



Ordre de service d'action

**Direction générale de l'alimentation
Service de la gouvernance et de l'international dans
les domaines sanitaire et alimentaire
Sous-direction du pilotage des ressources et des
actions transversales**

**251 rue de Vaugirard
75 732 PARIS CEDEX 15
0149554955**

Note de service

DGAL/SDPRAT/2015-644

29/07/2015

Date de mise en application : Immédiate

Diffusion : Tout public

Cette instruction n'abroge aucune instruction.

Cette instruction ne modifie aucune instruction.

Nombre d'annexes : 0

Objet : Orientations générales et priorités 2016 pour l'organisme DGAL

Destinataires d'exécution

DRAAF
DAAF
DTAM 975 - DSEAFP 986
DGAL
IGAPS

Résumé : Cette note de service présente les orientations générales des missions relevant du programme 206 "Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation" et fixe les priorités d'action pour l'année 2016 qui devront être prises en compte pour la construction du volet activité du BOP206, dans le cadre de la préparation du dialogue de gestion pour 2016.

Textes de référence : Note de service DGAL/SDPRAT/2015-645 du 29/07/2015 relative au protocole de gestion pour 2016 du programme 206 "Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation"

La présente note de service a pour objet de décliner les orientations des missions du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et les priorités d'action pour 2016.

I. Contexte général

Exercice des missions régaliennes

L'exercice de revue des missions conduit dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme de l'administration territoriale de l'État a mis en exergue le caractère régalien de la plupart des missions portées par le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». L'importance des exigences européennes, qui fondent par ailleurs en grande partie le corpus réglementaire national, a été à maintes fois rappelé.

Par ailleurs, le ministre Stéphane Le Foll a réaffirmé à plusieurs occasions la priorité accordée par le gouvernement à la politique de sécurité sanitaire portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Cette priorité s'est traduite pour 2015 par une augmentation des effectifs portés par le programme 206.

Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF)

Après la publication de la LAAAF le 14 octobre 2014 au JORF, les travaux de rédaction des ordonnances et décrets d'application doivent se poursuivre dans des délais contraints. Huit ordonnances et près de trente décrets d'application, en relation avec les activités de la DGAL, devront ainsi être publiés avant la fin de l'année 2015.

La publication de ces textes d'application permettra de mettre en œuvre sur le terrain les actions concourant en particulier à un renforcement des pouvoirs conférés aux inspecteurs, à une consolidation de la surveillance sanitaire du territoire, à un meilleur encadrement de l'utilisation des antibiotiques à usage vétérinaire, des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes et supports de culture ainsi qu'à une mise en transparence des résultats des contrôles officiels en sécurité sanitaire des aliments.

Réforme de l'administration territoriale de l'État

La loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 a défini de nouvelles régions et l'organisation de l'État au niveau régional va évoluer en lien avec la nouvelle carte des régions qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Seize DRAAF sont directement concernées par cette réforme.

Les travaux en cours, qui aboutiront à l'organisation des futures DRAAF, sont suivis par le secrétariat général du MAAF. Pour ce qui concerne l'organisation future de nos services, il conviendra de veiller à ce que les évolutions projetées permettent à la fois de maintenir les compétences de nos agents et la réactivité nécessaires à l'exercice de nos missions et d'optimiser la relation entre la région et les départements.

Suites données au rapport sur l'évaluation de la politique de sécurité sanitaire des aliments

Le rapport final de cette mission, qui fait suite à une décision du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), a été remis aux ministres le 8 décembre 2014.

Le plan d'action, élaboré sur la base des recommandations et validé au niveau interministériel, s'articule autour de trois axes :

- 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.

Quatre groupes de travail interministériels sont mobilisés sur :

- la détermination des 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 ;
- le choix partagé des priorités d'actions des gestionnaires de risques (DGS, DGCCRF et DGAL) et leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs définis et argumentés plus lisiblement pour les différentes parties prenantes ;

- 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 en formalisant des instances de coordination, et en mutualisant les compétences en lien avec la réorganisation territoriale ;
- la mise en transparence des résultats des contrôles des établissements en matière de sécurité sanitaire des aliments, dont l'application au stade de la remise directe, où les choix du consommateur sont susceptibles de constituer un fort levier pour l'amélioration de l'hygiène des opérateurs du secteur, implique de proposer une évolution des modalités d'action des services de l'État.

Il est à noter que les recommandations des missionnaires sont en cohérence avec celles de l'OAV ainsi qu'avec les conclusions de la Cour des comptes, notamment sur le volet relatif aux moyens nécessaires et sur l'importance d'une approche plus intégrée de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Mission parlementaire sur les contrôles en agriculture

Le rapport d'étape remis courant mars 2015 au Premier ministre par Mme Frédérique Massat, députée de l'Ariège, établit une liste de 29 propositions articulées autour de 5 axes :

- clarifier, simplifier et stabiliser le cadre réglementaire ;
- rechercher un allègement de la pression de contrôle sur place ;
- structurer aux niveaux national et local l'organisation de l'activité de contrôle sur place ;
- améliorer la préparation et le déroulement des contrôles sur place ;
- conforter le respect dû au contrôleur.

Cette réflexion impactera significativement notre approche des contrôles en exploitation agricole dans les mois à venir.

Management par la qualité

L'évolution de la démarche de management par la qualité s'est poursuivie. La diffusion des premières fiches descriptives de processus (management, inspection, communication) s'est accompagnée de présentations et formations à la démarche à destination de l'ensemble des agents qui se poursuivront. Parallèlement, les premiers audits de processus (management et inspection) ont débuté ou sont programmés à la fois en administration centrale et au sein des services déconcentrés.

Comme illustré lors du dernier séminaire des RQL et lors de la réunion des DD(CS)PP, cette démarche se traduit concrètement par une convergence accrue avec celle de la DGCCRF. Nous pouvons d'ores et déjà programmer des travaux en commun sur un certain nombre de documents et procédures, dans l'esprit du caractère interministériel des directions départementales.

Cette démarche est conduite en parfaite cohérence avec le contrôle interne ministériel. Les risques identifiés dans les différents processus de la DGAL ont d'ailleurs été intégrés dans la cartographie du MAAF.

Enfin, le souci d'efficience de nos services et de simplification s'est traduit par la mise en service d'une version rénovée de l'application GAO, par une instruction cadre relative à la gestion des suites données aux inspections ainsi que par une volonté affirmée de transparence et de communication.

II. Orientations générales pour l'organisme DGAL

II.1. Réaffirmation du rôle régalien de nos services

Les missions régaliennes constituent notre « cœur de métier ». Elles sont des priorités incontournables, pour l'administration centrale et pour les services déconcentrés. Dans l'hypothèse où des effectifs supplémentaires seraient de nouveau accordés au programme 206, ils seront consacrés prioritairement à ces missions.

Le respect de la programmation des inspections selon une analyse de risque, conformément aux dispositions du Règlement (CE) 882/2004, demeure incontournable dans les établissements titulaires d'un agrément sanitaire.

Par ailleurs, face à l'identification d'un nombre croissant de risques chroniques, notamment

chimiques, d'origine environnementale, alimentaire ou professionnelle, nos services sont sollicités pour leurs compétences scientifiques et techniques, y compris dans la gestion de sites industriels pollués. Il nous appartient de nous impliquer dans la gestion de ces cas, en mettant à disposition les compétences pluridisciplinaires et la réactivité de nos agents.

En application des mesures introduites par la LAAAF et en appui au plan Ecophyto 2, une attention particulière des services devra être portée à la production primaire végétale, notamment pour ce qui concerne les intrants. Je serai particulièrement attentif à ce que les moyens et les compétences nécessaires à la conduite de ces missions soient préservés.

Enfin, nous devons prendre en considération, avec nos partenaires européens, le développement de la délinquance organisée dans le domaine alimentaire (fraudes de grande envergure sur les produits et denrées d'origine animale, sur l'usage de produits phytopharmaceutiques interdits ou falsifiés, etc.). La BNEVP, qui a vu ses effectifs renforcés en 2015, confortera ses actions et continuera d'intervenir en appui des services déconcentrés aussi souvent que nécessaire.

II.2. Renforcement des actions de veille, de surveillance et de prévention

Les mesures de contrôle, de prévention et de surveillance coûtent toujours moins cher à la collectivité que les événements ou crises sanitaires qu'elles visent à prévenir. Nous devons privilégier les actions et les dispositifs en matière d'épidémiologie sur notre territoire et à l'importation, alors que plusieurs graves dangers sanitaires sont présents et menacent en Europe (fièvre catarrhale ovine, pestes porcines, *Xylella fastidiosa*, *nématode du pin*) ou à ses frontières (fièvre aphteuse dans le Maghreb, influenza aviaire hautement pathogène, diarrhée épizootique porcine, *Tilletia indica* sur blé, *Liberibacter* sur pommes de terre, etc.).

Les actions entreprises pour la mise en œuvre de la gouvernance sanitaire issue des États Généraux du Sanitaire seront poursuivies et confortées.

L'ordonnance et le décret d'application de la LAAAF relatifs à l'épidémiologie permettront par ailleurs la reconnaissance juridique des réseaux sanitaires.

Les actions de surveillance dans les domaines animal, végétal et de l'aliment seront renforcées avec l'appui de plate-formes d'épidémiologie dont le champ d'intervention sera conforté et élargi.

Notre action s'inscrit au quotidien dans un cadre européen. C'est pourquoi il est primordial de maintenir et renforcer les actions de coopération bilatérale et multilatérale que nous entretenons avec les pays voisins de la France. L'organisation de rencontres régulières avec notamment l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et la Belgique sera poursuivie. Les travaux sur les protocoles dérogatoires à la certification pour l'échange d'animaux vivants avec les pays frontaliers seront poursuivis. Dans le même temps, notre participation active aux différents réseaux régionaux intergouvernementaux sera renforcée (REMESA, CaribVet, CIPV ...).

II.3. Politiques incitatives en vue de faire évoluer les pratiques

Un des objectifs de la politique de sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation est de favoriser le changement de pratiques afin de préserver la santé publique et l'environnement. La maîtrise de l'utilisation des produits phytosanitaires et des antibiotiques, la promotion de comportements favorables à une alimentation diversifiée et équilibrée notamment, sont des enjeux majeurs.

Plusieurs de ces mesures incitatives s'inscrivent dans le projet agro-écologique pour la France, dont l'enjeu est de concilier la performance économique et environnementale en produisant efficacement et plus durablement.

La version 2 du plan Ecophyto devrait être adoptée avant la fin de l'année 2015. La mise en place au 1^{er} janvier 2016 d'un dispositif expérimental de « certificats d'économies de produits phytosanitaires (CEPP) », en application de la LAAAF, viendra en appui des mesures prescrites.

La mise en œuvre des dispositions de la LAAAF doit aussi nous permettre de conforter les actions menées dans le cadre du plan Ecoantibio afin d'atteindre l'objectif de diminution du recours aux antibiotiques en médecine vétérinaire et de contribuer à la lutte contre l'antibiorésistance.

La LAAAF a réaffirmé, notamment dans son titre préliminaire, le caractère essentiel du programme national pour l'alimentation en le recentrant sur trois priorités identifiées par le Gouvernement : justice sociale, éducation alimentaire de la jeunesse et lutte contre le gaspillage alimentaire, dans un contexte de renforcement de l'ancrage territorial des actions menées et de mise en valeur de notre patrimoine. Ces priorités sont dès à présent déclinées dans l'ensemble des actions menées.

Le plan “semences et agriculture durable”, initié en 2011, constitue une feuille de route pour le secteur des semences et plants. Ce plan sera actualisé fin 2015. L’objectif visé en 2016 est de veiller à la conservation des ressources phytogénétiques pour garantir la disponibilité de la biodiversité cultivée à l’avenir et ainsi contribuer à l’adaptation des plantes au changement climatique, à des conditions d’agriculture particulière. Au niveau territorial, le déploiement des accords interprofessionnels relatifs aux « semences de ferme » nécessite un engagement renforcé des services, afin de garantir la maîtrise sanitaire.

Le Plan Énergie Méthanisation Autonomie Azote (EMAA) a été lancé conjointement par le ministère du Développement durable et le ministère de l’Agriculture, le 29 mars 2013. Ce plan s’inscrit dans une démarche agronomique fondée sur le respect de l’équilibre de la fertilisation et la réduction globale du recours aux intrants. L’objectif de développement du nombre de méthaniseurs à la ferme, nécessite un accompagnement de nos services, notamment pour ce qui concerne le volet sanitaire.

Le bien-être des animaux (BEA) d’élevage, d’expérimentation animale ou de compagnie fait l’objet d’une politique d’envergure aux niveaux tant international (OIE), européen que national. Dans un contexte de tension sur les productions animales et d’attentes nouvelles du citoyen, les actions en matière de bien être animal seront structurées et priorisées à l’échelon national autour des 5 axes suivants : connaissance et innovation, responsabilisation de l’ensemble des acteurs, évolution des pratiques, prévention et gestion de la maltraitance et information. Ces orientations impacteront directement l’action de nos services, notamment pour ce qui concerne la responsabilisation de tous les acteurs, l’évolution des pratiques et la réactivité face à la maltraitance.

Par ailleurs, l’ordonnance relative au commerce des animaux de compagnie permettra de mieux encadrer le commerce des chiens et des chats et de lutter plus efficacement contre les abandons.

II.4. Simplification et modernisation de l’action publique

En matière de management par la qualité, l’obligation de résultat, qui se substitue à l’obligation de moyens qui prévalait avec l’accréditation, doit nous permettre au niveau central comme au niveau local d’alléger autant que nécessaire le système documentaire associé et la charge administrative qui pèse sur les structures.

La mise en service des applications de la première phase de développement (1^{er} cycle) de RESYTAL devrait s’achever avant la fin de l’année 2015. Malgré le retard pris sur certains modules, lié notamment à des difficultés avec la BDNU, le respect global du planning reste satisfaisant dans son ensemble compte tenu de l’envergure du projet. L’objectif est de pouvoir analyser et valoriser de manière plus efficace les données collectées : notre capacité à communiquer sur les résultats de surveillance est un enjeu majeur.

L’outil Exp@don 2, élaboré par la DGAL et FranceAgrimer, permettra la recherche en ligne des conditions sanitaires et phytosanitaires d’exportation vers les pays tiers d’animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux, l’édition des certificats et à terme leur dématérialisation vers certaines destinations. Malgré un certain retard pris sur le programme initial, les premiers modules devraient être mis en service courant 2016.

Nos actions en matière de transparence et de communication doivent être poursuivies. Face à une demande sociétale croissante en la matière, il nous appartient en effet d’apporter les réponses appropriées, sous l’impulsion de la MIVAS et de ses correspondants en région, en concertation étroite avec la DICOM.

Outre les travaux en matière de transparence des contrôles déjà évoqués, nous mettrons en œuvre courant 2016 les recommandations issues du rapport du CGAAER relatif à la prévention des conflits d’intérêts. Sur ce sujet sensible, identifié dans la cartographie des risques du MAAF, nous devons engager une réflexion de fond et nous doter des outils nécessaires pour la maîtrise des risques de perte d’impartialité (charte de déontologie, déclarations publiques d’intérêt, etc.).

Enfin, nous aurons l’occasion au cours du dernier trimestre 2015 de dresser le bilan des actions conduites dans le cadre du plan stratégique DGAL 2013-2015. Ce sera alors l’occasion d’en tirer les enseignements pertinents et de préparer les travaux du plan stratégique DGAL 2016-2018.

III. Priorités en services déconcentrés pour 2016

III.1. Missions régaliennes d'inspection

Contrôle de la chaîne alimentaire

En ce qui concerne l'inspection en abattoir, et notamment en abattoirs de volailles et lagomorphes, la présence permanente de nos agents doit être renforcée et j'attire votre attention sur l'importance que j'attache à cette action qui a, pour partie, justifié le maintien puis l'augmentation des effectifs du programme 206 en 2015. La crédibilité du système d'inspection français vis-à-vis de la Commission européenne et des pays tiers importateurs dépend de la mise en œuvre de cette mesure.

Dès 2016, les modalités de programmation des inspections en sécurité sanitaire des aliments seront révisées, permettant ainsi d'optimiser nos actions et de mettre à profit les nouveaux modules développés dans l'application RESYTAL.

Dans le secteur de la remise directe, les diminutions d'effectifs que le programme 206 a connues jusqu'en 2014 nous ont conduit à diminuer la pression d'inspection dans ce secteur pourtant sensible. Cependant, les dispositions introduites par la LAAAF en matière de transparence des contrôles incitent à réinvestir ce domaine. Un renforcement, certes modéré mais ciblé selon des critères objectifs, sera opéré dès 2016.

De même, une vigilance particulière doit être portée à la réalisation des contrôles dans le domaine des intrants et du paquet hygiène.

Certification aux échanges et à l'exportation

La qualité du dispositif sanitaire français et l'état sanitaire des productions nous permettent d'obtenir l'ouverture de plusieurs marchés à l'exportation d'animaux, de végétaux et de produits agroalimentaires. Je serai particulièrement attentif à ce que les missions de certification sanitaire et phytosanitaire qui en découlent soient accomplies avec l'efficacité et le professionnalisme attendus de nos services.

Le nouveau dispositif de certification aux échanges d'animaux vivants, s'appuyant sur le réseau des vétérinaires mandatés devra être pleinement opérationnel en 2016.

III.2. Prévention, veille, surveillance et lutte

Gouvernance sanitaire

Nos services auront à encourager et faciliter la création des associations sanitaires régionales (ASR), la définition du schéma régional et l'élaboration de Programmes collectifs volontaires en participant à l'animation des réseaux d'acteurs. Dans le cadre de la fusion des régions, une période transitoire sera ménagée, permettant aux OVS de poursuivre leur action dans leur configuration initiale.

L'échelon régional accompagnera la gouvernance sanitaire, en animant les CROPSAV, en assurant l'expertise technique des propositions des ASR, et des missions confiées aux OVS, OVVT et ASR.

Vous veillerez à maintenir et renforcer l'animation des réseaux de vétérinaires sanitaires, comme présenté lors de la réunion nationale des DD(CS)PP le 9 juin 2015.

Epidémiosurveillance

L'implication de l'échelon régional dans le pilotage et l'appui aux services départementaux en matière d'épidémiosurveillance devra être renforcé, notamment dans les régions impactées par de nombreux foyers de maladies animales. Cette implication devra permettre d'assurer la cohérence inter-départementale des actions techniques et de veiller à la cohésion des chefs de service en santé animale et végétale.

Le renforcement des mesures de prévention contre l'émergence d'organismes nuisibles dans le domaine végétal en lien avec la catégorisation des dangers sanitaires, et la nécessité d'élaborer et conduire les programmes de lutte dans les foyers identifiés d'organismes de quarantaine, sont une priorité forte.

Par ailleurs, en 2016, le dispositif des visites sanitaires sera étendu aux filières apicole et petits ruminants, permettant ainsi d'élargir aux filières animales majeures les actions de surveillance.

Enfin, la mise en place de la nouvelle organisation sanitaire apicole, avec les vétérinaires mandatés compétents en apiculture et le déploiement des techniciens sanitaires apicoles (TSA), nouveaux acteurs de la santé des abeilles créés par la LAAAF, sera poursuivie en 2016. Elle permettra de faire face aux menaces pesant sur les ruchers, en renforçant la surveillance et l'efficacité de la police sanitaire.

III. 3. Mesures incitatives

Ecophyto

La mise en œuvre de ce plan, dont les moyens sont renforcés, nécessitera la mobilisation de tous les acteurs au niveau local pour accompagner la mise en œuvre des mesures déclinées dans le cadre du plan Ecophyto 2, notamment en matière d'animation du plan, de travail avec les filières et les territoires, de diffusion de nouvelles méthodes de production et de mise en œuvre d'actions dans les exploitations. Des moyens financiers significatifs seront disponibles à cet effet.

Ecoantibio

En appui aux actions concourant à ce plan qui sont conduites au niveau national, je vous invite à encourager et valoriser les mesures qui permettent de le décliner au niveau local. Parallèlement, les contrôles diligentés permettront de s'assurer du respect des mesures réglementaires de restriction de l'usage des antibiotiques « critiques » en médecine vétérinaire.

Programme national pour l'alimentation (PNA)

La déclinaison régionale du PNA au plus près des acteurs de terrain doit être poursuivie. Alors que le second appel à projets national lancé en 2014 a suscité une forte mobilisation et au vu de la qualité des projets présentés et de la mobilisation rencontrée, le ministre de l'agriculture a décidé de reconduire un appel à projets national en 2015.

Les services seront de nouveau très mobilisés pour l'analyse des dossiers en vue de leur sélection finale.

Protection animale

Pour apporter une réponse adaptée aux signalements de maltraitance en augmentation sensible, le mandatement de vétérinaires chargés d'expertises et de contrôles pour le compte de l'État sera mis en œuvre.

Par ailleurs, un plan de contrôle renforcé sera déployé courant 2016 afin de procéder à la mise aux normes européennes des ateliers de gavage de palmipèdes gras. L'enjeu est extrêmement important pour la France, premier producteur mondial, et tout retard nous exposerait à un risque de contentieux européen, ce qui n'est pas acceptable.

III.4. Modernisation et simplification

Management par la qualité

L'ensemble des fiches descriptives de processus recensés dans la cartographie de l'organisme DGAL qui seront diffusées avant la fin de l'année 2015 devront être mises en application dans vos services dès 2016. Les audits de processus et les revues de processus s'échelonneront tout au long de l'année 2016. Ils vous permettront de faire un état global de la situation et d'apporter les améliorations nécessaires au dispositif afin que la qualité soit bien un outil au service du management.

Systèmes d'information

Dans le cadre de l'application RESYTAL, l'année 2016 devrait permettre de disposer d'un outil informatique rénové pour tout ce qui a trait aux inspections. L'application SI2A, permettant la gestion des inspections en abattoir, évoluera de façon significative (saisies par lots) pour pouvoir généraliser son utilisation à l'ensemble des sites.

La mise à disposition d'un outil de valorisation des données (DEDAL), qui accompagne le déploiement des différentes applications, permet de connaître en temps réel l'état des différentes restitutions disponibles (inspection produits en abattoir, inspection).

Le démarrage du second cycle constituera la prochaine étape qui mobilisera en particulier les agents participant aux groupes utilisateurs.

Suites données aux inspections

L'instruction DGAL/SDPRAT/2015-103 du 09-02-2015 relative aux suites données aux inspections en matière vétérinaire et phytosanitaire sera déclinée dans les différents domaines techniques. Je vous rappelle l'attention que je porte à la mise en œuvre d'une politique de suites administratives et judiciaires rigoureuse.

J'ai conscience de l'étendue du champ des priorités énoncées et de l'impact prévisible de la réforme de l'administration territoriale de l'État mais je vous demande de prendre en compte ces orientations dans la déclinaison de vos priorités régionales d'action ainsi que dans les documents préparatoires qui serviront de support pour les entretiens de dialogue de gestion pour 2016 et notamment dans la construction du plan d'activité de votre région.

Le Directeur Général de l'Alimentation

Patrick DEHAUMONT