



Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 40 - Mai 2016



Bertrand Oudin, Géraldine Woerner, Julia Gassie

- **Diffusion au public des résultats des contrôles sanitaires officiels : comparaison internationale et acceptabilité pour les parties prenantes**

NESE n° 40, Mai 2016, pp. 41-63

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Béatrice Sédillot, MAAF-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAAF-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Secrétaire de rédaction :

Florent Bidaud, MAAF-SG-SSP-CEP, Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

Florent Bidaud, MAAF-SG-SSP-CEP, Centre d'études et de prospective

Didier Cébron, MAAF-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Pierre Clauquin, MAAF-SG-SSP-CEP, Chef du BPSIE

Bruno Hérault, MAAF-SG-SSP, Chef du Centre d'études et de prospective

Pascale Pollet, MAAF-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Béatrice Sédillot, MAAF-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP - ANCD

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2259-4841

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Diffusion au public des résultats des contrôles sanitaires officiels : enseignements d'une comparaison internationale, acceptabilité pour les parties prenantes et propositions d'action publique

Bertrand Oudin¹, Géraldine Woerner², Julia Gassie³

Résumé

L'étude sur les modalités de mise en transparence auprès des consommateurs et des opérateurs des résultats des contrôles officiels exercés par la DGAL, dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments, comportait trois temps forts. Une comparaison internationale, avec dix-huit cas recensés et trois études de cas approfondies, visait à tirer des enseignements pour une application à l'échelle nationale, notamment les facteurs clés de réussite et les incidences pour les différentes catégories d'acteurs. Une phase d'écoute et de travail avec les différentes parties prenantes a permis ensuite de mieux appréhender les enjeux et les conditions de mise en place d'un système de diffusion des résultats, notamment les freins à lever pour bénéficier des avantages pressentis du futur système. Enfin, une phase de proposition a conclu sur la nécessité de mettre en place un système transitoire pour l'affichage de la note sur la base du volontariat pour l'ensemble des acteurs.

Mots clés

Transparence, contrôle sanitaire, consommateur, information, remise directe, sécurité sanitaire

Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Il n'engage que ses auteurs.

1. Blezat Consulting, Directeur général.

2. Blezat Consulting, Consultante.

3. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Centre d'études et de prospective, Chargée de mission Veille et Alimentation.

Introduction

Dans une société où le numérique donne à chacun l'accès rapide à une grande masse d'informations, les acteurs publics font notamment face à des problèmes de communication sur leurs actions et de diffusion des données publiques. Si le principe de transmission des documents administratifs aux personnes en faisant la demande est en vigueur depuis 1978¹, le mouvement s'est accéléré récemment avec la politique d'ouverture et de partage des données publiques (*open data*)². Dans le domaine sanitaire et dans la droite ligne de la réglementation européenne (règlement (CE) n° 882/2004), la loi n° 2014-1170 a introduit en droit français une obligation, pour les autorités compétentes, de rendre publics les résultats des contrôles officiels relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. Cette « mise en transparence », pour reprendre la formule consacrée, vise tant à informer le consommateur, à créer de la confiance dans le dispositif de sécurité sanitaire, à légitimer l'action des services, qu'à créer une dynamique chez les professionnels en vue de l'amélioration de leurs pratiques.

Définir les modalités de mise en œuvre de ces dispositions présente plusieurs difficultés, ce nouveau dispositif devant être conforme à l'esprit du législateur tout en étant adapté aux consommateurs (information communiquée, mode de diffusion, compréhension de l'information, utilisation, etc.), aux professionnels (adhésion au dispositif, amélioration des pratiques d'hygiène, impact économique potentiel, etc.) et aux inspecteurs (évolution des pratiques d'inspection, notamment). C'est la raison pour laquelle la DGAL a souhaité bénéficier d'une étude, réalisée dans le cadre du programme ministériel d'études du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), et confiée à Blezat Consulting associé à Agra CEAS Consulting et Edinstitut.

La réglementation européenne (dite « Paquet hygiène »), consacre le principe de responsabilité primaire des opérateurs de la chaîne alimentaire, lesquels doivent instaurer les mesures adaptées pour la mise sur le marché de produits sains et sûrs. Elle impose également que les autorités compétentes, dont les services d'inspection de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du MAAF³, réalisent des contrôles officiels tout au long de cette chaîne alimentaire, en fonction d'une analyse de risques préalable. Par ailleurs, elle soumet les établissements intervenant dans les étapes de production des aliments, c'est-à-dire avant leur remise au consommateur final (« remise directe »⁴), à autorisation préalable ou agrément au démarrage de l'activité. Ainsi, environ 72 000 inspections physiques sont faites par an par les services de la DGAL, conduites en suivant une grille d'inspection⁵, ce

1. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

2. Politique d'ouverture et de partage des données publiques pilotée, sous l'autorité du Premier ministre, par la mission Etalab. Celle-ci a pour objectif la « mise à disposition gratuite des données publiques, conformément au principe général de réutilisation libre, facile et gratuite fixé par les circulaires du Premier ministre du 26 mai 2011 et du 13 septembre 2013 relatives à l'ouverture des données publiques, en mettant l'accent sur les données à fort impact sociétal (santé, éducation, etc.) et/ou à fort potentiel d'innovation économique et sociale » (portail <https://www.data.gouv.fr/fr/>, consulté le 14/10/2015).

3. Les services d'inspection de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et ceux de la Direction générale de la santé interviennent également dans ce cadre.

4. « Remise directe » : « toute cession, à titre gratuit ou onéreux, réalisée entre un détenteur d'une denrée alimentaire et un consommateur final destinant ce produit à sa consommation, en dehors de toute activité de restauration collective » (arrêté du 21 décembre 2009). Le secteur de la « remise directe » regroupe donc une partie des commerces de détail tels que la restauration commerciale, la grande distribution, les métiers de bouche.

5. Sont contrôlés la mise en place effective des mesures appropriées pour assurer la qualité sanitaire des produits, le bon respect des conditions d'hygiène dans les établissements et la présence de contaminants dans les denrées animales, végétales et aliments pour animaux. L'unité du contrôle est soit un atelier, soit un établissement dans son ensemble.

champ d'intervention comprenant 400 000 établissements, dont 28 000 agréés⁶. Par ailleurs, le secteur de la remise directe se caractérise par un grand nombre de structures (370 000) et une rotation importante des personnels.

Rappelant dans un premier temps le contexte social et institutionnel, ainsi que les objectifs de l'étude (partie 1), cet article détaille par la suite la méthodologie utilisée (partie 2). Puis il présente les résultats de la comparaison internationale, en tirant des enseignements pour le cas français (partie 3), et revient sur l'acceptabilité par les différentes parties prenantes des évolutions envisagées (partie 4). Enfin, la dernière partie (partie 5) est consacrée aux scénarios et propositions élaborés par le prestataire.

1. Contexte social et institutionnel, objectifs de l'étude

1.1. Éléments de contexte

La perception des risques sanitaires par le grand public, dans les pays industriels avancés, est aujourd'hui caractérisée par la « coexistence de deux phénomènes contradictoires » : d'un côté l'« amélioration continue et incontestable de l'état de santé des populations », de l'autre l'« inquiétude de plus en plus manifeste de nos sociétés par rapport aux risques toxicologiques et nutritionnels liés à l'alimentation " moderne " » (Raude, 2015⁷). Ainsi, alors que les experts s'accordent pour penser que, dans les sociétés développées, « les risques objectifs en matière de sécurité sanitaire des aliments n'ont jamais été aussi faibles, le grand public les ressent comme significativement plus importants » (Poulain, 2012). En particulier, en France, les résultats d'enquêtes d'opinion récentes (Ania, TNS Sofres, 2013 ; Ethicity, 2014) illustrent cette perception ambivalente, encore renforcée suite au dernier scandale dit du *horsegate*⁸. Selon la publication d'Ethicity en 2014, les consommateurs sont en attente de « preuves de la bonne qualité des produits qu'ils achètent (à 64 %) ainsi que de plus de transparence sur leur composition et leur origine ».

D'autres enquêtes d'opinion réalisées précédemment soulignaient déjà la priorité accordée à la sécurité sanitaire, avec une responsabilité forte attribuée par les enquêtés aux pouvoirs publics (Crédoc, 2011 ; IRSN, 2012) et, parfois, une érosion de la confiance dans les autorités. Toutefois, même si la question sanitaire est prioritaire, le sujet se révèle compliqué pour le consommateur, et au mieux, flou. Les sources d'information sont nombreuses mais parfois contradictoires, notamment entre les données présentes sur l'étiquetage du produit, fournies par la communication des entreprises ou encore véhiculées par différents médias. Cela participe à rendre le consommateur de plus en plus sceptique,

6. Ces contrôles donnent lieu à l'établissement d'un rapport d'inspection, à l'attribution d'une note et à d'éventuelles suites. Les suites administratives peuvent aller du simple avertissement à la fermeture de l'établissement, et s'accompagner de suites pénales (procès-verbal). À titre d'exemple, en 2014, les inspections ont donné lieu à 14 500 suites, dont 550 fermetures totales ou partielles, 4 100 mises en demeure et 1 100 procès-verbaux (DGAL, *Contrôles sanitaires de l'alimentation*, mars 2015 <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/71717?token=70a4cc02380bfaa057b039abce2cc220>).

7. Une bibliographie se trouve en fin d'article.

8. Le « *horsegate* », ou « crise de la viande de cheval », a éclaté en France le 8 février 2013 avec la mise au jour de « la présence de viande de cheval dans des produits théoriquement élaborés à base de bœuf et présentés comme tels ». <http://agriculture.gouv.fr/quel-bilan-un-apres-le-horsegate>

et entretient le climat de défiance par rapport à son alimentation et vis-à-vis des acteurs concernés (transformateurs, distributeurs, hommes politiques, médias, administrations, voire experts dont la parole est parfois mise en doute⁹). Enfin, il convient de souligner ici que les Français accordent un rôle central à l'alimentation pour la préservation de leur santé : à titre d'illustration, les résultats d'un récent sondage (Ania, Opinion Way, 2015) montrent que 81 % des personnes interrogées pensent qu'une alimentation saine et variée est la meilleure manière de préserver la santé, devant le fait de bien dormir (53 %) et la pratique régulière du sport (50 %).

Dans ce contexte, la mise en transparence des résultats des contrôles sanitaires réalisés dans les établissements de la chaîne alimentaire par les services d'inspection, en particulier par ceux relevant de la DGAL, apparaît comme un moyen pouvant contribuer à rétablir la confiance, en mettant à disposition du consommateur une information officielle, claire et explicite. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large d'évolutions sociétales, qui va de pair avec le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), des réseaux sociaux et de l'*open data*¹⁰ : les consommateurs, de plus en plus avertis, sont en attente d'une plus grande lisibilité de l'action des pouvoirs publics, et plus largement d'information et de « transparence ». Ainsi, la diffusion de données et commentaires sur les réseaux sociaux, mais aussi sur des sites participatifs tels que TripAdvisor (pour les restaurants notamment) ou Noteo (pour les produits alimentaires), ont modifié les comportements d'une partie des consommateurs¹¹.

1.2. Cadre réglementaire

L'amélioration de la mise en transparence des résultats des contrôles sanitaires publics est portée tant au niveau européen que national. Ainsi, le cadre réglementaire européen demande un niveau élevé de transparence de la part des États dans le champ de la sécurité sanitaire, en particulier avec l'article 7 du règlement (CE) n° 882/2004¹² qui stipule que « en général, le grand public a accès aux informations sur les activités de contrôle des autorités compétentes et leur efficacité, et aux informations au titre de l'article 10 du règlement (CE) n° 178/2002 ».

Au niveau français, cette mise en transparence a été recommandée par C. Babusiaux et M. Guillou, dans leur rapport sur l'évaluation de la politique de sécurité sanitaire des aliments¹³. Ceux-ci mettent notamment en évidence l'expérience de différents pays dans l'affichage, par les professionnels de l'alimentation, des résultats des contrôles officiels des services de l'État. Ces expériences d'affichage de résultats ou de publication en direction du consommateur ont des ressorts socioculturels ou médiatiques différents qui s'inscrivent dans l'histoire récente (voir partie 3).

9. Voir à ce sujet l'avis n° 73 du Conseil national de l'alimentation *Communication et alimentation : les conditions de la confiance*.

10. Voir notamment note 2 page 2.

11. La dernière édition du baromètre Ania-Opinion Way montre que, face à la perception d'un manque d'information, « Internet joue un rôle prépondérant ». À titre d'exemple, 30 % des personnes interrogées « ont renoncé à acheter un produit alimentaire à cause de commentaires négatifs trouvés sur Internet ou les réseaux sociaux ».

12. Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

13. Babusiaux C., Guillou M., 30 juin 2015. Voir la partie 4 des recommandations.

Au plan réglementaire, l'article 45 de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, promulguée en octobre 2014, s'inscrit dans cette dynamique¹⁴. Il introduit l'obligation de rendre publics les résultats des contrôles officiels réalisés dans le cadre du plan national de contrôles officiels pluriannuel (PNCOPA)¹⁵, les modalités de mise en œuvre de cette disposition devant être définies par un décret en Conseil d'État.

La DGAL, chargée de la préparation de ce décret, a souhaité bénéficier d'un éclairage approfondi sur les perceptions, par les consommateurs et les opérateurs du secteur agroalimentaire, des modalités de publication de ces résultats, tout en menant de façon concomitante une expérimentation sur le terrain de mise en transparence des résultats des contrôles dans les établissements de restauration commerciale à Paris et Avignon¹⁶. À cette fin, dans le cadre du programme ministériel des études, le MAAF a confié en 2014 à Blezat Consulting, associé à Agra CEAS Consulting et EDInstitut, la réalisation d'une étude ayant pour objectif d'élaborer des propositions opérationnelles de mise en transparence des résultats des contrôles officiels, à partir d'un travail d'analyse d'expériences d'autres pays (États membres et pays tiers) et d'une consultation des différentes parties prenantes¹⁷. Alors que la mise en transparence concerne l'ensemble des contrôles officiels ayant lieu sur la chaîne alimentaire, le périmètre de l'étude a été limité, pour des questions de faisabilité, aux établissements inspectés dans le cadre du PNCOPA et au regard de l'article L.231-1 du Code rural et de la pêche maritime (donc aux denrées alimentaires d'origine animale uniquement).

2. Méthodologie

L'étude s'est déroulée en trois phases. La première visait à réaliser une comparaison internationale pour analyser dans le détail les dispositifs développés dans d'autres pays en Europe et sur d'autres continents, afin d'en tirer les leçons nécessaires en vue de l'application de la mesure de mise en transparence sur le territoire français. Pour faire ce travail, le prestataire s'est appuyé sur une recherche bibliographique et documentaire : sites des autorités de contrôle des différents pays, presse nationale et régionale des différents pays, textes législatifs, presse spécialisée internationale, journaux académiques, études d'impacts éventuels, rapports de programmes de recherche européen¹⁸, blogs spécialisés. Au moment de la réalisation de cette étude, à notre connaissance, l'émergence récente de ces dispositifs n'avait pas encore donné lieu à des publications scientifiques. Au total, 18 dispositifs ont été recensés : 9 ont été détaillés et 3 études de cas approfondies ont été réalisées. Pour ces dernières, dans chaque pays, 3 entretiens ont été menés, avec différents

14. Le II de l'article L. 231-1 du titre III du livre II du code rural et de la pêche maritime est ainsi complété par l'alinéa suivant : « Les résultats des contrôles effectués en application du plan national de contrôles officiels pluriannuel sont rendus publics selon des modalités fixées par voie réglementaire ».

15. Le PNCOPA porte sur l'application de la législation relative aux aliments pour animaux, aux denrées alimentaires, à la santé animale, au bien-être des animaux et à la santé des végétaux. Les autorités suivantes se répartissent ces champs de compétences : la DGAL et ses services déconcentrés, la DGCCRF et ses services déconcentrés, la Direction générale de la santé et les Agences régionales de santé (ARS), le Service de Santé des Armées et l'INAO.

16. Expérimentation prévue par le décret n° 2015-189 du 18 février 2015.

17. Une publication valorisant également les résultats de cette étude a été faite dans la collection des *Analyses* du Centre d'études et de prospective, et peut être consultée au lien suivant : <http://agriculture.gouv.fr/diffusion-au-public-des-resultats-des-contrôles-sanitaires-officiels-enseignements-dune-comparaison>.

18. Par exemple, le projet *Food Hygiene and Food Safety in the Baltic Region – Focus on Food* qui comprend une analyse comparative des systèmes mis en place dans la région de la mer Baltique. <http://www.focus-on-food.eu/>

acteurs permettant de mieux appréhender les différents points de vue sur les dispositifs et d'approfondir la compréhension de leur élaboration et de leur mise en place : représentant des autorités compétentes, représentant des consommateurs, représentant des inspectés (syndicats industriels ou de la restauration).

La deuxième phase de l'étude avait pour objectif d'évaluer, en France, la perception d'un dispositif de mise en transparence des résultats par les parties prenantes : consommateurs, acteurs de la remise directe (restaurateurs et gestionnaires de restauration collective, distributeurs, artisans métiers de bouche, etc.) et industriels. Les services des autorités compétentes en matière de contrôles (DGAL, Direction générale de la santé (DGS), DGCCRF) ont également été interrogés. Il s'agissait d'approcher l'« acceptabilité » de ce projet. D'un côté, pour les acteurs de la remise directe et les industriels, une vingtaine d'entretiens semi-directifs basés sur un guide commun a été menée avec les différents syndicats représentatifs. Les quatre principales associations de consommateurs positionnées dans le domaine de l'alimentation ont aussi été consultées au niveau national. D'un autre côté, un questionnement direct des consommateurs était initialement envisagé sous deux modalités alternatives : un *focus group* d'une dizaine de consommateurs (soit représentatifs, soit plus sensibilisés à la question alimentaire) ou un sondage par Internet auprès d'un échantillon représentatif de la population française. La première piste a été écartée car elle semblait plus adaptée à une problématique que l'on souhaite « défricher » avec essentiellement des apports qualitatifs. Avec des objectifs à visée plus opérationnelle, l'étude web permettait de consulter un plus grand nombre de consommateurs, et notamment de les mettre « en situation » face à des visuels ou des expériences décrites. Cette modalité a donc été retenue, la taille de l'échantillon (330 répondants) permettant en outre une analyse croisée avec le profil des répondants. Cet échantillon a été soumis à une vingtaine de questions fermées et ouvertes.

Pour compléter ce travail de consultation des parties prenantes, et avancer sur la question de l'acceptabilité d'un dispositif de mise en transparence, deux groupes de travail ont été organisés, l'un réunissant les représentants des opérateurs de la remise directe, l'autre ceux des industries agroalimentaires. Les associations de consommateurs consultées individuellement ont également été conviées dans les deux cas. Ce travail en groupe ou en sous-groupe (pour la remise directe) a porté sur deux scénarios volontairement tranchés (l'un de publication de résultats individuels, l'autre de publication de résultats groupés) et a permis d'ouvrir les débats sur les modalités possibles dans chaque cas. Cela a également été l'occasion de mieux faire exprimer, par les acteurs, les avantages perçus et les freins pressentis à la mise en place de chaque dispositif.

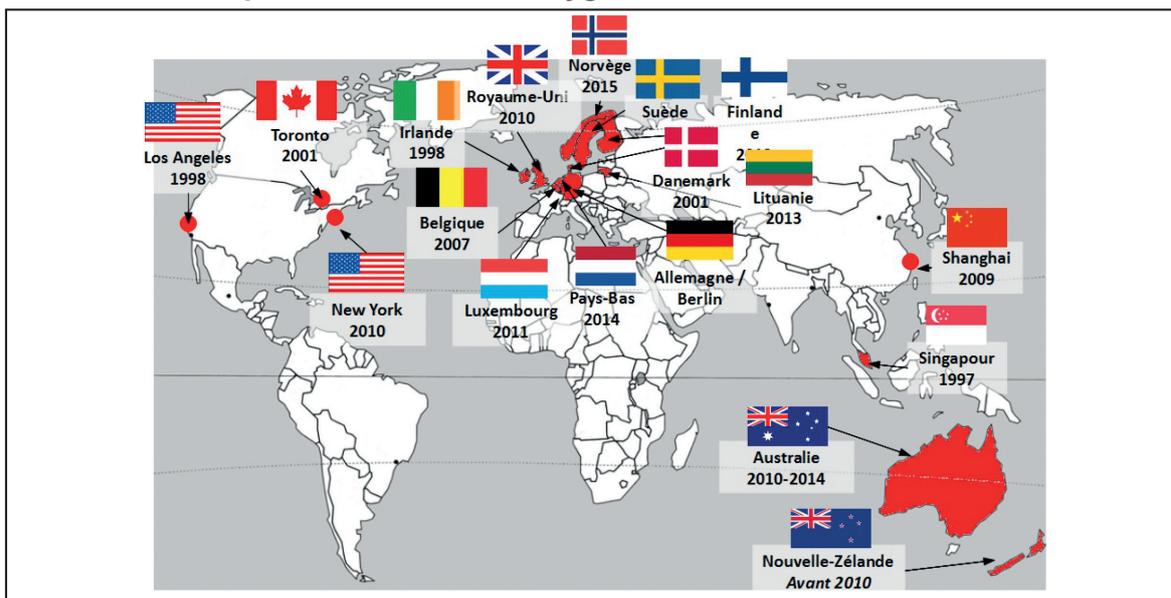
Enfin, la dernière phase a été centrée sur la formulation de propositions. Elle s'est basée sur une analyse menée par le prestataire et complétée par la participation à une réunion de travail interministérielle et les échanges du comité de pilotage final. La réalisation et l'examen rapide de quatre scénarios de mise en transparence des résultats des contrôles ont amené le prestataire à formuler une proposition « de compromis » soumise au commanditaire et aux acteurs impliqués dans le comité de pilotage de l'étude.

3. Résultats de la comparaison internationale

3.1. La situation dans les différents pays étudiés

Des démarches de communication des résultats des contrôles sanitaires ont été initiées à la fin des années 1990, et dix-sept pays ont d'ores et déjà mis en place des dispositifs de diffusion des résultats des contrôles officiels en hygiène, à différentes échelles. Le recensement de ces pays est présenté sur la carte ci-dessous.

Carte 1 - Recensement des villes ou pays ayant préfiguré ou mis en place des mesures de transparence en matière d'hygiène



L'année indiquée correspond à l'entrée en vigueur du dispositif ; dans les autres cas, le dispositif est toujours en discussion.

Source : BLEZAT Consulting

Trois grandes dynamiques se dessinent dans le temps. Tout d'abord, sur la période 1997-2000, émergent des initiatives essentiellement localisées à l'échelle de grandes métropoles, avec une volonté d'améliorer le niveau d'hygiène de la restauration (Los Angeles, Singapour – voir encadré 1), suivies ensuite par d'autres villes (Shanghai, New York).

Puis, après la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (2000-2007), des pays précurseurs, le Danemark en tête, souhaitent renforcer l'information offerte aux consommateurs et améliorer les pratiques des opérateurs. La Suède (mais avec certaines réserves liées à des restrictions budgétaires et à des évolutions réglementaires sur le secret professionnel¹⁹), et la Belgique y participent avec l'instauration d'un système de logo, type *smileys*, inspiré du modèle danois.

Enfin, sur la dernière période (2007 à aujourd'hui), d'autres pays européens et anglo-saxons suivent le mouvement dans un contexte d'évolution des attentes des consommateurs (perte de confiance dans la qualité des aliments) et de développement de la pratique des TIC appelant à plus de transparence et de jugement partagé.

19. Le dispositif en discussion en 2005 n'a finalement pas été adopté. Par la suite, des dispositifs locaux, à l'échelle des municipalités et à leur propre initiative, ont été mis en place, en général sur la base du dispositif initialement envisagé.

Le tableau 1 suivant illustre la diversité de cas et des modalités d'application.

Tableau 1 - Principales caractéristiques des cas recensés

Pays	Nom du dispositif	Entrée en vigueur	Échelle géographique	Autorité compétente	Affichage obligatoire ou volontaire
Singapour	<i>Grading of Licensed Eating Establishments and Food Stalls</i>	1997	Nationale	National Environment Agency (NEA)	Volontaire
Los Angeles	<i>Letter grade system</i>	1998	Los Angeles County	L.A. Public Health	Obligatoire
Irlande	-	1998	Nationale	Food Safety Authority of Ireland (FSAI)	Obligatoire
Toronto	<i>DineSafe</i>	Janvier 2001	Ville de Toronto	Ministère de la Santé de l'Ontario	Obligatoire
Danemark	<i>Smiley face scheme</i>	2001	Nationale	Ministère de l'Agriculture (Fødevarestyrelsen)	Obligatoire
Suède	<i>Smiley scheme</i> - retrait du projet de loi	2005	Nationale	National Food Administration (et municipalités)	Obligatoire
	Plusieurs dispositifs locaux en place	Après 2005	Municipalités	Municipalités	Obligatoire/volontaire
Belgique	Système de <i>Smileys</i> « positifs » uniquement	2007	Nationale	AFSCA	Volontaire (Obligatoire depuis 2015)
Shanghai	<i>Smileys</i>	2009	Ville de Shanghai	Shanghai's Food and Drug Administration	Obligatoire
Nouvelle-Zélande	<i>Food Premises Gradings</i>	Avant 2010	Certaines régions (par exemple Auckland et Wellington Councils)	Autorités sanitaires régionales (Health Environment Office)	Obligatoire
New York	<i>Letter Grades</i>	Juillet 2010	Ville de New York	Health Department de la ville	Obligatoire
Royaume-Uni	FHRS/FHIS	Novembre 2010 (Écosse 2005)	Nationale - FHRS en Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord, - FHIS en Écosse	Food Standards Agency (FSA) en partenariat avec les autorités locales	Volontaire en Angleterre et Irlande du Nord Obligatoire en Écosse et au Pays de Galles
Australie	<i>Scores on the Door</i>	2010-2014	Certains États/villes	Autorités sanitaires des États	Volontaire (sauf au Queensland)
Luxembourg	<i>Smileys</i>	2011	Nationale	Service de la sécurité alimentaire	Volontaire
Pays-Bas	Feux tricolores – mise en place d'un pilote en 2014	Discussions depuis 2009 Entrée en vigueur en juillet 2014	Nationale	Autorité néerlandaise pour l'alimentation et les marchandises (NVWA)	Obligatoire
Allemagne	Feux tricolores - échec de l'adoption	Initialement prévue en 2012 - non effective	Nationale	Ministère fédéral de l'alimentation, l'agriculture et la protection des consommateurs (BMELV)	Obligatoire
	Indice de couleur - dispositif annulé	2011-fin en 2014	Trois arrondissements à Berlin (notamment Berlin-Pankow)	Services d'inspections locaux	Obligatoire
Finlande	<i>Oiva</i>	1 ^{er} mai 2013	Nationale	Autorité pour la sécurité alimentaire (Evira)	Obligatoire depuis le 1 ^{er} janvier 2014 (volontaire avant 2014)
Lituanie	Système de points	1 ^{er} novembre 2013	Nationale	Ministère de l'Agriculture, (Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba)	Obligatoire
Norvège	-	2015	Nationale	Norwegian Food Safety	Obligatoire

Source : BLEZAT Consulting

Plusieurs traits caractérisant les 18 dispositifs de communication étudiés se dégagent :

- opérateurs concernés : le plus souvent, il s'agit de ceux de la remise directe ; dans certains cas, c'est l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire ;
- caractère obligatoire ou volontaire de l'affichage ;
- information affichée en devanture de l'établissement et/ou mise en ligne sur un site Internet officiel ;
- modalités de publication et/ou d'affichage : feux tricolores, *smileys* (dans certains cas, uniquement des *smileys* positifs), indices de couleur, nombre de points, lettres ;
- organismes chargés des contrôles : services de contrôles publics (niveau national ou infranational) ou organismes indépendants agréés par les autorités (dans ce cas, les contrôles se font selon un référentiel validé par les autorités).

L'encadré 1 ci-dessous présente deux exemples de dispositifs.

Encadré 1 - Dispositifs mis en place à Toronto et Singapour

Toronto : entré en vigueur en janvier 2001, le système *DineSafe* (<http://www.toronto.ca/health/dinesafe/>) est obligatoire et concerne les établissements en remise directe. Réalisés par les inspecteurs municipaux, les contrôles ont lieu une à trois fois par an, selon une classification des établissements par niveaux de risque. L'information diffusée est basée sur les rapports d'inspection des contrôles d'hygiène. Elle est diffusée selon un système de feux tricolores correspondant à une notation en trois niveaux (*pass*, *conditional pass*, *closed notice*), avec affichage sur la devanture de l'établissement et publication sur le site Internet de l'autorité de contrôle à travers une carte interactive. Le nombre d'établissements au niveau *pass* a progressé de 50 % en 2001 à 90 %

aujourd'hui. Par ailleurs, ce dispositif a reçu en 2011 le prix Samuel J. Crumline pour la protection des consommateurs (<http://www.crumlineaward.com/>).

Singapour : entré en vigueur en juin 1997, le dispositif *Grading of Licensed Eating Establishments and Food Stalls* est d'application volontaire et concerne les établissements en remise directe. Les contrôles réalisés par les inspecteurs de la *National Environment Agency* portent sur l'hygiène et l'entretien des locaux. Renouvelée une fois par an, la note repose sur une échelle de quatre niveaux (A, B, C, D). Cette note est affichée en devanture. En 1997, moins de la moitié des établissements obtenaient un A ou un B, alors qu'ils étaient plus de 90 % en 2011.

3.2. Les 3 études de cas

L'analyse de l'ensemble des dispositifs existant au niveau international est complétée par des études de cas plus approfondies de la situation dans trois États membres, sélectionnés en accord avec le commanditaire pour les raisons suivantes :

- Le Danemark : pays précurseur en Europe, il est en de nombreux points considéré comme l'exemple à suivre pour la mise en place du dispositif de transparence des résultats des contrôles officiels. Au-delà du succès du dispositif, le pays constitue un cas intéressant par l'antériorité de son expérience en la matière (plus de 10 ans).

- Le Royaume-Uni, pays ayant développé un dispositif hybride avec des particularités régionales. La méthodologie d'inspection est relativement proche de celle de la France et le dispositif adopté, combinant aspects obligatoires et volontaires, est apparu intéressant à étudier. Un focus est réalisé sur le cas de l'Angleterre.
- Les Pays-Bas : une longue situation de blocage entre professionnels et administration, tout comme les questionnements posés par l'évolution nécessaire du dispositif de contrôle (avec des moyens d'inspection très limités en remise directe), ont dès le début de l'étude été considérés comme révélateurs et pertinents à analyser.

Chaque cas est présenté successivement ci-dessous (données clés des dispositifs et principaux enseignements).

Cas n° 1 : le Danemark

Mis en place en 2001, le *Smiley face scheme* (cf. tableau 1) concerne tous les établissements de remise directe, y compris la restauration collective. La notation comporte quatre niveaux, avec affichage de la note sur la devanture de l'établissement et publication sur le site Internet de l'autorité compétente (www.findsmiley.dk). Les détails du rapport d'inspection, précisant sur quels items est basée la note (en fonction de ce qui a été inspecté), sont donnés et les résultats des trois contrôles précédents sont également disponibles.

D'une manière générale, toutes les parties prenantes s'accordent sur les bénéfices et l'expérience positive de la mise en transparence des résultats des contrôles officiels. Le dispositif a permis une amélioration des pratiques des opérateurs de la chaîne alimentaire. Le coût de la réinspection, notamment, incite ces derniers à prendre des mesures correctives rapidement si nécessaire. L'antériorité du cas danois permet de bénéficier de résultats d'évaluation²⁰ :

- la conformité des opérateurs avec la réglementation en vigueur s'est améliorée de manière significative au cours des 10 dernières années (de 70 % en 2002 à 83 % en 2014) ;
- les opérateurs étaient dans leur grande majorité (88 %) satisfaits ou très satisfaits du système de smileys, en 2007 ;
- en 2012, 97 % des consommateurs trouvaient que le système de smileys était une « bonne » ou « très bonne » idée. 6 consommateurs sur 10 indiquent qu'ils ont déjà changé d'avis en constatant une mauvaise note sur la devanture d'un restaurant.

Deux critiques principales persistent, pour les restaurateurs, vis-à-vis du système de transparence. Ils pointent d'une part l'absence d'un recours légal permettant aux opérateurs de contester les résultats de l'inspection, ceci étant lié à l'affichage immédiat sur la devanture de l'établissement. D'autre part, ils souhaiteraient que le *smiley* ne reflète que les résultats du contrôle de l'hygiène.

En revanche, pour l'association de consommateurs interviewée et les autorités compétentes, tous les aspects des contrôles officiels sont pertinents et indirectement liés à l'hygiène de l'établissement, même si les consommateurs ne sont pas des experts et ne comprennent

20. Données recueillies lors d'un entretien en novembre 2014 avec un représentant du Département pour la sécurité sanitaire et vétérinaire (Fødevarestyrelsen) du Ministère de l'Agriculture (FSVT).

pas forcément les critères sous-jacents du *smiley*. De plus, les consommateurs semblent bien comprendre le système de *smileys* sur une échelle à 4 niveaux. Toutefois, pour l'association de consommateurs, l'ajout d'un *smiley* « élite »²¹ peut porter à confusion et ne sert pas l'objectif d'information des consommateurs.

La mise en place du système de transparence a également nécessité un travail important de la part des autorités d'inspection. Le système de *smileys* a « exposé » l'autorité d'inspection au Danemark et son fonctionnement auprès des professionnels et du public. Le travail d'adaptation aux nouvelles obligations législatives et de discussion avec les opérateurs est continu, et l'amélioration du niveau de conformité des établissements passe par des échanges entre inspecteurs et inspectés. Enfin, les campagnes d'inspection sur un thème particulier sont efficaces pour améliorer la conformité sur des aspects spécifiques de la réglementation.

Cas n° 2 : le Royaume-Uni

Deux dispositifs (cf. tableau 1) existent au Royaume-Uni, le *Food Hygiene Rating Scheme* (FHRS) depuis novembre 2010 en Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord, et le *Food Hygiene Information Scheme* (FHIS) depuis 2005 en Écosse. Les opérateurs de la remise directe sont concernés, y compris les grandes et moyennes surfaces et la restauration collective. La notation se fait par point pour le FHRS (échelle de 0 à 5) et est qualitative pour le FHIS (3 niveaux : *pass*, *improvement required*, *fail*), avec affichage sur la devanture des établissements (non obligatoire dans certains cas) et publication sur le site Internet de l'autorité (<http://ratings.food.gov.uk>). Les résultats des contrôles sur l'hygiène sont communiqués (procédures d'autocontrôle et de management, niveau de conformité du personnel avec les règles d'hygiène et de sécurité sanitaire, niveau de conformité des locaux).

Comme précédemment, le dispositif est considéré comme utile par tous les acteurs (Greenstreet Berman Ltd, 2008) : autorité compétente, consommateurs, opérateurs (il récompense les « bons élèves »). Il remplit le double objectif (accès à l'information pour le consommateur et amélioration du taux de conformité des opérateurs) sur lequel tous les acteurs sont d'accord.

La phase de concertation est essentielle et nécessite du temps et des ressources (ex : études consommateurs). L'adoption d'un guide précisant les modalités du dispositif, validé par tous les acteurs, en permet la bonne mise en place. L'affichage obligatoire rendrait le dispositif plus efficace dans sa capacité à atteindre le double objectif énoncé précédemment.

Les services d'inspection doivent être préparés afin que leurs contrôles et la notation soient homogènes sur l'ensemble du territoire. Les méthodes adoptées au Royaume-Uni en vue de cet objectif comprennent : l'accord sur des règles communes fixées par la Food Standards Agency avec les parties prenantes, la formation des inspecteurs, des adaptations dans le fonctionnement (ex : autorité locale de référence). Ainsi, pour les chaînes de grande distribution présentes sur tout le territoire, il est possible de ne se faire contrôler que par une seule autorité locale pour un traitement plus homogène. Enfin, l'échelle à 5 niveaux est trop complexe, selon les opérateurs, qui estiment que cela gêne non seulement la bonne

21. Cette distinction est obtenue si un opérateur reçoit quatre fois de suite la meilleure note et ne reçoit aucune remarque au cours des douze derniers mois.

communication de l'information aux consommateurs mais aussi le travail et la notation homogène des inspecteurs.

Cas n° 3 : Pays-Bas

Discuté depuis 2011, un dispositif pilote est en test depuis juillet 2014 (cf. tableau 1). Dans ce cadre, seuls les snacks sont concernés mais, à terme, le dispositif devrait s'appliquer à tous les opérateurs de la remise directe. La notation comporte trois niveaux, sur la base de feux tricolores, avec publication sur le site Internet de l'autorité (<http://www.inspectieresultat.nl/iframe/inspectieresultat.nl>). La note globale se base sur les obligations en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Le cas hollandais, retenu initialement comme « contre-exemple », illustre une bonne partie des freins que ce type de système peut rencontrer avant sa mise en place. En effet, avec un ratio d'un inspecteur pour mille établissements, le système proposé a dû composer avec de nombreuses adaptations : choix pour une expérience pilote d'une catégorie limitée d'établissements et relativement faciles à inspecter, inspections ciblées mises en place rapidement et spécialement pour le dispositif (grille d'inspection, formation de vingt inspecteurs), auto-déclaration d'hygiène pour les opérateurs non inspectés depuis deux ans, publication uniquement sur Internet et à travers une application mobile.

Cependant, malgré ces réserves, la mise en place du système est ancrée dans une réelle dynamique, alors que la situation paraissait initialement plus figée. C'est l'aboutissement de plusieurs années de discussion avant la mise en place d'un dispositif pilote, avec une volonté de concertation et de compromis entre les parties prenantes. Une étude auprès des consommateurs, antérieure à la mise en place des discussions, a permis également d'appuyer cette démarche (Zweers, van Haeften, Wils, 2009).

3.3. Les principaux enseignements de la comparaison internationale

La comparaison internationale permet d'identifier des points communs, que ce soit des freins ou des facteurs de succès.

Pour les opérateurs de la chaîne alimentaire, la possibilité de contester les résultats de l'inspection a une importance primordiale dans l'acceptation du dispositif. Ils considèrent ainsi qu'il doit y avoir un recours légal possible, ainsi qu'un délai entre l'inspection et la publication des résultats, en ligne ou affichés en devanture de l'établissement.

Au niveau des modalités de la mise en transparence, les opérateurs estiment généralement que le résultat de l'évaluation doit refléter le niveau d'hygiène de l'établissement, sans intégrer les autres champs couverts par les contrôles officiels (information du consommateur notamment l'étiquetage des produits, loyauté des pratiques commerciales, etc.). Il est également important que le barème de notation et l'attribution des notes par les inspecteurs soient les plus harmonisés possibles sur l'ensemble du territoire. Le nombre de graduations sur l'échelle de notation pourrait impacter l'harmonisation des résultats.

Les opérateurs soulignent enfin les impacts économiques négatifs conséquents que peut avoir une mauvaise note, en particulier dans les pays où l'affichage de la note est

obligatoire en devanture de l'établissement (Danemark, Pays de Galles, Écosse). Les associations professionnelles constatent néanmoins un bon taux de conformité général des entreprises de leur secteur et reconnaissent que la mise en transparence a incité les opérateurs à de meilleures pratiques d'hygiène.

Les consommateurs sont considérés, par les acteurs interrogés, comme les principaux bénéficiaires du système de mise en transparence. Pour les associations de consommateurs, le dispositif est ainsi très positif et permet aux futurs clients de choisir de manière informée les établissements qu'ils souhaitent privilégier ou éviter. Un système de notes simple et clair, qui utilise des codes compris par tous (couleurs, *smileys*) et des explications synthétiques, permet une bonne communication des résultats. Le bénéfice en termes d'information des consommateurs, et donc d'incitation des opérateurs à de meilleures pratiques, est largement renforcé par un affichage obligatoire en devanture des établissements.

Le système de notation visible contribue également à une plus grande transparence du travail des autorités en matière de contrôles officiels, et de ce fait à une meilleure visibilité et compréhension pour les consommateurs. Cela implique souvent une modification assez importante des méthodes de travail et de contrôle, avec des services dont le fonctionnement est fortement « exposé ».

Certaines difficultés ont été rencontrées par les autorités. Dans des pays en situation de blocage sur ce sujet, notamment en Allemagne et en Suède, la réglementation sur le secret professionnel et les clauses de confidentialité régissant les relations commerciales bloquent, dans leur principe même, la mise en place du dispositif de transparence. Au-delà de ces freins juridiques, la pénurie de moyens humains peut ralentir le déploiement du dispositif (Pays-Bas, Royaume-Uni), notamment si le cadre politique et budgétaire est contraint.

Enfin, de manière plus transversale, les études de cas montrent l'importance du temps de concertation et de mise en place, et mettent en lumière les questions clés à traiter : objectifs poursuivis, modalités pratiques du dispositif (gradation, critères, type de publication et/ou d'affichage, caractère volontaire/obligatoire de l'affichage, délai entre inspection et publication ou affichage de la note, etc.), évolution de l'organisation des contrôles officiels.

Malgré les difficultés rencontrées parfois lors de la mise en place des dispositifs, tous les interviewés recommandent le développement d'un système de transparence et en reconnaissent l'efficacité et les bénéfices. Le processus de changement découlant de la mise en transparence des résultats des contrôles sanitaires officiels peut donc être schématisé de la façon suivante : une information claire est bien prise en compte par les consommateurs lorsqu'elle est affichée en devanture, elle encourage l'amélioration du taux de conformité des opérateurs à la réglementation en vigueur et, *in fine*, contribue à l'amélioration des pratiques et de l'état général relatif à l'hygiène des aliments. Elle permet donc l'enclenchement d'un cercle vertueux en matière sanitaire.

3.4. La dynamique actuelle

Des évolutions ont été constatées entre le début et la fin de l'étude, avec un renforcement de la dynamique européenne autour de la communication des résultats des contrôles sanitaires (augmentation du nombre de pays européens impliqués et participant à un groupe de travail européen). La future révision du règlement (CE) n° 882/2004 devrait également intégrer ces notions de transparence de manière plus explicite.

On peut plus particulièrement citer le déploiement de dispositifs dans certains pays ou l'évolution positive de la situation dans d'autres : les *Länder* allemands semblent aller vers l'adoption d'un système de mise en transparence, la Finlande va dépasser le stade de l'expérimentation et appliquer le modèle danois, l'Autriche s'engage dans une démarche de transparence, la mise en transparence des notes individuelles devient obligatoire en Belgique suite à une décision de justice, et la Suède a décidé de relancer le projet, après en avoir bloqué l'application au niveau national.

4. Acceptabilité de la part des différentes parties prenantes

L'« acceptabilité » s'entend ici comme la capacité des parties prenantes (acteurs de la remise directe, représentants des industriels, des consommateurs et autorités compétentes) à s'impliquer dans une mise en place du système sous réserve ou non de modifications mineures. Cette notion s'oppose à celles de « refus » ou de « blocage » qui pourraient ralentir voire perturber la mise en place du système envisagé par les autorités compétentes. Une part importante de l'étude a donc porté sur l'identification des déterminants de l'acceptabilité pour chaque partie, permettant par la suite de proposer un dispositif y répondant autant que possible (cf. partie 5 du présent article).

4.1. Les consommateurs

L'acceptabilité pour les consommateurs a été approchée à travers deux sources d'information : les entretiens avec les associations de consommateurs et les résultats de l'enquête en ligne auprès de 330 personnes.

Conduite du 22 au 25 février 2015 par EDInstitut, l'enquête a consisté en un questionnaire auto-administré par Internet auprès d'un échantillon de 330 personnes, représentatif de la population française²². Si cette étude a permis d'obtenir des éléments intéressants, détaillés ci-dessous, il convient toutefois d'en mentionner deux limites : les personnes hors connexion Internet n'entrent pas dans l'échantillon ; les réponses sont déclaratives et ne reflètent pas forcément les choix faits en situation réelle.

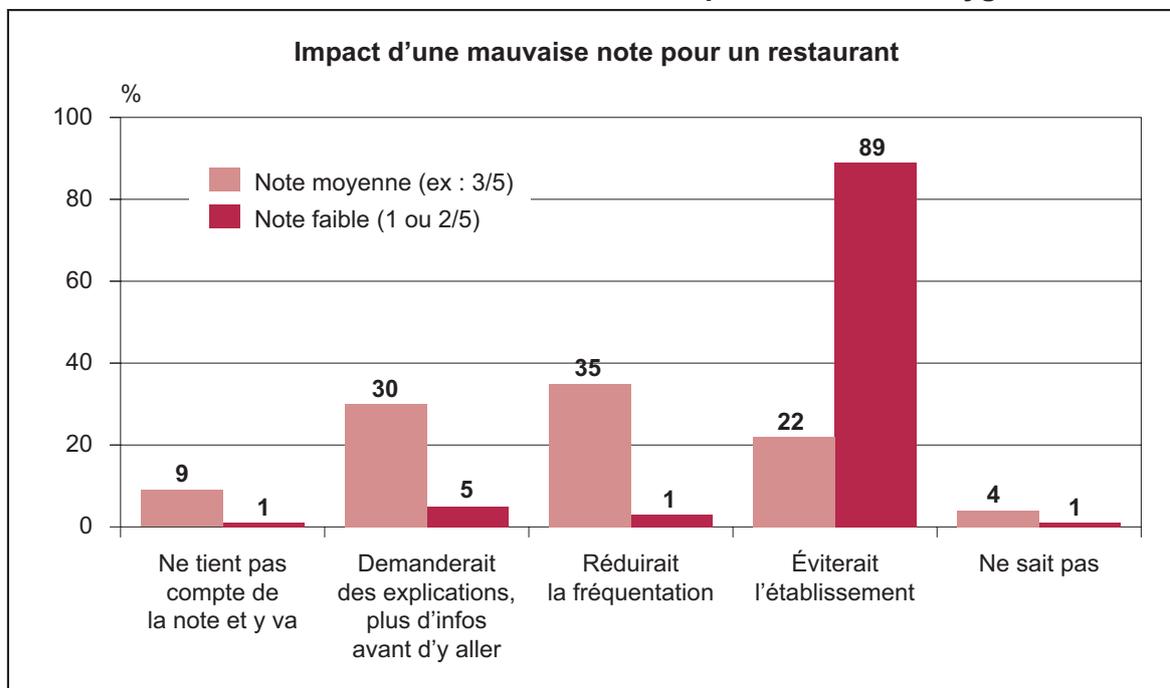
Les résultats montrent tout d'abord l'importance du critère relatif aux conditions d'hygiène dans le choix des consommateurs, ce critère devant parfois (même de peu) le critère « prix » ou le critère « qualité des plats » pour un restaurant. On peut considérer que cela reflète le fait que le consommateur considère la qualité sanitaire (et donc la sécurité sanitaire) comme un prérequis.

Cette enquête a également montré un impact économique potentiellement fort du résultat des notes, quand celles-ci sont faibles et moyennes, avec une baisse de fréquentation induite et peu d'intérêt pour demander des explications. Ce constat montre toute l'importance du système de gradation des notes, qui peut être très pénalisant pour

22. Le mode d'échantillonnage a inclus des quotas sur le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle et la région d'habitation du répondant.

l'établissement si le nombre de classes est trop réduit (3 classes par exemple), comme le montre la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 - Réponses à la question « Vous souhaitez aller dans un restaurant. Quelle serait votre réaction si vous constatiez qu'il a une note d'hygiène... ? »



Source : Enquête internet EDInstitut

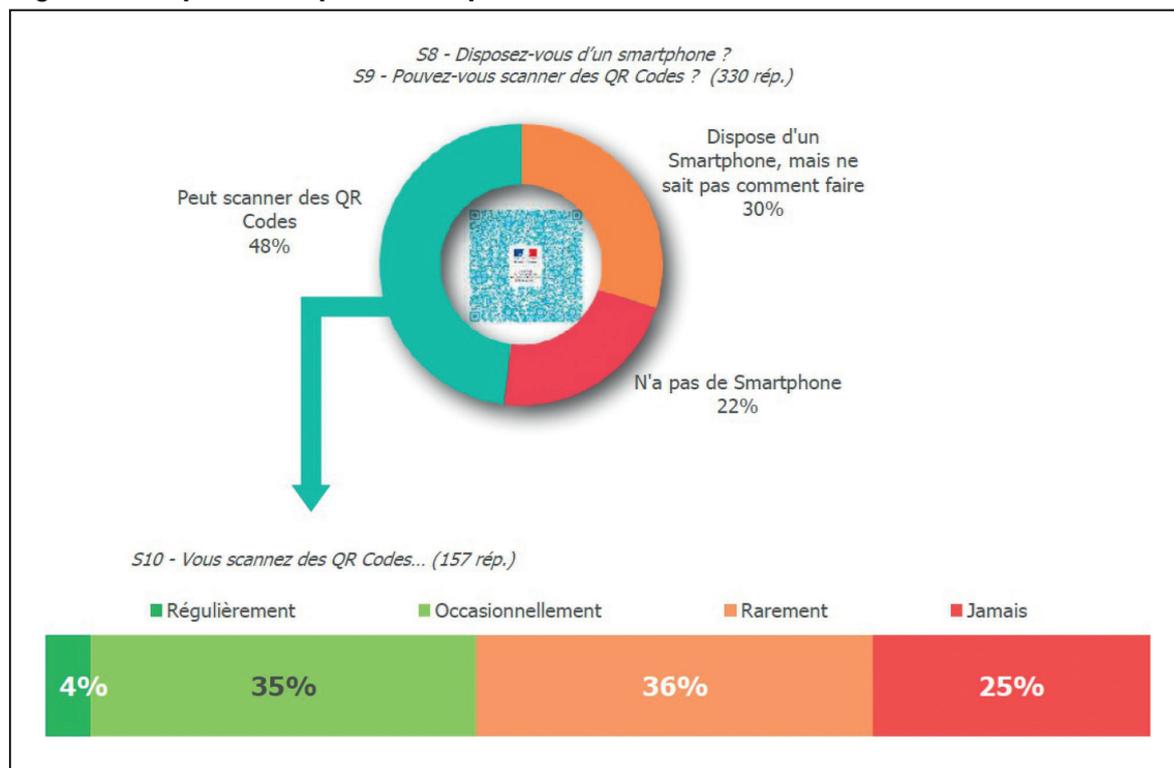
En termes de modalités, les consommateurs privilégieraient l'emploi de notes (au lieu de lettres, de *smileys* ou de feux rouges), notamment lorsqu'elles sont accompagnées d'une explication simple à côté.

Pour la visualisation des résultats, l'emploi d'affiches en devanture pour un commerce alimentaire ou un restaurant est plébiscité, juste devant l'utilisation d'un site internet dédié. Ce dernier média est souhaité pour les établissements de fabrication de produits alimentaires concernés, loin devant les QR Codes²³ (voir figure n° 2) ou les applications pour smartphones qui ne sont accessibles qu'à une partie de la population.

Les associations de consommateurs consultées voient d'un bon œil le principe de mise en transparence des résultats des contrôles sanitaires, qui doit permettre de diffuser une information individualisée, affichée en devanture pour les établissements fréquentés par le grand public.

23. Le QR (*quick response*) code est un type de code-barres constitué de modules noirs disposés dans un carré à fond blanc, l'agencement de ces points définissant l'information que contient le code. Son contenu peut être décodé rapidement, notamment par un smartphone, et il peut stocker des « données directement reconnues par des applications » (https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_QR).

Figure 2 - Réponses à plusieurs questions concernant les QR codes



Source : Enquête internet EDInstitut

Selon elles, un tel dispositif devrait être rassurant pour le consommateur et être l'occasion de mieux mettre en avant la bonne qualité sanitaire constatée dans la moyenne des établissements alimentaires français. Il permettrait également, pour les consommateurs, de prendre conscience que des contrôles ont lieu et que les établissements qu'ils fréquentent respectent les normes sanitaires fixées. Ce jugement découle du fait que les résultats devraient être plutôt bons, la réassurance ne pouvant en effet intervenir qu'à condition que la majorité des notes affichées soit favorable. Dans le cas contraire, la mise en transparence devrait contribuer à « tirer les professionnels vers le haut ».

L'autre bénéfice perçu est l'intérêt de communiquer « par temps calme » sur des questions de qualité sanitaire, permettant une meilleure compréhension par le consommateur. Ce sujet est en effet abordé en général en « temps de crise », ne montrant ainsi que des aspects négatifs de la question. Enfin, l'accès à une information officielle sur des contrôles déjà réalisés aujourd'hui contribuerait à la réappropriation par le consommateur de la question alimentaire, alors même que celui-ci se sent dépossédé par un système de plus en plus complexe.

4.2. Les acteurs économiques

La prise en compte des positions des acteurs économiques doit intégrer l'hétérogénéité des situations, notamment entre acteurs de la remise directe et établissements agréés. En effet, la pression de contrôle, voire la structure même du contrôle, diffèrent d'un segment à l'autre, selon les opérateurs. Le tableau 2 montre ainsi une pression de contrôle élevée pour les établissements agréés (plan de contrôle suivi à l'échelle nationale et un acteur

unique, la DGAL, pour assurer les contrôles d'ordre sanitaire). La situation est en revanche plus complexe pour la remise directe, avec différentes administrations qui interviennent (DGAL, DGCCRF, etc.).

Tableau 2 - **Bilan synthétique des contrôles officiels réalisés en 2014**

	Industrie	Restauration collective	Remise directe
Nombre d'établissements concernés	14 101	106 931	433 094
Nombre d'inspections réalisées	14 040	16 094	30 256
Nombre de suites	1 466	3 395	10 760
% de suites ²⁴	10	21	36

Source : Programmation des contrôles en Sécurité Sanitaire des Aliments – Bilan 2014, DGAL, retraitement BLEZAT Consulting

Quand on interroge individuellement les acteurs économiques, peu d'avantages sont spontanément exprimés, contrairement aux consommateurs, dans la mesure où les enjeux économiques potentiels liés à la mise en place d'un tel système (ex : perte de clientèle en cas de mauvaise note) tendent à accroître leur sensibilité. En effet, pour les industriels, la mise en transparence des résultats des contrôles sanitaires, avec les limites et craintes liées à l'interprétation de l'information par le consommateur et à la reprise potentielle par les médias, représente un risque économique majeur : incidences sur l'image, utilisation possible des résultats par les acheteurs pour faire pression sur leurs fournisseurs, risque également sur les marchés à l'export vers les pays tiers, avec des clients étrangers très sensibles aux informations communiquées par les autorités compétentes en charge des contrôles sanitaires.

Malgré les démarches qualité mises en place par les industriels, ces derniers craignent la diffusion d'une information non adaptée à des consommateurs non avertis, et ce sur un sujet complexe qui peut rapidement mener à des amalgames avec la qualité intrinsèque des produits agroalimentaires. Des évolutions des contrôles tels qu'ils sont réalisés actuellement leur semblent donc indispensables pour construire un dispositif transparent et équitable entre opérateurs, avec une information claire et juste pour le consommateur, qui ne mène ni à des amalgames ni à une perte de confiance dans la chaîne alimentaire. Avant d'y parvenir, les fédérations d'industriels mettent en avant de nombreux freins, montrant ainsi leur scepticisme quant à la capacité des services officiels à réformer rapidement leur système, dans un contexte de restrictions budgétaires. Les évolutions souhaitées sont de plusieurs ordres : renforcement de l'homogénéité des contrôles, amélioration du dialogue entre inspecteurs et inspectés, construction nécessaire d'un processus contradictoire là où, aujourd'hui, les possibilités de contestation des résultats d'inspection sont limitées.

Enfin, les opérateurs citent la difficulté, pour le consommateur, de faire le lien entre produits et sites de production (notamment pour les produits à marque de distributeur). Ils insistent également sur le fait que peu d'exemples de dispositifs similaires, pour l'industrie, ont été identifiés dans la comparaison internationale, hormis au Danemark : cela renforce leur sentiment que ce projet n'est pas adapté à des acteurs industriels, dont les produits sont commercialisés par des intermédiaires (avec d'éventuelles transformations) auprès du consommateur final.

24. Cf. note de bas de page n° 6.

Finalement, l'évolution de la communication sur la qualité sanitaire des établissements est perçue comme une avancée positive si elle est envisagée comme une information groupée, qui permettrait de réduire le phénomène de « boîte noire » qui crée de la défiance vis-à-vis des industries agroalimentaires. Pour autant, sur ce point, il s'agit d'identifier l'information à diffuser, pour qu'elle soit destinée au grand public, mais aussi pour qu'elle ne soit pas redondante avec d'autres réflexions en cours²⁵.

Pour les acteurs de la remise directe, les enjeux diffèrent selon le type d'opérateur et sont liés, par exemple, à l'image de la marque ou de l'enseigne pour les chaînes de distribution ou de restauration, ou encore à des risques commerciaux pour la restauration hors domicile (par exemple, pression des convives ayant connaissance de la note, associations de parents d'élèves), avec le risque de remise en cause de contrats ou du principe de gestion directe selon le type d'exploitant.

Néanmoins, malgré cette diversité d'acteurs, il ressort, comme pour les industriels, un faible niveau d'acceptabilité d'un dispositif de mise en transparence des résultats des contrôles officiels sanitaires, et ce quel que soit le scénario proposé. Trois raisons essentielles expliquent ce positionnement :

- l'organisation actuelle de l'inspection pour le secteur de la remise directe, jugée non compatible avec un dispositif de mise en transparence qui devrait être nécessairement « équitable » (pression d'inspection suffisante et identique pour tous, harmonisation des pratiques, etc.) ;
- des enjeux économiques majeurs dans un contexte difficile (cf. impacts potentiels de la publication de certaines notes sur l'activité des établissements concernés) ;
- un manque de moyens pour les contrôles officiels qui ne permet pas d'avoir des notes actualisées pour tous, remettant en cause la crédibilité du dispositif... ou qui pourrait mettre à contribution les professionnels pour financer le surcroît d'inspection.

La publication des résultats individuels pourrait se faire à travers un site Internet officiel. En revanche, l'affichage obligatoire en devanture d'établissement est exclu par les opérateurs de la remise directe. Dans le cas d'une publication de résultats individuels, plusieurs points de vigilance sont identifiés :

- le choix de la note, de l'échelle et de la terminologie doit faire l'objet de la plus grande vigilance, et aller dans un sens positif pour ne pas stigmatiser les opérateurs (« mention valorisante ») ;
- un droit de réponse doit être impérativement mis en place ;
- le dispositif de transparence doit concerner tous les acteurs de la chaîne alimentaire avec une égalité de traitement.

4.3. Les autorités compétentes

Les modalités d'étude initialement envisagées ne concernaient pas spécifiquement les services centraux ou d'inspection des autorités compétentes. Cependant, la comparaison internationale a montré que la mise en place d'un tel système induisait un grand nombre de

25. Voir à ce sujet Chanséaume E., Bouillot A., Lesage M., Danan C., 2015.

transformations du système de contrôle. Les prises de positions des acteurs des administrations ont donc été relevées lors des réunions de travail et des comités de pilotage réunis pour cette étude, sans que cela puisse toutefois être représentatif d'une acceptabilité, depuis le terrain jusqu'à l'échelon national. Quoi qu'il en soit, il apparaît que le système doit limiter au maximum les surcharges de travail pour les services de contrôle.

4.4. Une écoute nécessaire dans une dynamique de mise en place du dispositif

Plus globalement, la mise en place du système de transparence s'inscrit dans un contexte économique difficile, avec une pression réglementaire de plus en plus lourde (règlement INCO par exemple), mais qui répond à des préoccupations sociétales de plus en plus fortes vis-à-vis de l'alimentation. Cette situation limite l'acceptabilité par les acteurs économiques et leur capacité à s'impliquer dans ce type de dispositif.

Même si le consommateur admet que le risque zéro n'existe pas, la mise en place d'un tel dispositif nécessite des efforts pédagogiques importants, d'autant plus que le système de « dialogue » actuel entre l'inspecté et l'inspecteur est orienté dans une relation bilatérale entre professionnels. Ainsi, le vecteur de communication doit être réorienté pour le grand public, avec une information qui devra aller au-delà de la dichotomie « conforme »/« non conforme ».

Malgré toutes ces réserves, ces premiers échanges avec les acteurs concernés et les groupes de travail ont permis de repérer les principaux freins à lever et d'initier une démarche allant vers l'identification de grands principes et la formulation de propositions.

5. Les propositions

5.1. Quatre scénarios étudiés

Afin d'élaborer des propositions, trois scénarios tranchés ont été construits, en identifiant notamment leurs avantages et inconvénients au regard d'un scénario tendanciel (« fil de l'eau »). Ces scénarios sont les suivants, le deuxième présentant deux variantes :

- un scénario tendanciel de « Bilans sectoriels » (S1) : des bilans annuels repensés dans le fond et dans la forme, pour l'instant destinés aux professionnels, seraient mis à disposition du public par l'autorité compétente, sans que les données individuelles ne soient divulguées. Ce scénario est considéré comme tendanciel car il est dans les faits déjà partiellement réalisé ;
- un scénario « Notes individuelles », décliné en deux variantes selon que l'affichage, par le professionnel contrôlé, serait volontaire (« affichage volontaire », S2) ou obligatoire (« affichage obligatoire », S3). Ces deux scénarios, inspirés du modèle danois, supposent une diffusion de notes individuelles, sous un format normalisé et synthétique ;

- un scénario « Open Data » (S4), où l'administration mobiliserait les plateformes de données publiques existantes (en particulier data.gouv.fr) pour mettre les résultats de contrôles à disposition de tous.

Les tableaux suivants retracent les principaux avantages et inconvénients identifiés pour chacun des scénarios.

S1 : Scénario tendanciel « Bilans sectoriels »	
Avantages	- Système peu coûteux, qui peut être un premier pas avant d'aller plus loin
Inconvénients	- Résultats agrégés peu flatteurs pour certaines professions, notamment en remise directe. - Faible pression sur l'harmonisation de l'inspection sanitaire, et l'amélioration de la fréquence d'inspection. - Faible plus-value pour les professionnels si l'analyse par sous-secteur n'est pas assez poussée. - Pas de respect de l'esprit du législateur.
Synthèse	Ce scénario demande très peu d'évolutions par rapport aux pratiques actuelles, mais apporte parallèlement une faible valeur ajoutée. Il pourrait être une première étape permettant une meilleure communication auprès du consommateur afin qu'il se familiarise avec le sujet. Cependant il resterait une incohérence entre la loi, son esprit et son application, qui le rend difficilement acceptable en l'état.

S2 : Scénario « Note individuelle avec affichage volontaire »	
Avantages	- Système incitatif qui permet de valoriser des établissements présentant un bon niveau d'hygiène. - Effet potentiellement stimulant sur l'amélioration des pratiques (en particulier en remise directe pour les opérateurs qui souhaiteraient afficher un résultat favorable). - Dans un premier temps, peu d'impact économique.
Inconvénients	- Système partiel qui limite le niveau d'information. - Risque de manque de visibilité/notoriété selon le niveau d'adhésion des opérateurs. - Un principe de volontariat de l'affichage à gérer entre catégories d'acteurs, lesquels n'ont pas tous les mêmes modes d'exposition au consommateur (produit, emballage du produit et communication institutionnelle pour les industries alimentaires, lieu physique (commerce ou restaurant) pour les établissements en remise directe, lieu physique d'affichage des menus pour la restauration hors domicile, etc.).
Synthèse	Ce système transitoire, basé en partie sur le volontariat, présente une meilleure acceptabilité chez les opérateurs, mais repose sur le principe d'un fort effet d'entraînement induit. Or, celui-ci dépendra : <ul style="list-style-type: none"> • de la pression médiatique générée au démarrage du système ; • de l'atteinte d'une masse critique d'établissements affichant leurs notes (visibilité globale du système) ; • de l'adhésion des syndicats pouvant encourager leurs adhérents à participer au dispositif.

S3 : Scénario « Notes individuelles avec affichage obligatoire »	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Valorisation des établissements présentant un bon niveau d'hygiène. - Effet stimulant sur l'amélioration des pratiques (en particulier en remise directe). - Renforcement théorique de la confiance des consommateurs. - Respect de l'esprit du législateur.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Fiabilité de la note en fonction de sa « fraîcheur ». - Capacité du consommateur à comprendre l'information diffusée. - Moyens supplémentaires nécessaires pour les contrôles en remise directe, afin d'avoir des fréquences de contrôle crédibles.
Synthèse	Ce système est techniquement envisageable pour l'ensemble des établissements de la chaîne alimentaire. La comparaison internationale a cependant mis en évidence l'importance d'une phase probatoire, précédant l'entrée en vigueur de ce dispositif. Par ailleurs, un travail devra porter sur l'augmentation des fréquences d'inspection en remise directe afin d'avoir davantage de résultats mis en transparence.

S4 : Scénario « Open data »	
Avantages	- Système peu coûteux et largement adaptable pour chaque utilisation.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de compréhension et d'interprétation. - Accès limité à l'information en dehors d'un public initié. - Des risques quant aux utilisations potentielles pouvant être faites.
Synthèse	Ce scénario « extrême » permet la mise en transparence avec les moyens actuels, sans faire évoluer le système en place. Mais sa plus-value est limitée par rapport aux objectifs poursuivis (information du consommateur, renforcement de la maîtrise sanitaire) avec des risques non négligeables de « dégâts collatéraux » (image des entreprises et de l'administration, procédures juridiques, etc.).

5.2. Les propositions de Blezat Consulting

S'il apparaît difficile d'identifier une proposition alliant respect de la disposition législative et forte acceptabilité des opérateurs, le scénario « affichage volontaire » semble, selon le prestataire, présenter des avantages plus importants que les autres. Par ailleurs, la comparaison internationale a montré que les systèmes qui fonctionnent reposent sur une bonne acceptabilité des acteurs économiques. De ce fait, pour y parvenir, le compromis proposé repose sur une combinaison des modalités de différents scénarios étudiés.

Blezat Consulting recommande ainsi un déploiement en deux temps, avec une première période de transition de 2 ans. Lors de la première phase, un bilan sectoriel serait diffusé en vue de disposer de données factuelles et globales, facteur de transparence essentielle. Un système de notations individuelles serait établi mais l'affichage par les opérateurs se ferait sur une base volontaire. Ce système de notation pourrait comporter des mentions valorisantes, avec la possibilité, pour les opérateurs, d'un recours non juridique une fois la note établie. Quatre niveaux pourraient être retenus pour la notation, auxquels s'ajouteraient deux niveaux sans note dans les cas où l'établissement n'aurait pas encore été inspecté et où un recours serait engagé. Cette phase se déploierait sur deux ans, pour avoir le temps d'évaluer les impacts du dispositif et mettre en place d'éventuelles actions correctives. Dans un second temps, l'affichage des notations individuelles deviendrait obligatoire pour tous les acteurs.

Conclusion

Rendre publics les résultats des contrôles sanitaires officiels réalisés auprès des opérateurs de la chaîne alimentaire s'inscrit dans une dynamique européenne et internationale. Au niveau français, plusieurs actions concourent à cet objectif. Ainsi, établie en vue de la rédaction, par la DGAL, du décret définissant les modalités d'application de l'article 45 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, la proposition de dispositif en deux temps faite par Blezat Consulting sera à mettre en perspective avec les résultats de l'expérimentation conduite à Paris et à Avignon en 2015.

Le champ de contraintes au démarrage de cette étude était important : calendrier serré limitant les possibilités de concertation avec les parties prenantes ; impulsion nationale, contrairement aux premiers dispositifs mis en place au niveau international ; cadre de référence complexe – PNCOPA, types d'établissements concernés, partage des compétences entre administrations, etc. ; diversité des acteurs économiques concernés, avec des enjeux et moyens parfois asymétriques ; sujet apparemment non prioritaire pour les consommateurs, principaux bénéficiaires du changement envisagé.

Toutefois, la consultation large et itérative des acteurs concernés, le partage collectif des enseignements de la comparaison internationale et le recueil des réactions aux premières propositions présentées ont permis, dans un temps limité, de définir les contours des solutions envisagées en dernière partie de cet article. Par ailleurs, l'appropriation au fur et à mesure des éléments collectés par les services de la DGAL a conduit à travailler, en cours d'étude, sur les modalités nécessaires à la levée des freins identifiés et à la mise en place d'une plateforme de propositions interministérielles présentant des actions correctives à court et moyen termes. Enfin, le partage d'éléments chiffrés et de propositions concrètes (simulations réalisées par la DGAL sur la base des résultats des contrôles pour l'année 2014), ainsi que les possibilités envisagées d'une période de transition et d'une procédure de recours (déjà existante au demeurant), ont permis d'atténuer les craintes des acteurs. Malgré des handicaps initiaux, le consensus entre les différentes parties a commencé à émerger au cours de cette étude, ce qui devrait faciliter l'adoption des modalités d'application proposées par la DGAL.

In fine, si la publication des résultats de ces contrôles participe au mouvement général de transparence qui parcourt l'administration française, la réception par les consommateurs sera à étudier de près. Ce nouveau type d'informations, accueilli positivement d'après les résultats de l'étude, vient grossir le flot de données mises à disposition de chaque individu, par différents vecteurs, et ce tout particulièrement dans le domaine de l'alimentation. De là découlent de nouveaux questionnements, notamment sur l'appréhension, la compréhension et l'utilisation de cette diversité d'informations par les individus.

Références bibliographiques

- Ania, TNS Sofres, 2013, *Baromètre « Les Français et l'alimentation »*, mai. <http://www.ania.net/wp-content/uploads/2015/06/barometre-tns-sofres.pdf>
- Ania, Opinion Way, 2015, *Baromètre « Les Français et l'alimentation »*, 24 juin. http://www.ania.net/wp-content/uploads/2015/07/etude-ania-opinionway-les_francais-et-l-alimentation.pdf
- Babusiaux C., Guillou M., 2015, *La politique de sécurité sanitaire des aliments*, Diagnostic et propositions à l'attention de Mesdames et Messieurs les ministres de l'économie et des finances, de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, des affaires sociales et de la santé, et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 30 juin. <http://agriculture.gouv.fr/ministere/la-politique-de-securite-sanitaire-des-aliments>
- Chanséaume E., Bouillot A., Lesage M., Danan C., 2015, *Communiquer sur la qualité sanitaire des aliments en France : enjeux et perspectives*, Analyse CEP n° 87. <http://agriculture.gouv.fr/communiquer-sur-la-qualite-sanitaire-des-aliments-en-france-enjeux-et-perspectives-analyse-ndeg-87>
- Conseil national de l'alimentation, 2015, Avis n°73, *Communication et alimentation : les conditions de la confiance*.
- Crédoc, 2011, *Baromètre de la perception de l'alimentation*.
- Ethicity, 2014, *Baromètre de la Consommation durable*, 2014.
- Greenstreet Berman Ltd, 2008, *Evaluation of Scores On The Doors - Final Main Report for the Food Standards Agency*.
- IRSN, 2012, *Baromètre sur la perception des risques et de la sécurité*.
- Poulain J-P., 2012, « Risques et crises alimentaires », dans Poulain J-P., dir., *Dictionnaire des cultures alimentaires*, Puf.
- Projet Food Hygiene and Food Safety in the Baltic Region – Focus on Food, 2012, *Investigation of Award Systems for food businesses*. http://www.focus-on-food.eu/fileadmin/media/PDF/Presse/focus_on_food/1204Awardsys_long.pdf
- Raude J., 2015, « La perception des risques alimentaires : un paradoxe contemporain », dans Esnouf C., Fioramenti J., Laurieux B., dirs., *L'Alimentation à découvert*, CNRS Éditions.
- Zweers J.S., van Haeften M., Wils J., 2009, *Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA - Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen*.

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous format Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

Seules les références explicitement citées ou mobilisées dans l'article sont reprises en fin d'article.

● Compléments pour mise en ligne de l'article

Dans la perspective de la publication de l'article sur le site internet du CEP et toujours selon leur convenance, les auteurs sont par ailleurs invités à :

- adresser le lien vers leur(es) page(s) personnelle(s) à caractère « institutionnelle(s) » s'ils en disposent et s'ils souhaitent la(les) communiquer ;
- communiquer une liste de références bibliographiques de leur choix utiles pour, contextualiser, compléter ou approfondir l'article proposé ;
- proposer une liste de lien vers des sites Internet pertinents pour se renseigner sur le sujet traité ;
- proposer, le cas échéant, des annexes complémentaires ou des développements utiles mais non essentiels (précisions méthodologiques, exemples, etc.) rédigés dans la phase de préparation de l'article mais qui n'ont pas vocation à intégrer la version livrée, limitée à 50 000 caractères. Ces compléments, s'ils sont publiables, viendront enrichir la version Internet de l'article.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux fiches de lecture rédigées par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmises aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Florent Bidaud, secrétaire de rédaction : florent.bidaud@agriculture.gouv.fr
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et Études Socio-Économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

florent.bidaud@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Agriculture,
de l'Agroalimentaire et de la Forêt
Secrétariat Général
Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Bureau des ventes – BP 32688
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr
fax : 05.61.28.93.66

Abonnement : tél. : 05.61.28.93.05