

---

## Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<b>Chapitre préliminaire – Introduction générale au contrôle de santé publique agronomique et vétérinaire</b>	<b>15</b>
<b>I. La santé publique agronomique et vétérinaire</b>	<b>15</b>
1 – L’extension d’un concept	16
NOTION DE SANTÉ PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE	16
<i>Définition de l’OMS. Définition de l’Académie vétérinaire. Autres définitions. Les trois niveaux du rapport entre santé publique et alimentation. Les trois niveaux du rapport entre l’homme et l’animal. Leur caractère indissociable.</i>	
INSUFFISANCE DE CETTE NOTION	19
<i>La santé publique vétérinaire inadaptée à l’approche intégrée de la sécurité sanitaire alimentaire. Nécessité de prendre en compte le végétal. L’ancienne discipline de la santé des végétaux évolue de la technique agricole à la santé publique alimentaire.</i>	
L’EXTENSION DE LA NOTION AU VÉGÉTAL	22
<i>Les trois niveaux du rapport entre santé végétale et alimentation. Définition de la santé publique agronomique et vétérinaire. Nécessité de la notion.</i>	
2 – Les contours d’un concept	24
DISTINCTION AVEC LA SANTÉ PUBLIQUE ALIMENTAIRE	24
<i>SPAV discipline de santé publique ne se confond ni avec la santé publique alimentaire, ni avec le « droit à l’alimentation ».</i>	
ELLE N’EST PAS UNE POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE	25
<i>Transposition fréquente mais erronée. L’action publique de SPAV ne correspond que partiellement à la santé publique et complètement à l’ordre public. Une identité de technique. L’essentiel de l’action publique en SPAV est une activité de police.</i>	
UNE RÉALITÉ INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE	28
<i>L’accord SPS. Les trois sœurs. L’absence de dimension culturelle.</i>	
L’UNIVERSALITÉ DE LA SANTÉ PUBLIQUE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE	29
<i>Une grande diversité de produits. Des activités essentielles. Des enjeux importants. Nous sommes tous des mangeurs. Nous mangeons les mêmes produits.</i>	
<b>II. L’action publique de santé publique agronomique et vétérinaire</b>	<b>32</b>
1 – Les caractéristiques de l’action publique en santé publique agronomique et vétérinaire	32
UNE ACTIVITÉ POUR PARTIE RÉGALIEUNE	33
<i>La SPAV est régalienne, universelle et internationale. Notion de bien public mondial. Une partie de l’activité de SPAV relève des missions de service public.</i>	

LA CO-CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE .....	34
<i>La SPAV est une élaboration collective en ce qui concerne les normes, leurs modalités de diffusion et de mise en œuvre et leur contrôle. Conséquence pour l'autorité publique.</i>	
LA TRAÇABILITÉ AU CŒUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE .....	35
<i>Place de la traçabilité dans la SPAV. Non visibilité de la majorité des caractéristiques de SPAV. Rôle obligé de l'action publique dans la traçabilité. La nécessité d'un acteur impartial et indépendant.</i>	
LES RESSORTISSANTS DE LA SANTÉ PUBLIQUE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE .....	37
<i>L'opérateur ou ressortissant à caractère professionnel. Le mangeur ou ressortissant à caractère biologique. Le particulier ou ressortissant citoyen. Le grand public regroupe le mangeur et le particulier. Retour sur l'universalité de la SPAV.</i>	
LA CHAÎNE DE COMMANDEMENT .....	39
<i>La spécificité organisationnelle d'urgence de lutte contre les épidémies.</i>	
<b>2 – Le périmètre de l'action publique de santé publique agronomique et vétérinaire .....</b>	<b>40</b>
<i>a - L'acquisition et la mobilisation des connaissances .....</i>	<i>40</i>
<i>Domaine regroupant l'enseignement, la recherche, l'analyse de laboratoire et l'évaluation du risque.</i>	
<i>b - La prescription de la règle .....</i>	<i>40</i>
<i>Domaine qui comprend l'élaboration de la norme et le contrôle de la norme obligatoire y compris les suites données aux manquements.</i>	
<i>c - La coordination des actions de santé publique agronomique et vétérinaire.....</i>	<i>41</i>
<i>Domaine lié à la position de l'autorité publique et recouvrant les bases de données, la surveillance épidémiologique et la gestion des alertes sanitaires.</i>	
<i>d - Les actions de santé publique agronomique et vétérinaire .....</i>	<i>42</i>
<i>Domaine où l'autorité publique se substitue à l'opérateur pour lutter contre une maladie ou procéder au tri des produits conformes.</i>	
<b>III. Le rôle de l'activité de contrôle dans l'action publique de santé publique agronomique et vétérinaire.....</b>	<b>44</b>
<b>1 – Définitions de l'inspection et du contrôle.....</b>	<b>44</b>
<i>La définition classique du contrôle. L'inspection, définition européenne. Définition du Codex alimentarius. Définition de la CIPV. Définition de la norme ISO/CEI 17020. Définition retenue. Place de l'analyse de laboratoire au regard de l'inspection. Vérification, audit et enquête. Définition du contrôle.</i>	
<b>2 – Le risque consenti plutôt que le risque zéro.....</b>	<b>47</b>
LA GARANTIE DU NIVEAU SANITAIRE .....	47
<i>La sécurité sanitaire est réalisée par l'opérateur. L'inspecteur est un expert qui peut accéder aux informations. Le contrôle se porte garant d'un niveau de sécurité sanitaire attendu par les ressortissants.</i>	
L'ATTENDU DE SÉCURITÉ SANITAIRE .....	50
<i>L'attendu de sécurité n'est pas absolu. Il varie selon les ressortissants mais aussi selon les cultures ou le niveau économique.</i>	
LE RESENTI DE SÉCURITÉ SANITAIRE .....	51
<i>L'impossible mesure de la sécurité. La mesure de l'insécurité. L'absence de chiffres en matière d'alimentation. La création d'un baromètre. Le rapport entre le ressenti de sécurité et la demande de sécurité.</i>	

3 – Le socle de la confiance.....	53
LA RÉACTION DU GESTIONNAIRE DE RISQUE .....	53
<i>La diversité des inquiétudes. La prise en charge du danger par l'autorité aboutit souvent à une norme qui doit être pertinente et effective. La démonstration de l'effectivité fonde le contrôle.</i>	
EFFETS DIRECTS DE L'INSPECTION ET DU CONTRÔLE .....	54
<i>L'effet « peur du gendarme » de l'inspection et l'effet pédagogique du contrôle améliorent la situation sanitaire. Le caractère limité de ces deux effets.</i>	
LES EFFETS DE LA VISIBILITÉ DU CONTRÔLE .....	55
<i>La visibilité donne son plein effet au contrôle. Les trois effets de la visibilité : touche la totalité des ressortissants, renforce la confiance des opérateurs, potentialise les effets du contrôle. Effet sur site et effet hors site. Modalités très variées. Possibilité d'effets contraires.</i>	
L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE .....	57
<i>L'efficacité sanitaire de l'inspection est asymptotique. L'efficacité du contrôle est coûteuse et limitée. La communication potentialise les investissements faits dans les contrôles. L'importance de l'activité de surveillance et d'alerte. Le trépied de la confiance des ressortissants.</i>	
LE TRÉPIED DE LA CONFIANCE .....	58
<i>L'importance de l'activité de surveillance et d'alerte.</i>	

## Chapitre premier – Le support du contrôle: la norme 61

ANALYSE DE RISQUE, GESTION DU RISQUE, NORME ET INSPECTION .....	61
<i>Naissance de l'analyse de risque en SPAV. Définitions internationales. Les étapes de la gestion du risque : le jugement d'opportunité, l'élaboration du référentiel, la mise en œuvre du référentiel, les deux phases de communication.</i>	
LE MARCHÉ ET LA NÉCESSITÉ DE LA NORME .....	65
<i>L'alternative entre le conseil et l'obligation. La nécessité de l'obligation dans un monde concurrentiel. Le non-respect de la norme a des conséquences garanties par l'autorité publique. La norme expression de la gestion du risque de SPAV.</i>	
1 – Caractéristiques de la norme de SPAV .....	66
a- Distinction des obligations de moyens et des obligations de résultats .....	66
DE L'ÉQUITÉ À LA RESPONSABILITÉ .....	66
<i>L'obligation de résultats : un transfert de responsabilité. L'obligation de moyen : un système égalitaire. Une technique adaptée à la concurrence, l'autre à la sécurité. Une technique adaptée aux petits opérateurs, l'autre aux gros.</i>	
LA LIMITE DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ .....	68
<i>La responsabilité des opérateurs est limitée par leurs capacités financières, leur maîtrise des dangers, leur durée de vie et les difficultés d'imputabilité.</i>	
LA LIMITE D'UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS .....	69
<i>Une multitude de critères difficiles à établir et qui ne peuvent être démontrés en même temps à un coût raisonnable.</i>	
b- Les trois stades d'une norme de SPAV .....	70
DE LA PROHIBITION DES FRAUDES À L'OBLIGATION DE PRUDENCE .....	70
<i>La lutte contre la fraude et la loyauté. La sécurité sanitaire du bon père de famille. Le règne de la co-responsabilité entre l'opérateur et l'autorité publique.</i>	
DE L'OBLIGATION DE PRUDENCE À L'OBLIGATION DE SÉCURITÉ .....	71
<i>La responsabilité de l'opérateur ni totale ni exclusive. Apparition de l'obligation de sécurité. L'analyse de risque indispensable mais insuffisante.</i>	

2 – État actuel de la norme de SPAV .....	73
D'UNE MAÎTRISE DE LA CIRCULATION À UNE MAÎTRISE DE LA SANTÉ .....	73
<i>L'unification de l'analyse de risque se substitue à une réglementation sanitaire d'échanges. Instauration de l'obligation de sécurité. Prééminence des considérations de santé publique. Une révolution partielle et inachevée.</i>	
L'IMPACT SUR LE CONTENU DU RÉFÉRENTIEL .....	75
<i>Du comment au pourquoi. Les trois thèmes de la norme classique. Les quatre thèmes de la norme moderne. Effet sur la conduite de l'inspection. Le cas spécifique de l'appréciation du HACCP. Le rôle central de la compétence de l'inspecteur.</i>	

## Chapitre II – Le premier temps du contrôle : l'inspection 79

I. Le jugement professionnel de conformité .....	79
1 – La compétence de l'inspecteur .....	80
<i>Distincte de la compétence juridique. Exemple de la consignation. Contenu de la compétence.</i>	
ENREGISTRER LES COMPÉTENCES REQUISES .....	81
<i>Le domaine de compétence d'un inspecteur. La description des domaines des inspecteurs. Matrice de compétence ou fiche de poste.</i>	
GÉRER LES COMPÉTENCES REQUISES .....	82
<i>Les trois niveaux de compétence indispensables. L'entretien de compétence. Le parcours qualifiant. Le tutorat. Superviseur et référent. Dossier de compétence.</i>	
DÉFINIR LES COMPÉTENCES REQUISES .....	83
<i>Notion de domaine. Impact de la précision des domaines sur la compétence de l'organisme d'inspection. Domaines et politiques publiques. La description des compétences. Le niveau de compétence.</i>	
2 – La gestion des situations de conflit .....	85
<i>L'impartialité, l'intégrité, l'indépendance. Leur gestion sur le plan institutionnel, professionnel et personnel.</i>	
3 – Le jugement de conformité au référentiel.....	89
a - La nécessité d'un support .....	89
LA GRILLE D'INSPECTION .....	89
<i>L'inspection est une liste fermée. L'enquête est ouverte. La composition de la grille est pragmatique. Le jugement de conformité est une synthèse, pas une addition.</i>	
b - L'analyse de conformité .....	90
ÉVALUATION DU RISQUE ET JUGEMENT DE CONFORMITÉ .....	90
<i>L'appréciation de conformité n'est que rarement binaire. Les normes numériques. La conformité à la norme est la conformité aux objectifs de la norme. La reconstitution de l'analyse de risque. Le jugement au regard des objectifs de la norme ou de l'inspection. La culture technique de l'inspecteur.</i>	
LES SUPPORTS DE L'INSPECTEUR : GUIDE ET RÉFÉRENT .....	92
<i>L'insuffisance de la grille pour les obligations de résultats ou de sécurité. La nécessité du guide d'inspection. Statut du guide. Contenu et limites du guide.</i>	
c - La synthèse de conformité .....	93
<i>Le jugement global de conformité, point critique du dispositif de contrôle de la SPAV.</i>	
d - La supervision de l'inspection.....	94
<i>Partage professionnel qui limite les dérives.</i>	

<b>II. Le pilotage et son organisation .....</b>	<b>95</b>
<b>A – La programmation de l’inspection .....</b>	<b>96</b>
1 – Inspection permanente et contrôle systématique .....	96
<i>Quelques exemples de contrôle systématique. Les deux activités de SPAV à contrôle systématique. Différences. Faiblesse du fondement de l’inspection permanente en abattoir.</i>	
2 – L’affectation des moyens .....	99
LA RECHERCHE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE .....	99
<i>L’impossible détermination des moyens nécessaires à la sécurité sanitaire.</i>	
LA RECHERCHE DE LA CONFIANCE .....	100
<i>Le contrôle orienté vers la rassurance respecte trois conditions : la connaissance du terrain, l’adaptation de la compétence, la visibilité. La définition des domaines d’inspection. La détermination des effectifs d’inspection. La définition de la politique d’inspection.</i>	
3 – L’emploi des moyens.....	103
DEUX GROUPES DE RESSORTISSANTS, DEUX PROGRAMMATIONS .....	103
<i>La programmation vers le grand public. La programmation vers les opérateurs.</i>	
LA PROGRAMMATION DE SURVEILLANCE .....	104
<i>Analogie avec la surveillance générale de la gendarmerie. Caractéristiques principales de la programmation de surveillance. Choix aléatoire modulé des établissements. Grille de surveillance.</i>	
LA PROGRAMMATION DE MAÎTRISE DES RISQUES .....	106
<i>La demande de contrôle des opérateurs. Choix des établissements fondé sur une évaluation du risque. Grille de maîtrise. L’articulation des programmations.</i>	
<b>B – La planification de l’inspection.....</b>	<b>107</b>
1 – La mise en œuvre .....	108
LA GESTION DE LA COMPÉTENCE .....	108
<i>Les trois niveaux de compétence. Leur utilisation optimale, essence de la planification.</i>	
LA GESTION DES ORDRES .....	110
<i>Ordre de service d’inspection périodique. Ordre de service d’inspection ponctuels. Les deux solutions de gestion : les activités complémentaires et les inspections complémentaires.</i>	
LA GESTION GLOBALE DES EFFECTIFS .....	113
<i>La dotation générale de moyens. Dotation de base. Dotation complémentaire.</i>	
2 – La concrétisation de la mise en œuvre .....	114
<i>Le rapport d’inspection. Le système d’information.</i>	
 <b>Chapitre III – Le second temps du contrôle: les suites</b>	 <b>117</b>
<hr/>	
LES LIMITES DE L’ALTRUISME DES OPÉRATEURS .....	117
<i>Les limites de la raison. D’autres raisons d’agir. Des raisons à long terme.</i>	
<b>I. Les différents effets des contrôles.....</b>	<b>119</b>
L’EFFET SUR L’OPÉRATEUR CONCERNÉ .....	119
<i>Le fonctionnement de l’autorité sociale. L’effet pédagogique de la sanction. La préservation de l’image. Correspond à l’effet sur site.</i>	

L'EFFET SUR LES SPECTATEURS .....	122
<i>Trois effets : l'effet de sureté, l'effet de non profitabilité, l'effet de maîtrise des risques. L'effet sur les opérateurs est le préalable à l'effet sur les spectateurs qui reste l'objectif.</i>	
<b>II. Les modalités d'action de l'autorité publique .....</b>	<b>124</b>
<b>A – Les actions visant au respect de la norme .....</b>	<b>124</b>
LES CONSÉQUENCES DE DROIT PRIVÉ .....	124
<i>La faible diffusion de l'information d'inspection La rareté de la responsabilité civile en SPAV.</i>	
LA PREMIÈRE FORME D'ACTION PUBLIQUE : LE RAPPORT D'INSPECTION .....	125
<i>Le premier temps de la mise en conformité : le discours de conviction. Les trois autres temps de la mise en conformité.</i>	
1 – Les actions d'autorité .....	126
<i>Avertissement et mise en demeure. Trois effets sur le contrôlé et une prise de décision de sanction facilitée.</i>	
2 – Les actions de coercition .....	127
a - Les suites fondées sur le marché.....	128
<i>Quatre catégories pour lesquelles la conformité est matérialisée. Les opérateurs font la loi.</i>	
b - Les suites répressives .....	131
UN REGISTRE ÉTENDU .....	132
<i>De l'amende à la privation de liberté d'aller et venir. L'enquête est déjà une punition.</i>	
DES PROCÉDURES DE PORTÉES DIFFÉRENTES .....	132
<i>L'action économique ou l'action sociale.</i>	
LA PUNITION COMME UN CHÂTIMENT .....	133
<i>L'audience est public et conduit par des magistrats qui ne sont pas des experts. Il a une forte charge symbolique.</i>	
LA PUNITION COMME UNE CORRECTION .....	134
<i>Les procédures alternatives, amendes forfaitaires, transaction et sanctions administratives, sont discrètes et privilégient la sanction économique.</i>	
3 – Les actions de substitution à l'opérateur .....	136
<i>Des conséquences et non des punitions. Cinq mesures : suspension d'activité, blocage du produit, rappel, destruction, soins aux animaux. Distinction d'un service public de SPAV.</i>	
<b>B – Les actions visant à établir la confiance .....</b>	<b>137</b>
<i>Penser n'est pas croire. L'action de confiance préférée à l'action de communication. L'action de confiance conduite vers les deux groupes de ressortissants.</i>	
1 - Le contenu de la communication .....	138
<i>Faire connaître l'existence des contrôles, le contenu des contrôles, le résultat des contrôles. Communiquer sur les sanctions.</i>	
2 – Les formes de communication .....	140
<i>Communication passive, communication active et transparence.</i>	

<b>III. Les politiques de suites</b> .....	<b>145</b>
<i>Une autre grille de lecture des suites. L'importance de l'état des relations sociales et des moyens de l'État dans leur mise en œuvre.</i>	
<b>A – La gestion des suites</b> .....	<b>146</b>
SUR LE PLAN DES PRINCIPES .....	146
<i>La suite doit être effective, dissuasive et proportionnée.</i>	
SUR LE PLAN PRATIQUE .....	148
<i>La nécessaire répartition des rôles entre l'inspecteur et le décideur. Une compétence technique et une compétence sociale. La qualité d'une suite. La nécessité d'une fonction d'harmonisation.</i>	
SUR LE PLAN STRATÉGIQUE .....	150
<i>Stratégie de confiance de l'opérateur et stratégie de confiance du grand public.</i>	
<b>B – Les différentes politiques de suites</b> .....	<b>146</b>
<i>Les limites d'un véritable choix politique.</i>	
LA POLITIQUE MINIMALE .....	151
<i>Une politique de subsistance.</i>	
LA POLITIQUE LIBÉRALE .....	152
<i>La transparence pour une régulation naturelle par le marché.</i>	
LA POLITIQUE ADMINISTRÉE .....	152
<i>L'autorité publique garant de la sécurité sanitaire.</i>	
LA POLITIQUE RÉPRESSIVE .....	154
<i>La détection et la répression des non-conformités formelles.</i>	
LA POLITIQUE AUTO-RÉGULÉE .....	155
<i>La politique européenne de responsabilisation des opérateurs.</i>	

## **Chapitre IV – Le cadre du contrôle : la politique de santé publique agronomique et vétérinaire** **157**

*L'organisation institutionnelle, expression de la politique publique. Propositions de l'OIE, de l'OMS et de l'UE.*

<b>I. Les structures et les fonctions</b> .....	<b>158</b>
1 – Les fonctions de base de l'action publique de SPAV .....	158
<i>Quinze fonctions en interaction permanente.</i>	
2 – Les quatre structures de base .....	161
<i>Trois critères d'analyse, la centralisation, le régalién, l'expertise scientifico-technique, déterminent quatre structures.</i>	
<b>II. Les paramètres de variation</b> .....	<b>164</b>
1 – La territorialisation .....	164
<i>Deux niveaux sont le plus souvent nécessaires. Les liens entre eux sont différents selon que l'on met en place une organisation territoriale dédiée, spécialisée ou intégrée.</i>	
2 – Les modalités de prise en charge des fonctions .....	168
<i>Conditions de la délégations et application à chacune des fonctions de SPAV.</i>	

3 – L'unité de l'autorité compétente.....	172
<i>Les difficultés de coordination d'une administration de fonction interministérielle. Celles d'arbitrage d'une administration de fonction ministérielle. L'intérêt d'une administration de mission à multiples tutelles.</i>	
<b>Conclusion</b>	<b>175</b>
<b>Quelques aphorismes</b>	<b>179</b>
<b>Annexes</b>	<b>181</b>
<b>Annexe I – Exemple de calcul des effectifs d'inspection théoriques</b>	<b>181</b>
LES DOMAINES D'INSPECTION .....	181
LA CARACTÉRISATION DU TERRAIN .....	182
LA CONNAISSANCE DU TERRAIN .....	182
LE MAINTIEN DE LA COMPÉTENCE .....	183
LA VISIBILITÉ .....	184
LES EFFECTIFS NÉCESSAIRES .....	184
LES PARAMÈTRES DE POLITIQUE SANITAIRE .....	185
LA MODULATION DES PARAMÈTRES .....	186
LES CINQ PHASES .....	187
<b>Annexe II - Suites fondées sur le marché .....</b>	<b>188</b>
LE MARQUAGE DE SALUBRITÉ .....	188
L'AGRÈMENT SANITAIRE .....	189
LA CERTIFICATION SANITAIRE .....	190
LA QUALIFICATION SANITAIRE .....	192
<b>Liste des sigles et acronymes</b>	<b>195</b>
<b>Glossaire</b>	<b>197</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>201</b>
<b>Table des matières</b>	<b>205</b>