



Ministère de l'Économie,  
de l'industrie et du Numérique

Ministère des Affaires Sociales,  
de la Santé et des droits des  
femmes

Ministère de l'Agriculture,  
l'Agroalimentaire et de  
la Forêt

Secrétariat d'État chargé  
du Commerce, de l'Artisanat,  
de la Consommation  
et de l'Économie sociale et solidaire

**Plan d'action**  
**des ministères en charge de la**  
**Politique de sécurité sanitaire des aliments**

## Synthèse

À la suite de la présentation des principales conclusions et recommandations du rapport de la mission du Comité interministériel de modernisation de l'action publique sur la politique de sécurité sanitaire des aliments faite le 8 décembre 2014 aux ministres en charge de l'agriculture, de la consommation et de la santé, un plan d'action conjoint des différents ministères en charge de la mise en œuvre de cette politique publique a été présenté et validé.

Le champ de la mission d'évaluation portait spécifiquement sur le sujet de la sécurité sanitaire des aliments, et non pas sur les problèmes de santé humaine liés à l'alimentation. Cependant, le contexte dans lequel ces missions de service public sont exercées et ses évolutions récentes ou à venir doivent être prises en compte dans ce plan d'action.

### *La sécurité sanitaire des aliments – une nécessaire approche intégrée*

La construction de ce plan d'action concerne l'ensemble de la chaîne alimentaire « de la fourche à la fourchette ». Si les recommandations des missionnaires n'ont pas évoqué les questions de santé et de protection animale, les questions de santé et de protection des végétaux, il n'en demeure pas moins que ces sujets sont indissociables des questions de sécurité sanitaire de l'alimentation, tant leurs impacts potentiels sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments sont importants (zoonoses, contaminants chimiques et biologiques, bonnes pratiques d'usages des médicaments et des produits phytopharmaceutiques ...). Ils doivent donc être inclus dans la réflexion. Ainsi, le champ du plan d'action proposé couvre logiquement les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, la santé et la protection des animaux et des végétaux, conformément à l'approche retenue par la Commission européenne dans sa proposition de règlement sur les contrôles officiels. Cette « approche intégrée », telle que décrite dans le plan stratégique de la DGAL, trouve dans ce plan d'action toute sa légitimité.

### *Les évolutions en cours en termes de surveillance et de veille sanitaire*

Le décret n°2014-629 du 18 juin 2014 portant création du comité interministériel pour la santé fixe un objectif de prise en compte de la santé dans l'ensemble des politiques publiques. Ce plan d'action, dont les mesures ont un impact potentiel sur la santé, est donc susceptible de relever du champ de compétence de ce comité. De plus, les activités de veille et de surveillance, telles qu'elles résultent des recommandations des missionnaires, doivent s'articuler avec les dispositions à venir en matière de vigilances de la loi relative à la santé. Les dispositifs existants dans le champ du ministère en charge de l'agriculture, en matière de veille, d'épidémiologie (plate-forme CSD ESA et surveillance biologique du territoire mise en œuvre dans le cadre du plan Ecophyto) devront être mis en cohérence avec les structures en charge de la veille créées par le projet de loi de santé publique. La nécessaire interface entre ces différents systèmes prend tout son sens dans le concept « One health » – « une seule santé ».

Ainsi, le plan d'action s'articule autour de trois axes structurants :

- renforcer et structurer la capacité de veille et de surveillance sanitaire du territoire ;
- promouvoir un système de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré, tant au niveau européen qu'au niveau national ;
- sécuriser et optimiser le fonctionnement collectif concernant la gestion des risques en sécurité sanitaire des aliments.

Nombre de recommandations sont d'ores et déjà prises en compte au travers d'actions initiées dans un autre cadre par les administrations et agences en charge de la politique de sécurité sanitaire des aliments. Il s'agit notamment des questions relatives à l'influence sur les instances européennes en matière d'évaluation des risques et lutte contre les fraudes, à la coordination entre Agences nationales et européennes, à la structuration nationale de la veille épidémiologique sur les maladies d'origine alimentaire dans un cadre législatif par ailleurs en pleine évolution.

Parmi les dix actions nouvelles à initier, quatre nécessitent une réflexion approfondie et partagée entre les différents acteurs de la politique de sécurité sanitaire des aliments :

- La détermination des questions prioritaires pouvant bénéficier **d'une évaluation plus intégrée des risques alimentaires portant sur les contaminants microbiologiques et chimiques des aliments d'origine animale et d'origine végétale**. Il s'agira d'examiner en priorité les questions liées à l'amélioration du dispositif de surveillance de l'alimentation, mais aussi d'évoquer les outils à développer pour permettre aux tutelles d'orienter au mieux leurs actions ou leurs priorités en matière de contrôle des établissements, de surveillance des aliments et de recherche. S'agissant de l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation (missions et obligations des différents acteurs), une réflexion plus large sera conduite dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance prévue par la loi pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (LAAAF) prévoit de définir, par ordonnance, les missions et obligations respectives des principaux acteurs de la surveillance.
- Sur la base de cette hiérarchisation des risques transversale, le choix partagé des priorités d'actions des gestionnaires de risques et leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs pourront être définis et argumentés plus lisiblement pour les différentes parties prenantes. Ces **orientations partagées pourront ainsi être déclinées, tant sur le plan budgétaire (dans un document de politique transversale) qu'opérationnel (dans le plan national de contrôle pluriannuel), en établissant des indicateurs pertinents** pour leur suivi.
- L'amélioration de la gouvernance régionale et départementale s'agissant de la veille, de l'analyse de risques locale et de la définition des priorités d'actions, du suivi des activités nécessite de formaliser des instances de coordination, et de mutualiser les compétences disponibles. Ces éléments feront l'objet d'une **instruction du Gouvernement à destination des préfets de région et de département** fixant les modalités de mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments, en tenant compte des évolutions à venir en matière d'organisation territoriale.
- Enfin, s'agissant de la **mise en transparence des résultats des contrôles des établissements** en matière de sécurité sanitaire des aliments, réalisés dans le cadre du PNCOPA, prévue par l'article 45 de la LAAAF, deux volets seront initiés dès le mois d'octobre : une étude ministérielle visant à proposer des contenus et modalités de communication des résultats de contrôle adaptés au mieux en fonction des secteurs d'activité et des publics d'une part, une expérimentation dans le secteur de la restauration commerciale d'autre part. D'une façon plus générale, l'application de cette transparence au stade de la remise directe, où le levier du consommateur pour l'amélioration de l'hygiène des opérateurs du secteur serait le plus fort, implique de proposer une évolution des modalités d'action des services de l'État.

Ces actions seront traitées en mode projet au sein de 4 groupes spécifiques interministériels pour lesquels un mandat est proposé en annexe du plan d'action dont les productions s'étageront au cours des 3 prochaines années.

Enfin, six autres actions feront l'objet d'actions plus ponctuelles, ne nécessitant pas la mise en place de gouvernance spécifique : restaurer une continuité du contrôle dans les points d'entrée aux frontières, inscrire plus lisiblement les objectifs de la politique de sécurité sanitaire des aliments dans les lettres de mission des différents acteurs du système de sécurité sanitaire, optimiser les protocoles d'échange et de partage des données entre les directions générales, généraliser la publication agrégée des bilans annuels des résultats des contrôles réalisés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en application du PNCOPA, pérenniser la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation, inviter l'UE à améliorer son analyse des risques sanitaires à l'importation (mutualisation des données sur les contrôles, estimation régulière des risques).

La mise en place d'un comité de pilotage par les directions générales permettra d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ce plan.

## I. Renforcer et structurer la capacité de veille et de surveillance sanitaire du territoire

Disposer d'une veille épidémiologique permettant de hiérarchiser les impacts sur la santé des maladies causées par les aliments et d'une surveillance statistiquement représentative des dangers présents dans les aliments constitue le préalable à la définition d'objectifs pour la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Les actions de cet axe visent à rendre plus performante la veille sanitaire, améliorer la surveillance des dangers alimentaires, et remédier aux lacunes des connaissances et de la prévention portant sur la situation sanitaire des produits importés.

### I.1 Les agences (InVs et Anses) : moteurs de la veille sanitaire

Au cours des 15 dernières années, beaucoup de données épidémiologiques (tendances, fardeau, facteurs et aliments à risque) ont été produites sur les infections alimentaires les plus fréquentes et les plus graves (salmonellose, listériose, infections à *Campylobacter*, infections à STEC et syndrome hémolytique et urémique, hépatite A...). Il n'y a pas de pertinence à faire cette recherche en routine sur toutes les pathologies, à la fois d'un point de vue scientifique mais aussi dans le cadre d'une gestion rationnelle et efficiente des moyens. L'objectif est de cibler les pathologies sur lesquelles nous avons un manque de données ou pour lesquelles de nouvelles questions de contrôle ou de prévention émergent. L'accent est actuellement mis sur le renouvellement de l'évaluation du fardeau en santé publique des infections d'origine alimentaire (la première estimation remontant au début des années 2000) et sur la détermination des facteurs et aliments à risque pour l'hépatite E.

Au niveau national, la situation sanitaire récente montre l'augmentation de phénomènes nouveaux, le rapport cite notamment les cas de campylobacteriose ou d'hépatite E mais beaucoup d'autres phénomènes émergents pourraient être rapportés comme certaines biotoxines, etc. Depuis plusieurs années, l'InVS et l'Anses se sont mobilisés sur ces problématiques :

- pour améliorer la surveillance. D'importants efforts ont été réalisés conjointement avec le CNR et le LNR des *Campylobacter* pour améliorer la surveillance de ces infections en France, la connaissance des facteurs de risque et l'estimation du fardeau (prévalence) lié à ces infections en comparaison notamment avec les infections à salmonelles. Une estimation du fardeau des infections à *Campylobacter* pour les années récentes est en cours de finalisation. Comme pour le *Campylobacter*, la surveillance de l'Hépatite E a été renforcée et l'on disposera prochainement de données de séroprévalence chez des donneurs de sang permettant pour la première fois l'estimation de sa prévalence dans la population en France. La question des modes de contamination et des facteurs de risque est en cours d'investigation sous la forme d'une enquête cas-témoins menée par le CNR de l'hépatite E en collaboration avec l'InVS de ces infections en France ;
- pour assurer une meilleure visibilité et une plus large diffusion des données de surveillance, ainsi que résultats des travaux sur les facteurs de risque et l'importance de ces infections. Ainsi, la publication prévue sur le fardeau des infections à *Campylobacter* devrait contribuer à la prise de conscience de l'importance de cet organisme dans l'étiologie des infections d'origine alimentaire. Par ailleurs, un dossier thématique sur l'hépatite E est en cours de construction sur le site de l'InVS. Ce dossier présentera l'ensemble des données épidémiologiques de l'hépatite E en France et contribuera ainsi à une meilleure visibilité et diffusion des connaissances sur cette infection. Enfin, le CNR des hépatites A et E contribue à une sensibilisation du corps médical par de nombreuses publications. À titre d'exemple, cette action de l'InVS est complétée par celle du ministère chargé de la santé qui a élaboré une plaquette « Questions-Réponses » sur l'hépatite E afin de sensibiliser les professionnels de santé à cette pathologie et leur proposer des mesures de prévention pour leurs patients
- Sur le volet animal et alimentaire, l'Anses a rendu plusieurs avis et pilote plusieurs programmes de recherche relatifs à la lutte contre les *Campylobacter* et au virus de l'hépatite E. À titre d'exemple en ce qui concerne les *Campylobacter* l'Anses pilote le programme « Campybro » qui vise à la maîtrise de *Campylobacter* dans la filière poulets de chair à travers deux stratégies : nutrition et vaccination.

La stratégie nutritionnelle consiste à tester seuls ou en combinaison des produits d'extraits de plantes, de probiotiques, de prébiotiques et d'acides organiques. La vaccination consiste à adopter une voie innovante et prometteuse « la vaccination inverse » pour développer un vaccin anti-*Campylobacter* à administrer aux animaux vivants en vue de réduire et/ou empêcher la colonisation.

Afin de dynamiser les recherches appliquées sur ces thématiques émergentes, les dispositifs d'orientation des crédits de la recherche publique dans le champ alimentaire pourraient être adaptés. L'extension du programme national de recherche santé environnement travail (PNREST) aux thématiques alimentaires pourrait ainsi être considérée.

S'agissant plus particulièrement des conséquences pour la santé de l'exposition à des contaminants chimiques, les études Esteban et Inca menées en liaison étroite entre l'Anses et l'InVS et dont les enquêtes de terrain sont en cours de réalisation permettront notamment d'estimer l'imprégnation de la population française aux contaminants de l'environnement et d'estimer la part liée à l'alimentation. D'autre part, les études de l'alimentation totale permettent d'identifier les principaux contributeurs alimentaires à l'exposition de la population aux contaminants chimiques. L'équivalent n'existe pas en ce qui concerne les risques microbiologiques et l'Anses a prévu à son programme de travail 2015 de conduire une étude de faisabilité de l'attribution des sources des maladies infectieuses d'origine alimentaire. Au niveau de la connaissance des expositions aiguës et de leur prise en charge médicale, celles-ci reposent également sur le maintien du réseau des centres antipoison et toxicovigilance et des experts toxicologues qu'il comprend, et sur l'amélioration du système d'information de ces centres antipoison afin que les données qu'ils recueillent et produisent puissent être exploitées efficacement pour la mise en œuvre d'études épidémiologiques ou la détection d'événements inattendus.

Au plan régional, au-delà du suivi des alertes, les Cire assurent largement une veille en liaison avec les activités du département maladies infectieuses et santé environnement de l'InVS. Leur programme de travail fait partie intégrante du programme national construit annuellement par l'Institut, sur la base des priorités définies par la DGS et inclut de ce fait la déclinaison des dispositifs de surveillance et de veille, notamment ceux à visée d'alerte. Toutefois, leur action qui se fonde sur la pertinence des problématiques régionales ne peut se faire qu'en étroite adéquation avec les moyens dont elles disposent.

Enfin, la valorisation de l'exploitation des données issues de l'analyse des toxi-infections alimentaires apparaît perfectible, même si des efforts importants ont été consentis ces dernières années dans la mesure des moyens disponibles. Depuis 2006, le nombre de TIAC notifiées a doublé, grâce à un renforcement de la surveillance en particulier par les DD(CS)PP/DAAF. Ceci a considérablement augmenté la charge de travail d'investigation, mais les ressources humaines disponibles pour l'investigation n'ont pas augmenté au même rythme. Les collaborations très actives entre les acteurs départementaux et régionaux d'une part et entre les LNR et CNR, la DGAL, la DGCCRF, la DGS et l'InVS au niveau national d'autre part, permettent une mise en commun des données de manière efficace pour les mesures de gestion. Elles permettent également l'analyse annuelle des résultats des investigations intégrant les données médico-épidémiologiques des ARS et des CIRE et les investigations environnementales des DD(CS)PP/DAAF. Dès à présent, l'InVS et la DGAL prévoient une meilleure intégration des données des investigations, en particulier par transmission mensuelle des TIAC déclarées par les DDPP et la DGAL à la base TIAC MDO de l'InVS. Une meilleure valorisation et utilisation des bilans des TIAC ainsi produits conjointement par l'InVS et la DGAL avec l'appui des LNR et CNR apparaît ainsi souhaitable. Le projet de production par l'InVS, la DGAL et l'Anses d'un rapport commun sur les zoonoses (dont les zoonoses d'origine alimentaire) est de nature à favoriser la valorisation des efforts faits sur le terrain pour mieux documenter les TIAC.

## ***I. 2 Améliorer la surveillance des denrées alimentaires***

Les plans de surveillance visent à mesurer de façon objective la présence de divers contaminants dans les aliments, selon une approche statistique (non ciblée). La programmation de ces plans est faite avec les agences (InVS, Anses), les laboratoires impliqués et les administrations concernées (DGAL, DGCCRF, DGS), en fonction des exigences posées par la réglementation européenne et des risques nationaux potentiels et/ou avérés. Les travaux d'identification et caractérisation par biologie moléculaire, ou par des méthodes

innovantes d'analyse chimique développés par les laboratoires de l'Anses, du SCL et les autres LNR permettent de générer de nouvelles informations essentielles parmi les données de surveillance. Les résultats des plans de surveillance alimentent l'analyse des risques et réciproquement. Une réflexion est engagée au sein de la DGAL et de la DGCCRF en lien avec la DGS, pour proposer une amélioration de la gestion des plans de surveillance et des plans de contrôle, assurer une surveillance optimale des productions nationales et des produits mis sur le marché, et améliorer la méthodologie de conception de ces plans. Sur ce dernier point, les efforts se concentrent d'une part sur l'amélioration de la priorisation des couples analyte/matrice à surveiller, et d'autre part sur le plan d'échantillonnage (stratégie d'échantillonnage ciblé ou aléatoire, taille de l'échantillon, pertinence des métadonnées). Dans cette démarche, la DGAL et la DGCCRF bénéficient de l'appui de l'Anses pour exploiter au mieux l'évaluation des risques lors du choix des contaminants à surveiller et pour développer une méthodologie robuste et commune pour l'élaboration et le pilotage des protocoles, et pour la caractérisation précise des informations à collecter. (cf. action n°II. 2.1).

À ce sujet, la question de l'externalisation de la réalisation des analyses, au-delà de celle qui est déjà confiée par la DGAL à des laboratoires agréés à cet effet par le ministère en charge de l'agriculture, et de la réalisation des prélèvements eux-mêmes est en cours d'expertise. D'ores et déjà, la délégation des prélèvements a fait l'objet d'une étude d'impact et de faisabilité par la DGAL. En tant qu'acte lié à un contrôle officiel, les prélèvements ne peuvent être délégués qu'à un organisme accrédité conformément à la norme NF EN ISO/CEI 17 020 ou à toute autre norme plus pertinente au regard des tâches déléguées (Règlement (CE) 882/2004 art. 5). Après avoir étudié avec le COFRAC les modalités d'accréditation des laboratoires pour répondre aux exigences réglementaires, la DGAL a consulté les DD (CS) PP pour évaluer l'intérêt de recourir à une délégation et solliciter leurs avis sur les modalités proposées. L'analyse des réponses n'a pas permis d'identifier des sources d'économies de moyens humains ou financiers. En revanche, un certain nombre de propositions pour optimiser le dispositif ont été formulées par les services. Celles-ci viendront alimenter la réflexion sur la réforme des plans de surveillance décrite précédemment, en lien avec les travaux qui seront conduits de façon plus transversale sur l'analyse des risques (cf. II.2 ci-dessous). Enfin, pour la campagne 2014, une DD (CS) PP expérimente cependant, à sa demande, la délégation de certains des prélèvements qui lui ont été affectés. Son retour d'expérience permettra d'approfondir l'étude initiée. En l'absence de bénéfice identifié par l'étude préliminaire, l'externalisation des prélèvements et analyses relevant des plans de surveillance n'est pas étudiée plus avant.

Au-delà de l'amélioration des plans de surveillance, la loi pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt prévoit de définir, par ordonnance, les missions et obligations respectives des principaux acteurs de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation. C'est donc une réflexion plus large qui sera conduite sur ces sujets en lien avec celle sur l'analyse de risque (cf. action n°II. 2. 1).

### ***I. 3 Remédier aux lacunes des connaissances et de la prévention portant sur la situation sanitaire des produits importés***

**Action n° I. 3. 1 : inviter l'UE à améliorer son analyse des risques sanitaires à l'importation (mutualisation des données sur les contrôles, estimation régulière des risques).**

Tous les produits importés ne sont pas contrôlés aux frontières de l'UE. Ce sont essentiellement les produits animaux, certains végétaux et l'alimentation animale qui le sont, selon une logique réglementaire qui donne plus d'importance à la nature du produit qu'au pays-tiers d'origine. La France plaide depuis 2008 à Bruxelles (memorandum préparé pour la Présidence française) pour un renforcement des contrôles à l'importation, selon une approche globale et cohérente, fondée sur l'analyse de risques, privilégiant la prévention (bloquer les importations à risque à l'origine plutôt qu'à leur arrivée aux frontières de l'UE), et consciente des réalités commerciales (principe de réciprocité). Il s'agira :

- d'inscrire les principes ci-dessus dans la proposition de révision du règlement ((CE) n°882/2004) sur les contrôles officiels, en cours d'examen au Conseil et au Parlement, et dans ses futurs textes d'application. L'article 47 constitue la base de travail ;
- de défendre notre approche dans tous les groupes « importations » de la DG Sanco, de même qu'au comité de réglementation (CPVADAAA) ;
- de demander la révision de la décision 94/360 relative à la fréquence réduite des contrôles physiques sur les lots importés et qui n'a pas fait l'objet de réévaluation depuis 2006 ;

- de demander le renforcement du logiciel TRACES (synthèse des résultats de contrôles, outil d'aide à l'analyse de risques, outil d'aide à la décision) et l'extension de son utilisation à l'ensemble des contrôles à l'importation, après adaptation de ses fonctionnalités et de son ergonomie chaque fois que nécessaire ;
- d'améliorer le recueil des données sur l'origine des produits dans les plans de surveillance.

### **Action n° I. 3. 2 : restaurer une continuité du contrôle dans les points d'entrée aux frontières.**

L'organisation des services de la DGAL (SIVEP) et de la DGCCRF est différente au niveau des points d'entrée : affectation au poste frontalier du SIVEP (service à compétence nationale) d'un côté, affectation à la DD(CS)PP de l'autre, les deux unités de contrôle aux frontières étant toutefois le plus souvent localisées sur le même site. La coopération entre les deux services sera renforcée s'agissant des produits soumis à double contrôle, afin d'améliorer leur synchronisation pour les contrôles renforcés. Dans le cadre des travaux sur la simplification administrative et la compétitivité, la DGDDI met en place un « guichet unique ». Des propositions concrètes en matière d'organisation des services de contrôle seront par ailleurs portées dans le cadre de la mission interministérielle CGEJET et CGAAER (lettre de mission du 17 juillet 2014) sur la modernisation des procédures de dédouanement.

Enfin, les affaires récentes ont mis en lumière la faiblesse de la connaissance des autorités compétentes s'agissant des activités d'opérateurs spécialisés dans le commerce international des denrées alimentaires. Dans le cadre de sa directive nationale d'orientations pour 2014, la DGCCRF met en œuvre des enquêtes pour recenser les traders qui interviennent dans les secteurs de la viande et des céréales. S'agissant du secteur de la viande, une centaine de traders ont d'ores et déjà été identifiés et listés, leur numéro Siret est porté dans Sora. À l'occasion de cette enquête, le respect des règles de loyauté dans les transactions commerciales est vérifié. Une action de contrôle similaire est en cours dans le secteur des céréales.

Dans le cas particulier des traders commercialisant des denrées d'origine animale, les opérateurs sont tenus de déclarer leur activité conformément aux dispositions de l'arrêté du 28 juin 1994, en vue de leur enregistrement au sens du règlement (CE) n°852/2004 du 29 avril 2004. Les opérateurs identifiés lors des enquêtes de la DGCCRF et soumis à cette obligation seront individuellement informés et leur activité saisie dans SIGAL à réception par la DD (CS) PP du Cerfa n°13 984 dûment complété. La liste ainsi constituée sera rendue publique au niveau européen et régulièrement actualisée afin de permettre le contrôle du respect de ces obligations d'enregistrement des traders à l'occasion des inspections programmées dans les établissements agroalimentaires qui ont recours à ces opérateurs pour la fourniture de denrées alimentaires. Ces éléments seront rappelés aux services par instruction de la DGAL.

## **II. Promouvoir un système de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré, tant au niveau européen qu'au niveau national**

Dans un environnement économique de plus en plus mobile et complexe, un système de sécurité sanitaire de l'alimentation intégré apparaît désormais nécessaire. Les actions de cet axe visent à favoriser l'émergence d'une hiérarchisation transversale des risques alimentaires au niveau européen, à partager l'analyse de risques au niveau national entre administrations concernées et Agences et poursuivre la structuration du système de sécurité sanitaire français en s'appuyant sur les structures existantes.

### ***II. 1 Être force de proposition auprès de la Commission européenne pour favoriser l'émergence d'une hiérarchisation transversale des risques alimentaires au niveau de l'Union Européenne***

Compte tenu de la nature quasi-exclusivement européenne du droit alimentaire, la structuration d'une évaluation transversale des risques alimentaires au niveau européen, associant l'Aesa et les agences des États membres, apparaît essentielle. Plusieurs actions ont été lancées par la Commission européenne et sont déjà finalisées ou le seront bientôt.

Ainsi, en matière de coopération entre l'Agence européenne et les Agences des États membres, l'Aesa a mis en place un forum consultatif. Cette instance se réunit 4 fois par an et est composé d'un représentant de

chaque État membre (plus les pays candidats), l'Aesa et la Commission européenne. Les réunions sont l'occasion pour les États membres et l'Aesa de présenter et de discuter leur programme de travail, les travaux en cours ou publiés et de mettre en place des outils favorisant la coopération. A ce titre, un travail récemment engagé par un sous-groupe du forum consiste à travailler sur la définition d'un agenda européen concernant l'évaluation des risques. Ce document regroupera les priorités en termes d'évaluation du risque identifiées par les États membres et par l'Aesa avec l'objectif de partager l'information, de mutualiser les moyens et d'éviter les duplications, et ce de façon pérenne puisque le document sera mis à jour régulièrement. L'Anses participe activement à l'élaboration de ce document et les propositions soumises aux tutelles concernant son programme de travail sont d'ores et déjà adaptées en fonction des travaux conduits au niveau européen.

Par ailleurs, s'agissant de hiérarchisation des risques alimentaires, le comité d'expert « Biohaz » de l'Aesa a d'ores et déjà entamé un travail pour créer une « boîte à outils » permettant de répondre aux questions de priorisation. De manière plus générique, l'Aesa a commandé une étude bibliographique exhaustive sur ces méthodes afin de les utiliser pour prioriser les questions qui lui sont adressées. La Commission européenne disposera donc sous peu de tous les outils scientifiques nécessaires pour répondre à des questions de priorisation que les autorités françaises jugeraient utiles de traiter. Au niveau français une étude des principaux dangers chimiques et microbiologiques a d'ores et déjà été réalisée dans le cadre du prototypage de la section sanitaire de l'observatoire de l'alimentation, avec l'objectif d'établir des indicateurs pour le suivi de la qualité sanitaire des aliments pour classer ces dangers en fonction de leur impact sur la santé à partir des données françaises (Cf. II.2. 1). Il est donc important de continuer ces travaux en se basant certes sur les méthodologies proposées au niveau européen mais en intégrant les données propres à la situation française.

Enfin, concernant l'évaluation des risques microbiologiques liés aux produits d'origine végétale, l'Aesa a déjà publié un avis concernant les risques microbiologiques posés par les produits végétaux en décembre 2012. Ce travail comporte à la fois une analyse des données de toxi-infections alimentaires collectives et une comparaison de l'incidence des épidémies liées aux produits d'origine animale et aux produits d'origine non animale, ainsi qu'une identification et une hiérarchisation des principaux couples danger/aliments végétaux à l'origine d'épidémies dans l'UE. Suite à ce travail de hiérarchisation, des couples danger/aliment ont été retenus pour faire l'objet d'une évaluation traitant : des principaux facteurs de risques de contamination tout au long de la chaîne alimentaire, de l'efficacité et l'efficience des mesures de maîtrise et de la pertinence de la mise en place de critères microbiologiques sur ces matrices. Deux avis ont été adoptés en mars, deux sont attendus pour le 30 septembre et un pour le 31 décembre 2014. À ce stade, il n'apparaît pas nécessaire de solliciter un complément de mandat à la Commission européenne.

S'agissant de la lutte contre les fraudes, à la suite de la crise de la viande de cheval survenue en 2013, la DG Sanco de la Commission européenne a mis en place une task force composée d'agents de la Commission associant des points de contact issus des autorités de contrôle des États membres et destinée à mieux lutter contre la fraude alimentaire. Cette structure a vocation à s'appuyer sur un réseau d'alerte dédié analogue au RASFF permettant une circulation rapide de l'information, sur la coopération et l'assistance des autorités de contrôle des États membres dès lors que la fraude affecte plusieurs États membres ou présente un caractère communautaire, sur des plans de contrôle communautaires reposant sur l'analyse de risque établie au sein de ce réseau, enfin sur la mutualisation de méthodes de contrôle et d'analyse. En outre, la réforme en cours du règlement (CE) n°882/2004 relatif aux contrôles officiels a notamment pour objet de donner une définition communautaire de la fraude et de renforcer les sanctions applicables aux faits de fraude, ce qu'en France, la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a d'ores et déjà prévu à son article 131.

## ***II. 2 Partager l'analyse des risques au niveau national***

L'analyse des risques alimentaires réalisée par chacun des acteurs de la sécurité sanitaire est actuellement insuffisamment partagée et ne permet pas d'envisager les risques alimentaires dans leur globalité (aliments d'origine animale ou non, contaminants chimiques et biologiques, fraudes) en les hiérarchisant les uns par rapport aux autres.



**Action n° II. 2. 1 : Déterminer les questions prioritaires pouvant bénéficier d'une évaluation plus intégrée des risques alimentaires portant sur les contaminants microbiologiques et chimiques des denrées alimentaires d'origine animale et d'origine végétale.**

L'optimisation de la valorisation des données disponibles (toxi-infections alimentaires, résultat des contrôles des établissements,...) sera recherchée pour enrichir l'évaluation de risques. La mise en place de la section sanitaire de l'observatoire de l'alimentation, en ce qu'elle devrait permettre une collecte standardisée des données publiques et privées (autocontrôles) devrait contribuer à cet objectif. Dans cette perspective, un groupe de travail sera mis en place afin d'établir la liste des questions prioritaires. L'Anses sera ainsi saisie conjointement par les directions générales pour réaliser une évaluation transversale des risques liés aux aliments, prenant en compte notamment les derniers travaux de l'Aesa et ceux conduits par l'Anses lors du prototypage de la section sanitaire de l'observatoire de l'alimentation, et pour mieux identifier les éventuelles données de surveillance et travaux de recherche manquants afin de répondre aux questions des autorités. Cette démarche permettra d'être force de proposition lors de la révision, annoncée par la Commission européenne, des textes réglementaires et de redéployer, à court terme, les moyens alloués à ces plans, dans le respect des obligations européennes actuellement en vigueur.

**Action n° II. 2. 2 : Améliorer la cohérence de la politique de sécurité sanitaire des aliments en déclinant le résultat de l'analyse des risques intégrée sur un plan budgétaire et organisationnel, en établissant des objectifs quantitatifs et des indicateurs pertinents :**

- dans un document de politique transversale ;
- dans le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA).

En s'appuyant sur l'analyse des risques intégrée, la politique de sécurité sanitaire des aliments, située au croisement de plusieurs politiques publiques, devra évoluer vers l'établissement d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de santé publique traduisant de façon lisible les orientations de l'État en matière de surveillance, de contrôle des établissements et des produits et/ou d'autres modalités de gestion. La formalisation de cette politique pourra reposer sur la création d'un document de politique transversale (DPT). Les objectifs seront déclinés en indicateurs de suivi au sein des programmes budgétaires concernés. Parallèlement, la rédaction du plan national de contrôle annuel (PNCOPA) sera revue pour présenter de façon plus transversale les modalités de contrôle, en cohérence avec les objectifs définis par le DPT, et devenir un outil de communication et de valorisation plus large de l'action de l'État dans ce domaine. Cette déclinaison de l'analyse des risques permettra de rééquilibrer l'allocation des moyens et la programmation des contrôles dans les domaines en cohérence avec l'analyse des risques. Dans l'intervalle, des moyens supplémentaires de la DGAL seront affectés prioritairement aux abattoirs de volailles, à la certification pour les échanges, aux contrôles dans le domaine végétal et aux contrôles à l'importation.

**Action n° II. 2. 3 : rendre plus lisible pour les parties prenantes la politique de SSA en généralisant l'introduction, au sein des lettres de mission des différents acteurs du système de sécurité sanitaire, des priorités et des objectifs en matière de politique de sécurité sanitaire des aliments en cohérence avec le document de politique transversale.**

Le périmètre des compétences des structures impliquées dans la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire des aliments s'étend bien au-delà de l'alimentation (environnement, travail, santé...) et les lettres de mission des différents acteurs ne comportent pas actuellement d'objectifs suffisamment précis en matière de sécurité sanitaire des aliments. Des objectifs stratégiques et opérationnels seront précisés dans les prochaines lettres de mission annuelles des Directeurs généraux des administrations ministérielles et des Agences, en déclinaison des objectifs définis dans le DPT.

Pour l'année 2015, compte tenu du contexte particulier du projet de loi de santé, la lettre fixant les priorités de la Direction Générale de la santé au Directeur général de l'institut de veille sanitaire est orientée sur la réorganisation des agences sanitaires (dont la création de l'Institut pour la prévention, la veille et l'intervention en santé publique fusionnant l'InVS, l'INPES et l'EPRUS) et la réforme du dispositif de vigilance. C'est dans ce cadre rénové que le domaine de la sécurité sanitaire des aliments sera prise en charge. Toutefois, la lettre de mission précitée porte une attention particulière à l'amélioration de la gestion des alertes et des crises sanitaires avec un focus sur les zoonoses et certains programmes de surveillance.

La pratique des lettres de mission des préfets de région aux préfets de département pour programmer collectivement les actions en matière de sécurité sanitaire des aliments sera systématisée.

### **III. Sécuriser et optimiser le fonctionnement collectif concernant la gestion des risques en SSA**

Les actions de cet axe visent à poursuivre la structuration du système de sécurité sanitaire français en clarifiant les rôles des différents acteurs, à ré-équilibrer la programmation et l'orientation des contrôles, et accroître la transparence et l'information du consommateur sur les risques pour restaurer la confiance du public.

#### ***III. 1 Poursuivre l'organisation du système de sécurité sanitaire français en s'appuyant sur les structures existantes***

Au niveau national, l'Institut de veille sanitaire (InVS) assure la veille épidémiologique liée à l'alimentation. En parallèle à l'alerte qui reste une priorité, les travaux programmés de l'InVS incluent des activités à froid dans une perspective de prévention et de priorisation de l'action publique dans le champ de la sécurité alimentaire : estimer les évolutions temporo-spatiales, documenter les facteurs de risque et leurs évolutions et mesurer le fardeau des maladies d'origine alimentaire... Ces actions sont basées sur des méthodes et des sources de données variées et complémentaires : données issues du PMSI du SNIIRAM, études spécifiques notamment en population générale et auprès des médecins généralistes, études de facteurs de risque. Ainsi, actuellement un important travail d'évaluation du fardeau des maladies d'origine alimentaire (morbidity, recours aux soins et mortalité) est en cours (10 ans après une première évaluation). Ces missions seront à l'avenir exercées au sein du nouvel Institut créé par le projet de loi de santé.

**Action n° III. 1. 1 : Élaborer une instruction du Gouvernement à destination des préfets de région et de département fixant les modalités de mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Elle prévoira notamment :**

- de mieux associer les Agences, les laboratoires officiels et services régionaux (service de l'alimentation des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS, LER de l'IFREMER), ainsi que les préfets de département à la définition des priorités régionales d'action déterminées par le préfet de région en déclinaison des priorités nationales et de l'analyse de risques locale ;**
- d'améliorer la programmation et le suivi de l'activité et des résultats opérationnels par les préfets de département ;**
- de favoriser la coordination entre les autorités administratives et judiciaires.**

Au niveau local, l'objectif est de mieux intégrer la veille dans la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire des aliments, et de mieux coordonner l'analyse de risques et la définition des priorités d'actions. Les administrations ministérielles doivent mieux associer les préfets de région et les préfets de département à la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire des aliments. En particulier, le préfet de région, chargé du pilotage et de la coordination des politiques publiques des territoires, doit pouvoir mobiliser l'ensemble des acteurs régionaux pour leur mise en œuvre en matière de sécurité sanitaire des aliments ; à ce titre, la généralisation d'instances régionales de coordination est souhaitable. Au niveau départemental, le préfet sera mieux associé au pilotage et au suivi des résultats opérationnels. Dans les domaines de compétence partagée (ex : hygiène en remise directe et en restauration collective à caractère social), une coordination préfet-ARS sera déclinée au niveau départemental et communal.

Par exemple une synergie des forces impliquées dans le contrôle à la remise directe (délégations territoriales des ARS, Services communaux d'hygiène et de sécurité, services de police ou de gendarmerie, parquets) devra être recherchée, en constituant une mission inter-services de coordination qui pourrait être confiée aux directeurs de DD (CS) PP. Une instruction du Gouvernement à destination des préfets explicitera les mesures du présent plan d'actions en matière d'organisation et de pilotage des différents acteurs.

#### ***III. 2 Améliorer le partage des informations entre les systèmes d'information des différents***

## *acteurs*

### **Action n° III. 2. 1 : optimiser les protocoles d'échange et de partage des données entre les directions générales et avec les agences**

Afin de faciliter l'organisation des contrôles dans les DD (CS) PP, le champ de partage de SORGAL sera étendu à l'ensemble des inspections conduites sur la sécurité sanitaire des aliments (hormis les eaux conditionnées). Des extractions alimenteront les évaluations de risque conduites par l'Anses.

### ***III. 3 Accroître la transparence et l'information du consommateur sur les risques pour restaurer la confiance du public***

#### **Action n° III. 3. 1 : Rendre publics les résultats des contrôles des établissements réalisés dans le cadre du PNCOPA.**

En application de l'article 7 du règlement (CE) n°882/2004, la plupart des pays de l'Union européenne mettent en œuvre des procédures de mise en transparence des résultats de leurs contrôles, ou projettent de le faire. Considérant que la mise en transparence des résultats des contrôles officiels constitue également une attente légitime des citoyens, le gouvernement en a inscrit le principe dans son projet de LAAAF : l'article 45 ajoute un alinéa à l'article L.231-1 du code rural et de la pêche maritime prévoyant que les résultats des contrôles effectués en application du plan national de contrôles officiels pluriannuel pourront être rendus publics. Les modalités (contenu, support) de cette mise en transparence devront être adaptées au public cible (consommateur, entreprise du secteur alimentaire) et au secteur d'activité concerné (remise directe, établissement agréé). Ces modalités seront précisées par voie réglementaire, en s'inspirant notamment des dispositifs similaires d'ores et déjà mis en place à l'étranger et du résultat d'études spécifiques ; le recours à une ou des expérimentations concrètes sera privilégié avant d'entamer le déploiement au niveau national.

Dans le secteur de la remise directe, où les expériences conduites depuis plusieurs années à l'étranger concernant l'affichage du résultat des contrôles sur la porte du détaillant et la publication sur internet ont montré leur efficacité sur l'amélioration du niveau d'hygiène global des établissements, des propositions concrètes devront être faites concernant l'organisation des contrôles officiels afin que leur fréquence soit compatible avec cet objectif de mise en transparence de leur résultat.

#### **Action n°III. 3. 2 : Généraliser la publication agrégée des bilans annuels des résultats des contrôles réalisés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en application du PNCOPA (notamment les résultats des plans de surveillance).**

Conformément à l'article 41 du règlement (CE) n°882/2004, la France réalise des contrôles officiels dans le secteur des denrées alimentaires, le secteur de l'alimentation animale, les secteurs de la santé et animale et du bien-être des animaux sur la base d'un plan de contrôle national pluriannuel intégré dont l'élaboration et la mise en œuvre sont coordonnées sur l'ensemble du territoire. Un rapport annuel détaillant notamment les résultats des contrôles, ainsi que le nombre et le type de manquements est adressé à la Commission. Plusieurs États membres (Belgique, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Pays bas, République Tchèque, Royaume-Uni...) ont rendu publics ces documents depuis plusieurs années, en langue native et/ou en anglais. Le format des documents français sera révisé dans le sens d'une plus grande intégration, et adapté dans sa forme pour permettre une publication institutionnelle.

#### **Action n° III. 3. 3 : mettre en place la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation et en assurer le financement.**

La section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation, créé par la Loi de modernisation de l'agriculture de 2010, vise à objectiver et à suivre la qualité des aliments mis sur le marché national à l'aide d'indicateurs, constitués à partir des données objectives de surveillance, collectées à la fois par les opérateurs dans le cadre de leurs auto-contrôles, et par les pouvoirs publics dans le cadre des contrôles officiels. Le financement est actuellement assuré par la DGAL. Il sera nécessaire de trouver un équilibre entre les ministères concernés pour assurer, dans le temps, un financement de l'Observatoire de l'alimentation adapté aux objectifs poursuivis.

## Calendrier et modalités de mise en œuvre

Action n°*	Libellé	Recommandations	Échéance	Animateur	Co-animateur	Contributeurs
I. 3. 1	Inviter l'UE à améliorer son analyse des risques sanitaires à l'importation (mutualisation des données sur les contrôles, estimation régulière des risques).	6.1, 6.2	Dans les 6 mois après le résultat des saisines de l'action II. 2. 1.	DGAL		DGCCRF
I. 3. 2	Restaurer une continuité du contrôle dans les points d'entrée aux frontières.	6.6	- immédiat s'agissant de l'amélioration de la coopération - en fonction du calendrier de la mission CGEIET/CGAEER pour les propositions	DGAL		DGCCRF
<b>II. 2. 1</b>	<b>Déterminer les questions prioritaires pouvant bénéficier d'une évaluation plus intégrée des risques alimentaires portant sur les contaminants microbiologiques et chimiques des denrées alimentaires d'origine animale et d'origine</b>	2.4, 2.5, 3.2, 3.3, 5.3	Fin 2015	DGAL	DGCCRF	DGS, Anses, INVS
<b>II. 2. 2</b>	<b>Améliorer la cohérence de la politique de sécurité sanitaire des aliments en déclinant le résultat de l'analyse des risques intégrée sur un plan budgétaire et organisationnel, en établissant des objectifs quantitatifs et des indicateurs pertinents :</b> – dans un document de politique transversale ; – dans le plan national de contrôle pluriannuel (PNCOPA).	3.4, 3.5, 5.1	2015 : DPT coordonné, PNCOPA intégré  2016 : DPT consolidé sur la base des saisines, décliné dans le PNCOPA	Copilotage DGAL/DGCCRF		DGS
II. 2. 3	Rendre plus lisible pour les parties prenantes la politique de SSA en généralisant l'introduction, au sein des lettres de mission des différents acteurs du système de sécurité sanitaire, des priorités et des objectifs en matière de politique de sécurité sanitaire des	1.5, 2.6	2015	Chaque tutelle		

\* Les numéros d'actions en gras correspondent aux actions traitées par des groupes de travail.

Action n°*	Libellé	Recommandations	Échéance	Animateur	Co-animateur	Contributeurs
	aliments en cohérence avec le document de politique transversale.					
III. 1. 1	<p><b>Élaborer une instruction du Gouvernement à destination des préfets de région et de département fixant les modalités de mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Elle prévoira notamment :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de mieux associer les services régionaux (service de l'alimentation des DRAAF, Pôle C des DIRECCTE, ARS et CIRE, LER de l'IFREMER) ainsi que les préfets de département à la définition des priorités régionales d'action déterminées par le préfet de région en déclinaison des priorités nationales et de l'analyse de risques locale ;</li> <li>– d'améliorer la programmation et le suivi de l'activité et des résultats opérationnels par les préfets de département ;</li> <li>– de favoriser la coordination entre les autorités administratives et judiciaires.</li> </ul>	5.5, 5.6, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6	2016	DGCCRF	DGS	DGAL, LER
III. 2. 1	Optimiser les protocoles d'échange et de partage des données entre les directions générales et avec les agences	7.7	2017	DGAL		DGCCRF, Agences
III. 3. 1	<b>Rendre publics les résultats des contrôles des établissements réalisés dans le cadre du PNCOPA (art. 45 de la LAAAF).</b>	4.1, 4.4, 5.2	Janvier 2016	DGAL	DGCCRF	DGS
III. 3. 2	Généraliser la publication agrégée des bilans annuels des résultats des contrôles réalisés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en application du PNCOPA, y compris résultats de surveillance.	4.1, 4.2	Fin 2015	DGAL		DGCCRF, DGS, SSA
III. 3. 3	Mettre en place la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation et en assurer le financement.	2.5, 4.1	Fin 2015	COPIL spécifique existant		