes de recherche scientifique et technique, notamment dans les domaines du génie vétérinaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de leurs conséquences sur l'hygiène publique, ainsi que de la sécurité sanitaire des aliments. A cette fin, elle mobilise ses propres moyens ou s'assure le concours d'organismes publics ou privés de recherche ou de développement, d'universités ou d'autres établissements d'enseignement supérieur, de collectivités territoriales ou de personnes physiques ;

« 6o Evalue la pertinence des données spécifiques transmises en vue de fournir une expertise sur les propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments, les produits diététiques ou destinés à une alimentation particulière et les produits destinés à être intégrés à l'alimentation à l'exclusion des médicaments à usage humain ;

« 7o Procède à l'évaluation des risques sanitaires relatifs à la consommation de produits alimentaires composés ou issus d'organismes génétiquement modifiés ;

« 8o Participe à la définition, à la coordination et à l'évaluation des systèmes de recueil des incidents liés aux produits énoncés à l'article L. 794-1 et susceptibles d'avoir des effets indésirables sur la santé humaine ;

« 9o Procède à l'évaluation des études effectuées ou demandées par les services de l'Etat et des méthodes de contrôle utilisées et contribue à la bonne organisation, à la qualité et à l'indépendance de ces études et contrôles ;

« 10o Est consultée sur les programmes de contrôle et de surveillance sanitaires mis en oeuvre par les services compétents de l'Etat et peut proposer des priorités ou formuler des recommandations. Elle peut demander aux ministres concernés de faire procéder aux contrôles ou investigations nécessaires par les agents habilités par les lois en vigueur. Elle reçoit toutes informations issues des rapports d'inspection ou de contrôle ayant mis en évidence un risque pour la santé de l'homme et entrant dans son champ de compétence ;

« 11o Peut mener toute action d'information, notamment auprès des consommateurs, ou toute action de formation et de diffusion d'une documentation scientifique et technique se rapportant aux missions

de l'établissement, le cas échéant en collaboration avec les établissements universitaires ou de recherche dépendant du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie ou tout autre établissement d'enseignement et de recherche ;

« 12o Etablit un rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

TITRE IV
AGENCE DE SECURITE SANITAIRE
DE L'ENVIRONNEMENT
Article 13

Dans un délai de six mois suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité et la faisabilité de la création d'une Agence de sécurité sanitaire de l'environnement.

Annexe 2 : Décret 99-895 du 20 octobre 1999, décret modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.

J.O. Numéro 247 du 23 Octobre 1999 page 15873

Textes généraux
Ministère de l'intérieur

**Décret no 99-895 du 20 octobre 1999
modifiant le décret no 82-389 du 10 mai 1982
relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics
de l'Etat dans les départements**

NOR : INTX9900099D

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre, du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense et du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi no 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République ;

Vu la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et notamment son article 29 ;

Vu le décret no 50-722 du 24 juin 1950 modifié relatif à la délégation des pouvoirs propres aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture ;

Vu le décret no 60-516 du 2 juin 1960 modifié portant harmonisation des circonscriptions administratives ;

Vu le décret no 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment ses articles 64 et 85 ;

Vu le décret no 77-227 du 15 mars 1977 modifié relatif aux pouvoirs du préfet de Paris et à l'organisation des services de l'Etat dans le département de Paris ;

Vu le décret no 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements ;

Vu le décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, modifié par le décret no 97-463 du 9 mai 1997 ;

Vu le décret no 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, modifié par les décrets no 97-463 du 9 mai 1997 et no 97-1205 du 19 décembre 1997 ;

Vu le décret no 97-1206 du 19 décembre 1997 pris pour l'application à l'ensemble des ministres du 10 de l'article 2 du décret no 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles ;
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur et, en ce qui concerne l'article 1er, section des finances) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1er. - Il est ajouté, à l'article 6 du décret du 10 mai 1982 susvisé, un troisième alinéa ainsi rédigé :
« Les services déconcentrés chargés des anciens combattants sont des administrations civiles au sens du présent décret. »

Art. 2. - Il est inséré, après l'article 6 du même décret, un article 6-1 ainsi rédigé :

« Art. 6-1. - Le préfet arrête, conformément aux orientations définies conjointement par les ministres intéressés et le ministre chargé de la réforme de l'Etat, et après avoir recueilli les propositions des chefs de service, l'organisation des services déconcentrés de l'Etat dans le département. »

Art. 3. - L'article 7 du même décret est ainsi modifié :

I. - Les mots : « de l'article 6 » sont remplacés par les mots : « des articles 6 et 6-1 ».

II. - Après les mots : « en ce qui concerne les investissements de l'ensemble des services de l'Etat dans le département, », sont ajoutés les mots : « et des dispositions des articles 24-1 et 24-2, ».

Art. 4. - A la fin de l'article 9 du même décret, sont ajoutés les mots : « et des dispositions des articles 24-1 et 24-2. ».

Art. 5. - L'article 17 du même décret est complété par un 6o ainsi rédigé :

« 6o Pour les matières relevant de leurs propres attributions, aux responsables des délégations interservices créées dans les conditions prévues à l'article 17-6. »

Art. 6. - Il est inséré, après l'article 17-2 du même décret, des articles 17-3 à 17-7 ainsi rédigés :

« Art. 17-3. - Le préfet peut fixer, après consultation du collège des chefs des services déconcentrés de l'Etat dans le département, les moyens affectés à des actions communes à plusieurs de ces services.

« Art. 17-4. - Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés dans le département concourent à la mise en oeuvre d'une même politique, le préfet peut désigner un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ou parties de services, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée. Il est choisi parmi les fonctionnaires de catégorie A ou agents assimilés des services intéressés.

« Le chef de projet reçoit du préfet une lettre de mission lui indiquant les objectifs qui lui sont assignés, les services auxquels il peut faire appel, les moyens mis à sa disposition ainsi que la durée et les modalités d'évaluation de sa mission.

« Le cas échéant, des organismes assurant une mission de service public peuvent être associés au projet, suivant des modalités déterminées conjointement par le préfet et les responsables de ces organismes.

« Art. 17-5. - Pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans le département, le préfet peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable parmi les fonctionnaires de catégorie A ou agents assimilés des services intéressés. Il adresse à celui-ci la lettre de mission définie à l'article 17-4.

« Le cas échéant, et dans les conditions indiquées à l'article 17-4, des organismes assurant une mission de service public peuvent être associés au pôle de compétence.

« Art. 17-6. - Pour les actions visées à l'article 17-5, sauf lorsqu'elles intéressent des missions mentionnées à l'article 7, le préfet peut créer, par arrêté, une délégation interservices dont le responsable reçoit délégation de signature et autorité fonctionnelle sur les chefs de services concernés, dans la limite des attributions de la délégation. Il peut être ordonnateur secondaire délégué.

« L'arrêté détermine les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation de celle-ci.

« Le délégué interservices peut être un membre du corps préfectoral, un chef de service déconcentré ou un directeur recevant une délégation directe du préfet.

« Art. 17-7. - Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en oeuvre d'une même politique de l'Etat, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée dans les conditions qui suivent.

« La fusion est proposée par le préfet ou l'un des ministres dont relèvent les services ou parties de services fusionnés, sur la base d'une étude d'impact préalablement effectuée.

« Elle est décidée par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport des ministres concernés et des ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, après consultation préalable du comité interministériel pour la réforme de l'Etat et des comités techniques paritaires locaux des services concernés. »

Art. 7. - Il est inséré, après l'article 24 du même décret, deux articles 24-1 et 24-2 ainsi rédigés :

« Art. 24-1. - Tout projet de réorganisation d'ensemble ou de fermeture, dans le département, d'une administration civile de l'Etat, d'un organisme chargé d'une mission de service public et non visé par l'article 29 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ou d'unités de la gendarmerie nationale, et modifiant les conditions d'exécution du service rendu aux usagers, donne lieu à une concertation locale organisée par le préfet, à partir d'une étude d'impact réalisée par l'autorité qui est à l'origine du projet.

« Cette étude d'impact analyse l'objet et le contenu du projet, et ses conséquences économiques et sociales. Elle précise les nouvelles conditions d'accès au service ainsi que les mesures d'accompagnement envisagées.

« Quand le projet émane d'une autre autorité que le préfet, celui-ci dispose, à compter de la notification du projet accompagné de l'étude d'impact, d'un délai de trois mois pour conduire la concertation, à l'issue de laquelle il fait rapport au Gouvernement.

« Art. 24-2. - Si plusieurs projets de fermeture de services publics sont envisagés dans un même département, qu'ils relèvent de l'article 24-1 du présent décret ou qu'ils soient visés par l'article 29 de la loi du 4 février 1995 précitée, le préfet peut saisir le ou les ministres intéressés d'une demande de réexamen des projets mentionnés à l'article 24-1. Cette saisine suspend la mise en oeuvre de ces projets jusqu'à la décision du ou des ministres, qui statuent dans un délai de trois mois après avis du comité interministériel pour la réforme de l'Etat. »

Art. 8. - L'article 8 du même décret est abrogé.

Art. 9. - Le Premier ministre, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, le ministre de l'intérieur, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la défense, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, le ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le ministre de la jeunesse et des sports, le secrétaire d'Etat au budget et le secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 20 octobre 1999.

Jacques Chirac
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Lionel Jospin

Le ministre de l'intérieur,
Jean-Pierre Chevènement

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Martine Aubry

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'éducation nationale,
de la recherche et de la technologie,

Claude Allègre

Le ministre des affaires étrangères,
Hubert Védrine

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Dominique Strauss-Kahn

Le ministre de la défense,
Alain Richard

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

La ministre de la culture et de la communication,
Catherine Trautmann

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,
Jean Glavany

La ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement,
Dominique Voynet

Le ministre de la fonction publique,
de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,
Emile Zuccarelli

La ministre de la jeunesse et des sports,
Marie-George Buffet

Le secrétaire d'Etat au budget,
Christian Sautter

Le secrétaire d'Etat à la défense
chargé des anciens combattants,
Jean-Pierre Masseret

Annexe 3 : Circulaire du 8 février 2002, relative à l'expérimentation des fonctions d'ordonnancement des délégués interservices (DIS).

**Circulaire du 8 février 2002
relative à l'expérimentation des fonctions d'ordonnancement des délégués
interservices (DIS).**

INTA0200034C

Le ministre de l'Intérieur,
le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,
et le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat

à

Messieurs les préfets
Madame et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux
liste des destinataires in fine

Le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements a formalisé les différentes modalités de coordination de l'action des services déconcentrés de l'Etat, et d'affectation de moyens à des actions communes à plusieurs de ces services.

Parmi les différentes organisations proposées, les dispositions de ce décret, introduites au sein de l'article 17-6 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié, ont ouvert aux préfets la possibilité de créer des délégations interservices (DIS), dont la constitution apparaît comme un moyen d'assurer une coordination efficace de l'action de l'Etat dans les départements en regroupant des moyens juridiques et financiers utiles à la mise en œuvre de certaines politiques interministérielles.

En effet, les DIS se caractérisent par deux novations importantes :

- délégataire du préfet, le délégué interservices a une autorité fonctionnelle sur les chefs des services déconcentrés qui y participent ;
- il peut recevoir la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, dans la limite des attributions de la DIS.

En application des textes précités, plusieurs délégations interservices ont été créées et de nombreux projets sont en voie d'aboutir. Pour autant, il n'a pas été possible, jusqu'à présent, de mettre en œuvre les fonctions d'ordonnancement qui peuvent être déléguées aux responsables des DIS conformément à la réglementation en vigueur. La présente circulaire a précisément pour objet de fixer les modalités de l'expérimentation de ces fonctions financières.

Parallèlement, les initiatives tendant à la création de délégations interservices sans recours à la fonction d'ordonnancement offerte par les textes, qui ne rentrent pas dans le champ de la présente circulaire, peuvent donc continuer à être développées.

L'expérimentation des fonctions d'ordonnancement déléguées aux responsables des DIS sera conduite, conformément aux prescriptions de cette circulaire, dans les départements et sur les thèmes suivants :

- Charente-Maritime (eau, ingénierie publique, sécurité alimentaire) ;
- Gard (eau) ;
- Ille-et-Vilaine (communication des services de l'Etat) ;
- Indre-et-Loire (lutte contre les exclusions, sécurité) ;
- Haute-Loire (eau) ;
- Pyrénées-Atlantiques (mise en œuvre de la convention spécifique du Pays Basque) ;

- Seine-Maritime (eau) ;
- Seine-Saint-Denis (politique de la ville).

1. Les solutions prévues

Les deux solutions exposées ci-après constituent un cadre souple laissant au préfet toute latitude pour choisir la forme d'organisation la plus adaptée à la politique concernée et aux caractéristiques propres du territoire auquel elle s'applique.

Elles se traduisent par la définition d'un " budget thématique interservices ", dont la mise en œuvre est confiée au délégué, nommé par le préfet. Elles se distinguent par le degré d'implication du délégué dans la réalisation des actes d'exécution qui en découlent.

1ère option : un nouvel ordonnateur secondaire délégué

Cette première formule, s'appuie sur une délégation de signature consentie par le préfet, en sa qualité d'ordonnateur secondaire, au responsable de la DIS sur l'ensemble des crédits à mettre en œuvre au titre de la politique concernée. Dans ce cas, le délégué interservices :

- * dispose d'un " code ordonnateur " propre (comme un service déconcentré à part entière) ;
- * reçoit directement des ministères dont les services déconcentrés participent à la DIS des délégations de crédits spécifiques ;
- * procède lui-même, en vertu de la délégation de signature qu'il a reçue, à l'engagement et au mandatement de toutes les dépenses de la compétence de la DIS.

2ème option : une délégation de signature étendue à la signature d'actes juridiques engageant le budget de l'Etat

Dans cette seconde solution, le délégué interservices reçoit du préfet délégation à l'effet de signer les actes emportant engagement juridique des crédits de l'Etat (lettres de commandes, contrats, conventions, arrêtés attributifs de concours financiers de l'Etat, etc.) ou certains actes particuliers à fort enjeu liés à la mise en œuvre des actions relevant de la politique interministérielle pour laquelle la DIS a été créée.

Toutefois, les actes d'exécution des dépenses (engagement comptable, liquidation, mandatement) restent, dans ce cas, de la compétence des services déconcentrés, gestionnaires des crédits.

2. La procédure à suivre

Dans les deux cas soumis à expérimentation, il est nécessaire que les conditions suivantes aient été préalablement satisfaites :

2.1 - Arrêté constitutif de la DIS

L'arrêté préfectoral constituant la DIS, signé et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture, a pour objet de délimiter le périmètre des attributions de la DIS. Il déterminera, conformément aux dispositions précitées du décret du 10 mai 1982 modifié :

- * la dénomination de la délégation interservices ;
- * son objet précis ;
- * la liste des services déconcentrés qui en font partie ;
- * le responsable sous la direction duquel elle est placée (qui peut être un membre du corps préfectoral, un chef de service déconcentré ou un directeur recevant une délégation directe du préfet), en précisant le cas échéant sa qualité d'ordonnateur secondaire délégué (selon l'option choisie);

* les moyens mis à sa disposition, notamment les crédits mobilisés pour l'exécution de ses missions. Devront être mentionnés, dans ce cas, les ministères concernés ainsi que les chapitres budgétaires visés. L'arrêté devra également mentionner l'autorité désignée en qualité de personne responsable des marchés (PRM), dans le cadre défini au paragraphe 2.5 ci-dessous ;

* les modalités d'évaluation. A cet égard, une annexe spécifique sera jointe à l'arrêté précisant les objectifs que la DIS s'engage à réaliser, les résultats attendus et les indicateurs de performances associés.

Cet arrêté indiquera par ailleurs les principes organisant l'autorité fonctionnelle confiée au délégué (étendue du champ d'intervention, modalités d'information des chefs de service concernés). Enfin, il mentionnera que les questions suivantes feront l'objet d'arrêtés séparés :

* la délégation de signature accordée au délégué interservices ;

* le budget prévisionnel mis en œuvre par la DIS.

2.2 - Arrêté de délégation de signature au profit du délégué interservices

Sur la base de l'article 17-6 du décret du 10 mai 1982 modifié, le préfet pourra consentir au responsable de la DIS une délégation à l'effet de signer tous les actes juridiques ou uniquement certains actes particuliers entrant dans le champ d'attributions confié à ce dernier.

Il est rappelé, pour mémoire, qu'une délégation n'est régulière qu'aux conditions d'être autorisée par un texte, d'être suffisamment précise quant à l'étendue des compétences déléguées, d'être partielle et publiée.

Bien entendu, en fonction de la solution retenue parmi les deux soumises à l'expérimentation, le champ de la délégation, aux plans juridique et financier, sera plus ou moins large.

2.3 - Fixation du budget de la délégation interservices

Le budget des actions conduites par la délégation interministérielle fera l'objet d'un acte distinct. Celui-ci pourra utilement prendre la forme d'un arrêté visant les dispositions précitées du décret du 10 mai 1982 modifié ainsi que les arrêtés précédemment mentionnés. Il précisera :

* le programme d'intervention de la DIS par actions ;

* le montant des prévisions de dépenses, pour chacune des actions retenues ;

* le montant des crédits mobilisés en provenance des différents services, avec mention de leur imputation budgétaire précise dans le budget du département ministériel concerné.

Les crédits mobilisés seront constitués, soit de crédits d'intervention (Titre IV et Titre VI), soit de crédits de fonctionnement, hors crédits de personnel, (Titre III) inscrits au budget des différents services déconcentrés.

Les arrêtés de constitution de la DIS, de délégation de signature au délégué interservices et de fixation du budget de la DIS seront transmis pour information, après signature de l'autorité préfectorale, au trésorier-payeur général compétent.

2.4 - Présentation du budget prévisionnel de la DIS au contrôleur financier

Une fois établi, le budget prévisionnel de la DIS devra faire l'objet d'une présentation exhaustive au contrôleur financier par le délégué interservices, qui en assure le pilotage, en présence des chefs des services déconcentrés concernés ou de leurs représentants. Le budget prévisionnel de la DIS, présenté au contrôleur financier, doit faire apparaître de manière précise :

* en ressources, les dotations de crédits mobilisés en provenance des services participants à la DIS, en mentionnant les sections budgétaires, titres et chapitres, visés par référence à la nomenclature d'exécution ;

* en dépenses, les prévisions détaillées par nature de dépenses, en s'efforçant de rapprocher ces mentions de la nomenclature d'exécution au niveau le plus fin, afin de faciliter le rapprochement avec la nature des crédits mobilisés et le suivi de l'exécution budgétaire.

Dans le cadre du budget prévisionnel, l'ensemble des dotations de crédits mobilisés doit équilibrer l'ensemble des prévisions de dépenses, cet équilibre s'appréciant en montants par nature de dépenses.

Le budget prévisionnel de la DIS est soumis, pour toutes les dépenses qu'il englobe, au contrôle financier de droit commun prévu par le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré et par l'arrêté du 29 juillet 1996 pris pour son application.

Toutefois, les modalités de globalisation des engagements comptables seront privilégiées, au premier chef pour les dépenses de fonctionnement courant, mais également, à titre exceptionnel et sauf impossibilité dictée par des motifs de régularité ou d'enjeu financier, pour toutes les dépenses des Titres IV et VI. Le contrôleur financier pourra demander à viser certains actes juridiques imputés sur l'engagement global.

Dans le cadre du fonctionnement des DIS et pour les dépenses mentionnées au présent paragraphe, l'examen global avec engagement comptable global par nature de dépenses doit demeurer le principe.

Si la DIS est constituée au début d'une année, la concertation sur le budget prévisionnel de la DIS s'opérera en liaison avec la procédure traditionnelle d'examen des budgets de fonctionnement des services déconcentrés, le budget de la DIS faisant l'objet d'une présentation spécifique et les services déconcentrés participant à la DIS individualisant dans leur propre budget de fonctionnement courant la partie de leurs crédits par ailleurs mobilisés au sein de la DIS.

Si la DIS est mise en place en cours d'année, à côté de la présentation spécifique du budget de la DIS, le budget de fonctionnement de chaque service déconcentré participant à la DIS fera l'objet d'une procédure de révision ponctuelle, menée en concertation entre le chef de service concerné et le contrôleur financier, donnant lieu à l'élaboration d'un document matérialisant les ajustements apportés.

2.5 - Procédures particulières

1. Lorsque le délégué interservices sera désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué, il y aura lieu de mettre en œuvre l'une et l'autre des procédures suivantes :

- la création d'un code ordonnateur : le préfet devra saisir le ministère chargé des finances (direction générale de la comptabilité publique – 5ème sous-direction) d'une demande de création de code, en fournissant à l'appui les trois arrêtés de mise en place de la DIS (arrêtés de constitution, de délégation de signature au délégué interservices et de fixation du budget).

- l'attribution de délégations de crédits : le préfet doit saisir chaque ministère participant à la DIS afin que soient effectuées les délégations spécifiques de crédits. Celles-ci doivent être attribuées au délégué interservices, sous son code, afin qu'il puisse engager et mandater les dépenses entrant dans le champ de compétence de la DIS.

2. Lorsqu'il sera nécessaire, dans le cadre de la DIS, de passer un marché nécessitant de mobiliser les crédits inscrits sur deux ou plusieurs sections budgétaires, le dispositif mis en œuvre sera le suivant :

- Désignation de la PRM

La passation des marchés éventuellement nécessaires à l'exécution du programme de la DIS sera confiée à la personne responsable du marché (PRM) désignée dans l'arrêté portant création de la DIS (cf. paragraphe 2.1 ci-dessus).

A cet égard, trois situations devraient se présenter :

a. le délégué interservices a été désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué (OSD) au titre de la DIS (1ère option du 1. ci-dessus) : dans ce cas, il convient de désigner en qualité de PRM le délégué interservices lui-même ;

b. le délégué interservices n'a pas été désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué au titre de la DIS (2ème option du 1. ci-dessus). Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

* le délégué interservices, qui n'est pas OSD au titre de la DIS, se trouve être par ailleurs chef des services déconcentrés d'un département ministériel et OSD sur la section budgétaire de ce ministère : il est possible de désigner le DIS lui-même PRM ;

* le délégué interservices, qui n'est pas OSD au titre de la DIS, n'a pas non plus la qualité de chef des services déconcentrés et ne dispose pas de la compétence d'OSD sur une section budgétaire ministérielle : il convient dans ce cas que le délégué interservices propose au préfet la désignation comme PRM d'un chef des services déconcentrés, choisi parmi ceux qui sont à la tête de services ministériels déconcentrés participant à la DIS et disposant de la compétence d'OSD sur la section budgétaire de leur département ministériel.

- modalités d'imputation budgétaire des marchés

Dans tous les cas, le marché passé par la PRM désignée suivant les modalités prévues ci-dessus est imputé sur une seule section budgétaire ministérielle. Cette section budgétaire peut donc être :

a. soit une section budgétaire ministérielle choisie par le délégué interservices qui a été investi de la qualité d'OSD et de PRM au titre de la DIS ;

b. soit la section budgétaire d'appartenance du chef des services déconcentrés qui a été désigné en tant que PRM (cas où le délégué interservices, chef des services déconcentrés, ne dispose pas parallèlement des pouvoirs d'OSD au titre de la DIS et cas où le délégué interservices n'est pas également chef d'un service déconcentré).

Toutefois, dans l'hypothèse a) mentionnée ci-dessus et uniquement dans cette hypothèse, le délégué interservices, dès lors qu'il est désigné OSD et PRM au titre de la DIS, peut choisir la formule d'un marché imputé sur les crédits réservés à la DIS au sein de plusieurs sections budgétaires. Le marché à multi-imputation ainsi passé doit indiquer les parts et les imputations budgétaires respectives de chaque service participant à la DIS appelé à contribuer au financement du marché et les modalités de versement et de remboursement des avances et garanties exigées du titulaire. En outre, le marché construit selon un régime de multi-imputation sera soumis au visa du contrôleur financier compétent accompagné de propositions d'engagement comptable sur les crédits des services contributeurs dont le montant sera égal au montant total du marché à conclure.

- modalités d'exécution des dépenses

Hormis le cas du marché à multi-imputation visé au paragraphe précédent, les dépenses relatives aux marchés conclus pour la mise en œuvre du programme de la DIS pourront être exécutées selon le régime des cessions

a. si la section budgétaire d'appartenance de la PRM dispose de suffisamment de crédits pour permettre un engagement comptable intégral, le marché sera conclu par la PRM sur la section budgétaire en cause, les autres sections budgétaires mobilisées procédant ensuite au remboursement de leurs parts respectives par rétablissement des crédits, dans les conditions définies par la circulaire du ministère des finances du 16 janvier 1992 et par l'instruction n° 92-29-A7-B-P-R du 19 février 1992 (direction générale de la comptabilité publique) relatives aux rétablissements de crédits au plan local.

b. si les crédits mobilisés sur la section budgétaire d'appartenance de la PRM sont insuffisants pour couvrir l'engagement comptable de la dépense totale, il sera procédé à titre exceptionnel par constitution de provisions, dans les conditions strictes définies par la circulaire du ministre chargé des finances du 29 janvier 1988 relative aux rétablissements de crédits au niveau central (une fiche jointe à la présente circulaire rappelle les modalités propres aux provisions liées aux cessions entre services de l'Etat réalisées dans le cadre de l'expérimentation des délégations interservices).

3. Le calendrier de l'expérimentation

L'expérimentation sera conduite sur la durée de l'exercice budgétaire 2002. Afin de pouvoir établir une première évaluation, un bilan de l'expérience sera effectué à la fin de l'exercice, après un bilan d'étape à mi-parcours, fin du premier semestre 2002.

Cette expérimentation est particulièrement importante dans la perspective de la future mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui implique de renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser la déclinaison réelle des programmes au niveau local et pour assurer la cohérence territoriale des politiques publiques conduites par l'Etat.

Aussi, vous voudrez bien tenir informés les services du ministère de l'intérieur (DATAP - sous-direction de l'administration territoriale), ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget - bureau 1C et direction générale de la comptabilité publique - bureau 5C), ainsi que ceux du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, mission fonctionnement, organisation et fonctionnement de l'Etat), des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette expérimentation.

Pour le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

le directeur général de la comptabilité publique,
Jean BASSERES

Pour la secrétaire d'Etat au budget
la directrice du budget,
Sophie MAHIEUX

Pour le ministre de l'intérieur,
le directeur général de l'administration,
Pierre-René LEMAS

Pour le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,
le directeur général de l'administration et de la fonction publique
Jacky RICHARD

Annexe 4 : Arrêté 01-2929 bis du 01 octobre 2001, portant constitution de la délégation interservices de la sécurité alimentaire de Charente-Maritime.



prefecture de la CHARENTE-MARITIME

SECRETARIAT GENERAL

A R R Ê T É N° 01-2929 bis
portant constitution de la délégation interservices
de la sécurité alimentaire

LE PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME
Chevalier de la Légion d'Honneur
Officier de l'Ordre National du Mérite,

VU la loi n° 82-213 1982 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions,

VU la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République,

VU la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et notamment son article 29,

VU le décret n° 50-722 du 24 juin 1950 relatif à la délégation des pouvoirs propres aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture,

VU le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 modifié portant harmonisation des circonscriptions administratives,

VU le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment ses articles 64 et 85,

VU le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les établissements,

VU le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 modifié relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles,

VU le décret n° 97-1206 du 19 décembre 1997 pris pour l'application à l'ensemble des ministres du 1° de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 modifié relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles,

VU le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et notamment son article 6,

CONSIDERANT les six priorités de l'Etat figurant dans le projet territorial de l'Etat en Charente-Maritime, et notamment celle destinée à organiser, simplifier et expliquer l'action d'un Etat plus à l'écoute des usagers et des collectivités,

CONSIDERANT que dans le cadre de cette priorité, il convient d'organiser l'action des services pour garantir le plus haut niveau de sécurité alimentaire dans le département,

SUR PROPOSITION du Secrétaire Général de la Préfecture,

ARRETE :

ARTICLE 1 : Il est créé au 1^{er} octobre 2001, en Charente-Maritime, une délégation inter services de la sécurité alimentaire.

ARTICLE 2 : La délégation interservices de la sécurité alimentaire a pour mission de coordonner et d'animer les interventions dans le domaine des risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme, y compris ceux pouvant parvenir des eaux de consommation. Elle a également pour objet d'assurer une veille sécuritaire et permanente, mettre en œuvre des programmes de contrôle et de prévention des risques.

ARTICLE 3 : M. Daniel DESMAISON, Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales est désigné en tant que délégué interservices. Il a autorité fonctionnelle sur les chefs de service concernés, dans la limite des attributions de la délégation. Il reçoit délégation de signature pour exercer cette mission.

ARTICLE 4 : Les services constitutifs de la délégation interservices de la sécurité alimentaire sont la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, la Direction des Services Vétérinaires, la Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, et de la Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes;

ARTICLE 5 : La délégation interservices de la sécurité alimentaire est située dans les locaux de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, 2 avenue de Fétilly 17021 La Rochelle cedex.

Elle dispose d'une papeterie spécifique, d'un numéro de téléphone et d'un numéro de télécopie.

ARTICLE 6 : La délégation inter services de la sécurité alimentaire mettra en place un tableau de bord permettant le suivi et l'évolution de son action.

ARTICLE 7 : Il est élaboré un règlement intérieur de la délégation interservices de la sécurité alimentaire annexé au présent arrêté.

ARTICLE 8 : Le Secrétaire Général de la préfecture, les Sous-Préfets d'arrondissement, le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales, les chefs des services déconcentrés de l'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

LA ROCHELLE, le 1^{er} octobre 2001

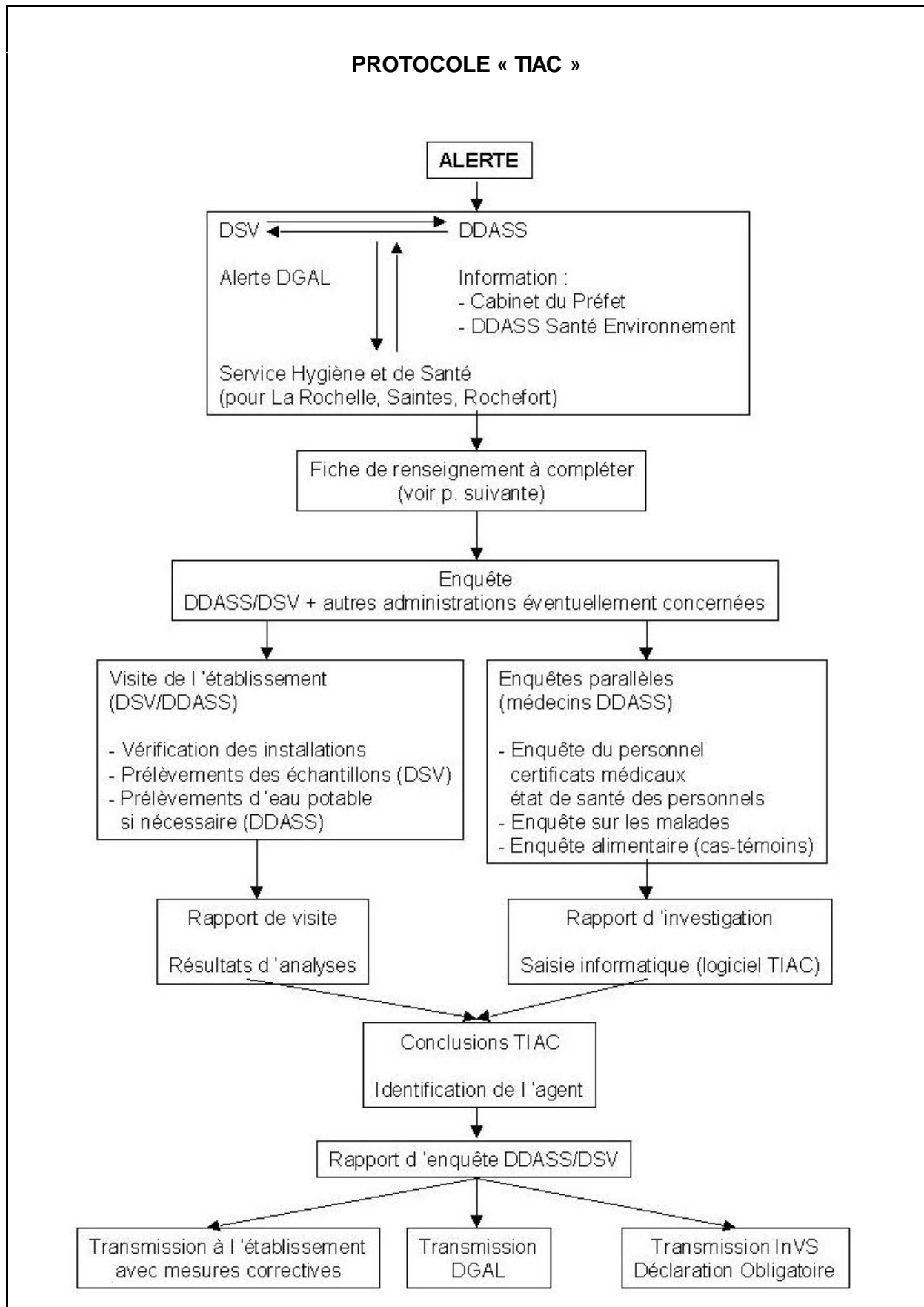
Le Préfet,
Signé: Christian LEYRIT

Annexe 5 : Schéma du protocole « gestion des plaintes ».

FICHE NAVETTE	
GESTION DES PLAINTES « SECURITE ALIMENTAIRE »	
Service émetteur	

Affaire suivie par : _____	Tél. : _____
Délai de traitement proposé : _____	_____
Coordonnées de l'établissement (enseigne, type, commune, ...)	
_____	_____
_____	_____
Coordonnées du plaignant	
_____	_____
_____	_____
Objet de la plainte	
_____	_____
_____	_____
Observation du service émetteur	
_____	_____
_____	_____
Avis sollicité des services destinataires	
<input type="checkbox"/> DDAM – Affaire suivie par _____	Fax _____ Tél. _____
<input type="checkbox"/> DDASS – Affaire suivie par _____	Fax _____ Tél. _____
<input type="checkbox"/> DDCCRF – Affaire suivie par _____	Fax _____ Tél. _____
<input type="checkbox"/> DSV – Affaire suivie par _____	Fax _____ Tél. _____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Annexe 6 : Schéma du protocole « TIAC » et rapport d'investigation.



RAPPORT D'INVESTIGATION « TIAC »

COORDONNEES INFORMATEUR

Nom :
Qualité :
Adresse :
Tel :
Fax :

LIEU DU REPAS SUSPECT

Nom :
Adresse :
Tel : Fax :
Responsable à rappeler :
Tel :

INTOXICATION

Repas :

Date :
Heure :
Origine présumée

Menu :

Date et heure des premières manifestations :

Caractère individuel : Familial Collectif
Nombre de malades : Nombre total de personnes exposées :
Nombre d'hospitalisations : Type de population exposée : enfants adultes p. âgées

Manifestations cliniques :

Vomissements <input type="checkbox"/>	Fièvres <input type="checkbox"/>	Température <input type="checkbox"/>
Nausées <input type="checkbox"/>	Céphalées <input type="checkbox"/>	
Diarrhées <input type="checkbox"/>	Symptômes neurologiques <input type="checkbox"/>	
Douleurs abdominales <input type="checkbox"/>	Autres <input type="checkbox"/>	
Selles sanglantes <input type="checkbox"/>		

Résultats d'analyses médicales réalisées sur les malades (coprocultures, ...) :

-
-

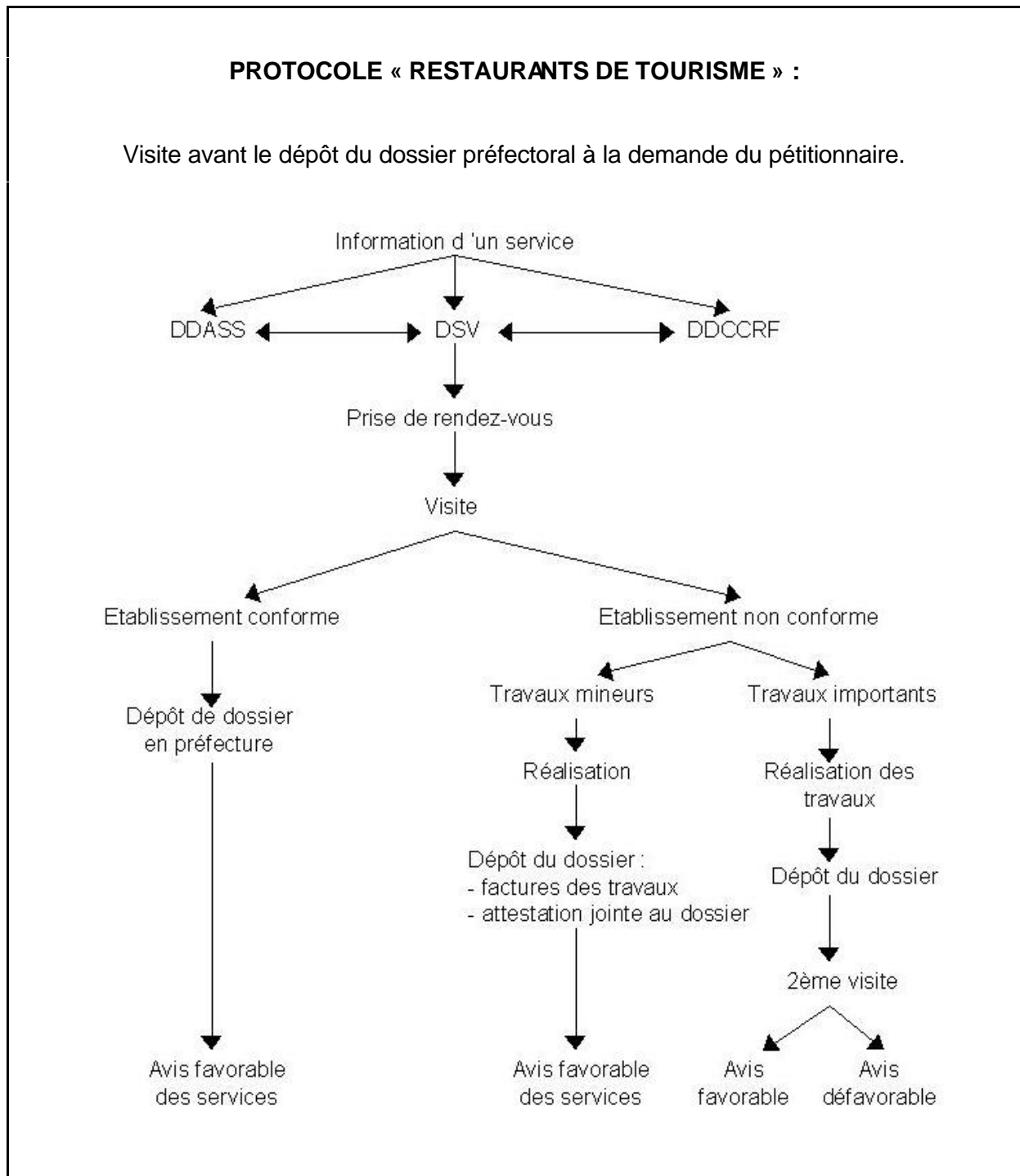
PERSONNES OU ORGANISMES DEJA CONTACTES :

DSV :	Centre hospitalier :
DDASS :	Laboratoire médical :
DDCCRF :	Médecin traitant : Nom :
	Adresse :
	Tel-fax :

RECOMMANDATIONS A SOUMETTRE A L'INFORMATEUR DE LA TIAC

- ◆ Ne rien jeter, ne rien congeler
- ◆ Garder les restes, matières premières, étiquettes, emballages, bons de livraison, repas témoins, ...
- ◆ Préparer la liste des fournisseurs, menus, registres d'autocontrôles, ...
- ◆ Conserver les boissons (eau, glaçons)
- ◆ Ne rien donner aux organismes extérieurs
- ◆ (ex : laboratoire) tant que les autorités sanitaires ne sont pas intervenues
- ◆ Lancer l'enquête épidémiologique (remplir le recueil de données pour les malades et les non malades)

Annexe 7 : Schéma du protocole « Restaurants de tourisme »





La Rochelle, le 8 novembre 2001.

**DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
DE CHARENTE MARITIME**

SANTE-ENVIRONNEMENT/GA/MCG

Affaire suivie par :
Guy Albert

LA METHODE HACCP (HAZARD ANALYSYS CRITICAL CONTROL POINT)

La méthode HACCP (Analyse des Dangers, Points critiques pour leur Maîtrise) est un système d'assurance de la sécurité des aliments qui donne une méthodologie pour identifier et évaluer les dangers associés aux différentes étapes d'une production et pour définir les moyens nécessaires à leur maîtrise.

Cette méthode comporte sept principes.

- 1/** Analyser et évaluer les risques alimentaires potentiels à toutes les étapes d'une opération.
- 2/** Mettre en évidence les niveaux et moments (les « points ») où les risques peuvent se présenter.
- 3/** Etablir lesquels de ces points sont critiques pour la salubrité des aliments (les « points critiques »).
- 4/** Définir et mettre en œuvre, au niveau de chacun de ces points critiques, les procédures de contrôle permettant de s'assurer de leur maîtrise effective.
- 5/** Définir les actions correctives à mettre en œuvre lorsqu'un contrôle révèle qu'un point critique n'est plus maîtrisé ou n'a pas été maîtrisé à un moment donné.
- 6/** Définir et mettre en œuvre des procédures spécifiques de vérification et de suivi de l'efficacité de l'ensemble des procédures ainsi mises en place.

7/ Revoir périodiquement et à chaque modification de l'opération étudiée, l'analyse des risques alimentaires, les points critiques ainsi que leur procédure de vérification et de suivi, et établir un système documentaire concernant toutes les procédures.

Elle peut être résumée de la façon suivante :

- Ecrire ce que l'on doit faire (codifier).
- Faire ce que l'on a écrit.
- Contrôler que ce que l'on a écrit a bien été fait.
- Conserver la trace écrite de ce que l'on a fait.

Prise en compte de la règle des 5 M :

- **Milieu**
- **Matériel**
- **Méthode**
- **Matière**
- **Main d'oeuvre**

Définition « points à risques » à partir de ces éléments.

Le repas fait appel à la règle des 4 S :

- **Sécurité** : Hygiène, surveillance des fournisseurs, formation du personnel, contrôle des produits finis.
- **Santé** : Equilibre nutritionnel des menus.
- **Satisfaction** : Moment de plaisir.
- **Service** : Organisation, préparation en cuisine et ses conséquences en termes économiques et sociaux.

QUESTIONNAIRE « DISA 17 »

[grille d'entretien semi-directif]

ENTRETIEN : Date :

Personne rencontrée :

Administration / service :

Fonction :

1) Avant la mise en place de la DISA.

- Quels pouvoirs / compétences étaient exercées par votre administration en matière de sécurité alimentaire ?
- Quels dysfonctionnements étaient alors constatés dans ce domaine ? (présence de vides, chevauchements, autres), pourquoi ?
- Pourquoi, selon vous, a été fait le choix d'une délégation interservices (au sens du décret du 20 octobre 1999), et non d'une autre forme d'organisation (pôle de compétence ou autre) ?

2) Depuis la mise en place de la DISA.

- Comment la DISA a-t-elle été perçue dans vos services ? Comment s'est déroulée sa mise en place effective ?
- Quelles actions concrètes ont été menées dans le cadre de la DISA ? De quelle manière vos services y ont-ils été impliqués ?
- Quelles ont été les modifications concernant le travail de votre administration portant sur la sécurité alimentaire ?
- La DISA répond-elle selon vous à ses objectifs de manière satisfaisante ? Connait-elle des dysfonctionnements, des difficultés diverses ? Quelles en sont les causes ?
- A-t-elle contribué à une amélioration des relations DDASS/DSV/DDCCRF/DDAM ?

3) Propositions d'amélioration de fonctionnement.

- Quelles modifications seraient nécessaires pour le fonctionnement ultérieur de la DISA ?
- Quel jugement général pouvez-vous porter sur l'interministérialité à travers le fonctionnement de la DISA ?