
INTRODUCTION

« L'homme, le mangeur, l'animal. Qui nourrit l'autre? » Cette interrogation, thème d'un colloque qui a rassemblé en 2006 des spécialistes des rapports entre l'animal, l'homme et l'alimentation², pourrait être étendue aux végétaux tant nous les cultivons pour nous nourrir et tant sans eux nous ne serions pas. Tout ce que l'homme mange provient du vivant. Animal ou végétal. Hors le sel et l'eau, l'homme ne vit que d'animaux et de végétaux. Il doit les cultiver, les élever, les cueillir, les chasser, les tuer, les transformer pour enfin les manger. Il s'en nourrit en les détruisant. Il les protège pour les dévorer. Il vit avec eux, parfois il finit par vivre pour eux, mais toujours il vit grâce à eux. Les rapports de l'homme à l'animal et au végétal lui sont consubstantiels. Ils sont une partie pratique et quotidienne de ses rapports complexes et jamais élucidés à la nature.

Pour sécuriser ses relations à l'animal et au végétal et, plus encore, pour s'assurer une alimentation régulière, l'homme s'est imposé des règles. Du respect de certaines de ces règles dépendent désormais la survie de l'humanité que nous connaissons tant celle-ci s'est quantitativement accrue grâce à l'augmentation des rendements des cultures et de l'élevage. La mise en place de techniques de plus en plus élaborées a engendré des disciplines collectives nouvelles, aussi diverses que l'autorisation de clôture des pâturages au dix-neuvième siècle ou les modalités d'élaboration et d'utilisation des produits chimiques au dernier quart du vingtième siècle. Du respect de certaines autres dépend la qualité de la vie de l'humanité qui ne peut se construire paisiblement sans respecter son rapport ancestral à la nature et aux dieux. Caïn l'agriculteur offre des végétaux, Abel l'éleveur sacrifie des animaux. Ils ne peuvent vivre en tuant la vie animale ou végétale sans implorer Dieu. Du respect d'autres, enfin, dépend encore le décollage économique de tous ceux qui ne peuvent espérer atteindre une quelconque prospérité si leurs productions vivrières ou leurs troupeaux sont ravagés périodiquement par les maladies.

L'impérieuse nécessité du respect de ces règles a amené progressivement, au fur et à mesure de leur édicition, tous les États du monde à mettre en place une action publique appuyée sur des services de contrôle diversement nommés mais qui réalisent tous le même travail d'élaboration et de contrôle des règles applicables à ces végétaux et à ces animaux dont l'homme a directement besoin pour vivre et que le qualificatif de domestique – on préfère souvent « cultivé » pour les végétaux – ne recouvre pas complètement. Cette action publique autour de l'animal et du végétal ne constitue pas toujours une politique publique au sens d'un programme d'action car, fruit de la nécessité historique, elle n'en a pas nécessairement la cohérence ; car, fruit d'un vrai pragmatisme, elle s'appuie très fortement sur des acteurs non publics. Elle semble cependant présenter une

2. Les actes de ce colloque organisé par l'OCHA, Observatoire Cidil des habitudes alimentaires, et dirigé par Jean-Pierre Poulain, a fait l'objet du N°12 des Cahiers de l'OCHA. Voir www.lemangeur-OCHA.com

réelle unité. À l'image de la politique publique de santé, elle traite du biologique mais d'un biologique de base, une sorte de santé avant la santé, puisqu'il faut manger pour pouvoir s'inquiéter de sa santé. La sagesse populaire sait à quel point il est inutile de se soigner tandis qu'on ne mange pas ce qu'il faut. Comme cela a été formulé de façon saisissante, le médecin soigne l'homme, mais le vétérinaire soigne l'humanité. On aurait pu sans doute en dire tout autant, voire plus, de l'agronome. Comme on le sent bien, on se situe ici au cœur de la relation de l'homme en tant qu'entité civilisatrice, domesticatrice et cultivatrice, avec la nature qu'il « dé-sauvage », qu'il rend civile pour en assurer la permanence et l'innocuité. Il applique des règles de droit aux animaux et aux végétaux pour mieux les intégrer à la civilisation. Cette dénaturation doit se faire dans le respect de sa réalité profonde, de son authenticité profonde. Manger certes. Tuer pour manger, soit. Mais manger « naturel », ne pas se détruire soi-même en humanisant la nature pour tenter de survivre. La règle de droit doit permettre de se nourrir à tout moment et sans danger, mais doit aussi imposer le respect d'une certaine relation de l'homme à l'animal et au végétal. L'équation est difficile mais doit impérativement être résolue : il nous faut manger, il nous faut manger la nature, il nous faut domestiquer la nature pour assurer l'alimentation de populations toujours plus importantes, mais il nous faut conserver la nature car non seulement elle est notre subsistance, mais aussi notre âme puisque nous sommes nous-même naturels.

Ainsi la politique publique de santé animale, de santé végétale, d'approvisionnement alimentaire régulier en quantité et en qualité est-elle une constante universelle de l'action publique. Fréquemment comparée, voire opposée à la politique publique qui traite de l'environnement, elle la complète en s'en distinguant nettement. L'une tend à préserver l'environnement, l'autre à l'utiliser au mieux. L'une est récente : elle prend son origine dans les dérèglements provoqués par l'activité humaine ; l'autre immémoriale : elle apparaît dès les premières agglomérations humaines. L'une traite – enfin – de l'avenir de l'homme, l'autre – depuis toujours – de son présent.

Cette politique publique qui nous occupe ici comprend non seulement l'élaboration des règles mais surtout leur contrôle. Des moyens extraordinairement importants peuvent être consacrés à ce sujet car la production et la transformation des denrées est une activité sociale universelle, permanente et ubiquiste. Cependant ils atteignent inévitablement une limite qui est celle que l'autorité publique est prête à leur allouer, à la suite des arbitrages entre les diverses politiques publiques qu'il faut aussi financer. Sur quels critères, exprimés ou restant dans le domaine du non dit, cette décision peut-elle être fondée ? Pourquoi plus de contrôle ici, pourquoi alléger les règles là ? Peut-on apporter à ce problème une réponse rationnelle ou n'est-ce que le résultat d'une évolution historique faite d'une multitude de décisions prises sous la pression des forces sociales ? Mais alors comment se meuvent et se manifestent ces forces sociales. Va-t-on vers une augmentation généralisée des contrôles de sécurité sanitaire en lien avec les animaux et les végétaux, ou ce domaine doit-il suivre la règle d'actualité de réduction des dépenses publiques ? Peut-on privatiser ce secteur ou peut-on envisager à terme de l'abandonner complètement car les opérateurs économiques auront développé des techniques de production sans risques ? S'il doit être conservé comment doit-il être organisé pour être efficace et à quoi peut-on juger de son efficacité ?

C'est ainsi à une réflexion sur le sens de l'action publique que l'auteur invite ses lecteurs. Il veut ouvrir ici un travail d'analyse du pilotage – terme que nous préférons au très actuel mais très imprécis « management » – de ces services de contrôle fondée sur l'examen d'une politique publique et des moyens humains,

idéologiques, juridiques et matériels auxquels elle a recours. Le petit nombre de travaux consacrés à ce sujet contraste en effet singulièrement avec l'importance que le public semble accorder à ce sujet, comme on peut l'observer à l'occasion de chaque crise sanitaire animale, végétale ou alimentaire ; importance dont les responsables politiques ne manquent alors pas l'occasion de rappeler l'évidence.

Pour analyser cette politique publique, il nous faudra définir ses objectifs, identifier ses ressortissants et décrire ses instruments. Pour cela, il nous faudra définir, bien plus précisément que nous l'avons fait dans ces quelques lignes introductives, le domaine de cette politique. Nous en viendrons ainsi à la notion de santé publique agronomique et vétérinaire, à la délimitation de la politique publique correspondante et à la définition et au rôle du contrôle dans cette politique. Ces bases préliminaires posées, nous pourrions examiner ce qui forme le support du contrôle pour essayer d'en dégager les caractéristiques particulières en matière de santé publique agronomique et vétérinaire et leurs incidences sur la conduite du contrôle. Dans un deuxième chapitre nous décrirons le premier temps du contrôle, cette démarche singulière qui consiste à apprécier la conformité à la norme, l'inspection. Dans une troisième partie, nous analyserons ce qui est l'essence même du contrôle, c'est-à-dire les suites qui sont tirées des non-conformités mises en évidence par l'inspection. Nous clorons notre travail en nous essayant à une typologie des structures qui peuvent être mises en place pour conduire les politiques de santé publique agronomique et vétérinaire.

Il nous faut dès à présent prévenir le lecteur : les concepts qui permettent de décrire l'action publique de santé publique agronomique et vétérinaire sont imbriqués les uns dans les autres et il ne nous est pas apparu possible de les décrire indépendamment les uns des autres, et donc les uns après les autres. L'organisme d'inspection ne peut être examiné avant l'inspection et pourtant il n'est pas possible de parler d'inspection sans la mettre dans son contexte institutionnel. Nous serons ainsi condamnés à de multiples reprises à revenir, dans une sorte de démarche non pas circulaire mais hélicoïdale, sur des sujets déjà abordés pour les approfondir.

Le cadre fixé à notre ouvrage aura inévitablement, en raison de son caractère assez théorique ou doctrinal, une dimension dépassant les limites strictement nationales. Cependant elle sera fortement marquée par le contexte français et la réglementation de l'Union européenne, domaine d'expérience de l'auteur qui ne peut se prévaloir sur les aspects internationaux de connaissances substantielles.

Ce travail, qui a pris sa source dans un exercice professionnel quotidien de plusieurs décennies, doit beaucoup à diverses lectures auxquelles nous renverrons fréquemment et qui sont référencées dans notre annexe bibliographique. Cependant, il nous paraît indispensable de souligner l'apport essentiel de deux ouvrages, bien au delà des quelques citations dont il font l'objet. Nous devons beaucoup de notre réflexion au petit mais excellent « La santé publique » de Morrelle et Tabuteau. Le lecteur se rendra compte rapidement que les réflexions sur notre rapport à l'alimentation que J.-P. Poulain développe dans « Sociologies de l'alimentation » baignent la totalité de ce travail.

Lorsque l'idée de ce travail s'est imposée à nous comme une évidente nécessité, nous voulions souligner le besoin pour tous ceux qui travaillent depuis des décennies, ou pour les prochaines décennies, dans le domaine passionnant du contrôle de la sécurité sanitaire animale et végétale, d'une réflexion de fond. Nous en avons mené une qui, si elle a un seul mérite, devrait avoir celui d'ouvrir un débat qui nous semble, dans un contexte mondial de vigilance sur le coût de l'action publique, indispensable. Malgré le caractère doctrinal de ce travail, qui

Introduction

pourrait par le ton parfois péremptoire inhérent à ce type d'exercice, passer aux yeux de certains pour doctrinaire, nous n'avons qu'un seul objectif : susciter la controverse – la dispute au sens ancien de ce terme –, la multiplication des travaux, la discussion et ainsi démontrer que, dans la lignée des réflexions hygiénistes des deux siècles passés, il peut y avoir, en langue française, un débat de fond sur une politique publique de santé qui ne soit pas strictement médicale.

Si cet ouvrage pouvait avoir une seconde prétention, ce serait, par la cohérence recherchée à chaque instant, de fournir un cadre conceptuel efficace pouvant servir de support à l'action. Ce serait ainsi concourir à simplifier sensiblement le travail de ceux qui, chaque jour sur le terrain ou dans les instances internationales, conçoivent, dirigent ou mettent en œuvre cette politique publique qui assure à leurs concitoyens la tranquillité des relations avec les animaux et les végétaux et la sécurité de leur alimentation. Il s'agit là d'une très grande ambition à laquelle l'auteur sait qu'il ne pourra que participer. Voici sa pierre.