



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mise en œuvre de la police sanitaire unique de l'alimentation dans le secteur de la remise directe

Rapport n°24 030

établi par

André KLEIN

Inspecteur général

Marc MEUNIER

Inspecteur général

Juillet 2024

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

Résumé	5
Liste des recommandations	7
Préambule.....	8
1. Contexte et modalités de mise en œuvre.....	10
1.1. Les objectifs de la réforme dans le secteur de la remise directe.....	10
1.2. La répartition des missions.....	11
1.2.1. La DGAL.....	11
1.2.2. Les délégataires	11
1.2.3. Les DD(ETS)PP	13
1.2.4. Les DRAAF.....	14
1.2.5. Une grande variété de situations	15
2. Point de situation après six mois de fonctionnement	17
2.1. Une situation diversement perçue et non encore stabilisée	17
2.2. Des contrôles en augmentation mais moins nombreux et aux conclusions moins sévères qu'anticipé	18
2.2.1. Les contrôles délégués réalisés	18
2.2.2. L'évaluation sanitaire des établissements contrôlés.....	22
2.3. Une adéquation entre missions et moyens acceptable	25
2.3.1. Méthodologie d'évaluation des moyens.....	25
2.3.2. Premières conclusions sur l'adéquation missions/moyens	26
3. Des points d'attention dans plusieurs domaines	29
3.1. L'encadrement du délégataire.....	29
3.2. Le management des équipes	34
3.3. Le pilotage entre le niveau national, régional et départemental	38
3.4. Les outils	41
3.5. La communication	44
Conclusion	46
Annexes	47
Annexe 1 : Lettre de mission	48
Annexe 2 : Traitement des données recueillies sur les contrôles réalisés	50
Annexe 3 : Évaluation des moyens humains nécessaires dans les DD(ETS)PP et les DRAAF	52
Annexe 4 : Réponses des DRAAF au questionnaire envoyé par la mission	60
Annexe 5 : Réponses des DD(ETS)PP au questionnaire envoyé par la mission	66
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées	77

Annexe 7 : Liste des sigles utilisés.....83
Annexe 8 : Liste des textes de référence85
Annexe 9 : Bibliographie86

RESUME

La délégation à des organismes privés des contrôles sanitaires dans les établissements de remise directe, auparavant opérée par les directions départementales (de l'emploi, du travail, des solidarités) et de la protection des populations, DD(ETS)PP, a débuté au 1^{er} janvier 2024.

Elle a pour objectif de permettre dès 2024 une augmentation de 80% du nombre de contrôles dans ce secteur.

La caractéristique de cette délégation est la profonde imbrication et donc la dépendance entre le délégataires et les DD(ETS)PP puisque l'administration continue à intervenir dans le processus au regard de ses pouvoirs de police : les DD(ETS)PP fournissent les listes d'établissement à contrôler, les délégataires font les contrôles de première intention, l'administration signe les mises en demeure pour les établissements notés en C, les délégataires font les visites de recontrôles dans la majorité des départements, et les DD(ETS)PP lèvent les mises en demeure.

L'autre caractéristique est constituée par l'intervention de différents échelons administratifs. Les délégataires ayant un périmètre de compétence pouvant couvrir jusqu'à quatre régions, un pilotage à la fois régional mais aussi national pour garantir une harmonisation des pratiques est nécessaire.

Le démarrage a été lent et aujourd'hui les contrôles réalisés sont encore nettement en deçà de la programmation à date. Il est probable que les 60 000 primocontrôles programmés sur l'année ne seront pas réalisés au 31 décembre prochain.

Il faut prendre en compte que la délégation a été mise en place au pas de charge et que le dispositif a dû démarrer alors même que tous les points de doctrine n'étaient pas calés ni les outils opérationnels en place. Elle a fonctionné en mode dégradé pendant plusieurs mois. Le délégataire a également sa part de responsabilité avec des recrutements d'inspecteurs trop lents, un manque de formation et d'encadrement interne que l'administration a dû pour partie pallier.

Les services de l'État se sont fortement investis pour faire face à une charge de travail très importante dans le suivi de la délégation, tout spécialement les cadres. Ils se sont heurtés à des réticences de leurs collaborateurs inspecteurs qui se sont sentis dépossédés d'un travail qu'ils appréciaient et estimaient faire correctement en comparaison de la prestation des délégataires. Les inspecteurs ont dû également s'adapter à un nouveau métier, celui de superviseur de la délégation qu'ils n'avaient pas forcément souhaité exercer un jour. Les organisations syndicales sont montées au créneau pour dénoncer tant le principe de cette délégation que sa mise en œuvre précipitée.

Après six mois de fonctionnement, la situation s'améliore sur tous les fronts. Les contrôles d'établissements s'accroissent, mais le rythme de croisière n'est cependant pas atteint et il est encore difficile de se projeter sur les conditions réelles d'exercice de la délégation dans les prochains mois. Des appréhensions sur une augmentation de la charge de travail et la capacité à y faire face demeurent très vives du côté des services de l'État, d'autant qu'une forte accélération des contrôles est attendue du mois de septembre prochain à la fin de l'année. Il conviendra d'être particulièrement à l'écoute des services durant cette période délicate.

S'il est malaisé de se prononcer au regard de fortes disparités locales, la mission pense néanmoins que les effectifs actuels devraient être augmentés de 9 ETP (utilisés pour ajuster les dotations départementales) pour devenir globalement suffisants en rythme de croisière, à compter du début de l'année 2025.

Pour la mission, plusieurs axes de travail de nature à faciliter un bon fonctionnement de la délégation

sont prioritaires pour les mois à venir : s'agissant des délégués, améliorer encore leur niveau de compétence, l'encadrement des inspecteurs et stabiliser les effectifs. Pour l'administration, travailler sur l'harmonisation des pratiques tant celles des délégués que les leurs et s'appuyer davantage sur les inspecteurs pour assurer le suivi de la délégation.

Dans ce cadre, un certain nombre d'ajustements sont proposés : un encadrement resserré des délégués pour obtenir les résultats que l'administration est en droit d'attendre en quantitatif et en qualitatif ; un accompagnement des agents pour les amener à s'investir avec résolution dans la délégation tout en tenant compte de leurs aspirations ; un pilotage étroit par la DGAL de l'action des services déconcentrés à maintenir pendant encore plusieurs mois ; une recherche d'efficience, notamment en mettant en place des outils et des procédures pour alléger la charge de travail des équipes ; une communication plus volontariste sur un sujet sensible qui concerne et intéresse nos concitoyens.

En conclusion, le rythme de croisière ne sera pas atteint avant six mois. Il est conseillé de mettre en place ces ajustements sans perte de temps pour s'y préparer dans de bonnes conditions et faire face également au pic d'activité attendu à la rentrée de septembre pour résorber le retard dans les contrôles.

Du respect des objectifs de contrôle et de leur qualité, dépendra la reconnaissance de la délégation par les professionnels et la population ainsi que son acceptation par les agents.

Mots clés :

Contrôles sanitaires – Établissements de remise directe – Délégué – DGAL/DRAAF/DD(ETS)PP – Mise en demeure –

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Encadrer davantage l'activité et les pratiques des délégataires par la mise en place rapide du suivi de second niveau, un formalisme plus important dans le suivi des dysfonctionnements et l'introduction de dispositions qualitatives dans la convention.
- R2.** Engager davantage les inspecteurs dans le suivi de la délégation en faisant preuve de pédagogie, en maintenant une expertise métier, en tenant compte de leurs attentes et des capacités de chacun, en valorisant le travail de suivi de la délégation.
- R3.** Conforter à la marge le pilotage interne en place par une vigilance sur la réactivité dans le traitement des réponses, sur le respect des circuits d'information, sur une communication de l'information la plus complète possible et délivrée à un rythme plus soutenu.
- R4.** Accélérer la mise en place d'un certain nombre d'outils permettant d'augmenter l'efficacité et le confort de travail : suivi de second niveau, allègement des tâches administratives.
- R5.** Lancer une communication nationale auprès des professionnels à l'approche de l'atteinte du rythme de croisière et inciter les préfets à communiquer auprès du grand public au fil de l'eau mais également sous la forme d'un point presse à l'automne.

PREAMBULE

La mission

Après des années de gestion partagée entre la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le Premier ministre a acté le 6 mai 2022 de rassembler sous un pilotage unique la police en charge de la sécurité sanitaire des aliments, sous l'égide du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire. Cette réforme fait suite aux recommandations émises par la mission inter-inspections de juillet 2019 menée par l'Inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur l'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.

Cette réforme vise à rendre l'organisation de la police de la sécurité sanitaire des aliments plus lisible et plus efficiente. Elle a été mise en œuvre progressivement au cours de l'année 2023 et, depuis le 1er janvier 2024, le MASA est le pilote unique en charge de la police sanitaire pour l'ensemble de la chaîne alimentaire dans le champ de l'alimentation humaine et animale. Cette nouvelle organisation vise à faciliter la gestion des crises sanitaires et à renforcer les contrôles à travers un dispositif de programmation, une méthodologie et un processus uniformisés des inspections. Elle répond ainsi aux attentes croissantes des consommateurs en matière de sécurité sanitaire de leur alimentation.

Cette réforme trouve son application dans le contrôle de la remise directe au sens de 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 des activités de restauration collective. Une large partie des contrôles dans le secteur de la remise directe se fait depuis le 1er janvier 2024 dans le cadre d'une délégation à des organismes qui feront l'objet d'une accréditation par le COFRAC d'ici la fin octobre 2024.

La présente mission a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des délégations dans ce secteur et les premiers résultats des contrôles délégués. Elle a vocation ensuite à :

- Identifier les conséquences de cette organisation nouvelle des contrôles pour les services déconcentrés (gestion des suites en particulier) ;
- Évaluer l'organisation mise en place pour la réalisation des contrôles en remise directe ;
- Repérer toutes les entraves qui pourraient expliquer les difficultés des services à atteindre l'ensemble des objectifs fixés par la réformer.

Sur cette base il lui est demandé de proposer d'éventuels ajustements en termes de moyens alloués, d'organisation des services, de méthodes d'inspection et de besoins de formation continue. De premiers éléments ont été remis fin avril pour permettre à la DGAL de conduire, dans le cadre des conférences budgétaires du printemps 2024, la clause de revoyure afin d'améliorer l'adéquation des moyens aux besoins.

Il ne s'agit donc pas pour la mission de discuter de la pertinence de la délégation mais de proposer d'éventuelles pistes d'amélioration dans sa conception actuelle.

La méthode de travail

Dans le cadre de son travail, la mission s'est entretenue avec des personnes assurant le suivi de la délégation des contrôles de remise directe au niveau de l'administration centrale (DGAL), des directions régionales (DRAAF) et des DD(ETS)PP.

Pour suivre les évolutions dans les services pendant le temps de la mission, elle a porté une attention toute particulière à quelques départements et régions :

- La région Centre-Val de Loire et les départements de l'Indre et de l'Indre-et-Loire (délégué Inovalys/GDS Centre-Val de Loire) ;
- La région Nouvelle-Aquitaine et le département de la Gironde (délégué Apave) ;
- La région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône (délégué Bureau Veritas) ;
- La région Île-de-France et les départements du Val d'Oise et de la Seine-Saint-Denis (bureau Veritas).

La mission a eu également des entretiens avec les différents délégués.

Elle a envoyé un questionnaire à l'ensemble des DD(ETS)PP avec des questions portant sur le ressenti de la délégation dans les services, le degré d'implication des cadres B, le pourcentage de requalification à la hausse ou à la baisse de la notation des rapports, les recontrôles réalisés par les DD(ETS)PP, les points positifs/négatifs de la délégation, les difficultés de mise en place rencontrées, les points de vigilance et facteurs de réussite. Le taux de réponse a été de 75 % (71 réponses sur 95 questionnaires envoyés, hors Paris et OutreMer où la délégation ne s'applique pas).

De même, un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des DRAAF avec des questions portant sur leur organisation, les mesures de suivi de second niveau mises en place, les aspects positifs et négatifs de la délégation, les principales difficultés rencontrées/points de vigilance/facteurs de réussite. Le taux de réponse a été de 100%. Les réponses à ces deux questionnaires et leur traitement figurent en annexe.

Quatre déplacements en département (33, 36, 37, 95) ont permis des échanges avec l'encadrement et les inspecteurs des DD(ETS)PP en tête à tête ou en groupe, les agents du délégué et dans deux cas le préfet du département.

Enfin, la mission a été invitée par la SDSSA à participer à plusieurs réunions avec les délégués et les DRAAF.

1. CONTEXTE ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

1.1. Les objectifs de la réforme dans le secteur de la remise directe

La mise en place de la police unique en matière de sécurité sanitaire des aliments doit permettre le repositionnement de l'État sur les établissements de l'amont des filières présentant les risques les plus importants pour la santé du consommateur. Dès l'année 2024, il est ainsi prévu un accroissement des contrôles hors remise directe de plus de 10 % dans les secteurs des produits d'origine animale et végétale ainsi que dans celui de l'alimentation animale.

La réforme prévoit également un renforcement de la fréquence des contrôles dans le secteur de la remise directe au consommateur, avec un accroissement de leur nombre de 80% en 2024. Cette augmentation est permise par la délégation d'une grande partie de ces contrôles à des organismes accrédités selon les modalités réglementaires prévues par le règlement (UE) 2017/625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels.

Jusqu'à présent les établissements de remise directe ont fait l'objet, en moyenne, d'une inspection tous les 10 ans ; période largement supérieure à leur durée d'activité qui peut être courte en particulier dans le secteur de la restauration commerciale.

D'autre part, les contrôles en remise directe étaient réalisés de façon hétérogène selon les départements pour lesquels ils constituaient, dans tous les cas, une « variable d'ajustement », c'est-à-dire réalisés quand toutes les autres priorités nationales avaient été mises en œuvre. C'est ainsi que des départements ont pu continuer d'assurer une surveillance du secteur quand d'autres ont limité cette surveillance au traitement des plaintes des consommateurs ou aux opérations particulières (alimentation vacances, opérations CODAF par exemple). Ces contrôles étaient aussi réalisés, selon des modalités d'organisation propres à chacun des départements, par des agents de la DGCCRF.

Pour atteindre l'augmentation des contrôles en remise directe prévue par la réforme, plus des deux tiers d'entre eux sont réalisés dans le cadre d'une délégation. La délégation vise également à davantage uniformiser les processus de contrôle.

Ainsi, le délégataire a en charge les secteurs suivants :

- La restauration commerciale au sens large, y compris les cafétérias et établissements de restauration rapide ;
- Les métiers de bouche : boucheries, charcuteries, traiteurs, fromageries, poissonneries, boulangeries, pâtisseries, glaciers, confiseurs, chocolatiers etc. ;
- Les primeurs ;
- Les marchés, véhicules boutique, foires ;
- La distribution : alimentation générale, supérettes et grandes et moyennes surfaces.

L'État continue pour sa part à assurer les contrôles de la remise directe exclus du champ de la délégation. Ces contrôles concernent :

- Les producteurs fermiers ;
- Les établissements de restauration collective (agrés et non agrés) ;
- Les établissements de remise directe dérogatoires à l'obligation d'agrément ;
- Le cadre de TIAC (toxi-infection alimentaire collective) ;
- Le cadre de CODAF (Comité opérationnel anti-fraude) ;

- Les établissements caritatifs, les locaux mixtes à usage d'habitation ;
- Les recontrôles à l'échéance des mesures de police administrative (suivis de mises en demeure) selon l'analyse de risque locale ;
- Les recontrôles des établissements de remise directe faisant suite au constat du non-respect des mesures de police administrative (mises en demeure non abouties) ayant pour conséquence la fermeture par contradictoire de l'établissement ;
- Les recontrôles suite à une évaluation globale notée D (ayant pour conséquence la fermeture de l'établissement) ;
- Les établissements s'étant opposés au contrôle par l'organisme délégataire ;
- Les contrôles conduisant à des suites pénales.

Enfin, la délégation ne concerne ni les départements et régions d'Outre-Mer, ni Paris.

1.2. La répartition des missions

1.2.1. La DGAL

La DGAL est en charge de l'organisation des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments. Elle a donc depuis le printemps 2023 :

- Réalisé l'appel à candidature national afin de choisir les délégataires de façon collégiale avec les DRAAF ;
- Fait adopter les textes réglementaires permettant la délégation des contrôles officiels prévue par ailleurs par les textes européens ;
- Préparé tous les textes et documents nécessaires à la mise en œuvre de la délégation (modèles de convention, de grille d'inspection et de lettre de mise en demeure, instructions techniques, etc.) ;
- Monté et organisé les actions de formation à destination des différents acteurs ;
- Défini les développements informatiques à réaliser.

Désormais, elle anime et coordonne le réseau des agents en charge des contrôles des délégations en SSA désignés par les DRAAF et les DD(ETS)PP. Elle organise, par ailleurs, des réunions régulières avec le COFRAC qui permettront à terme de diffuser aux DRAAF une évaluation de l'action des différents délégataires et d'adapter en conséquence le contrôle de second niveau.

1.2.2. Les délégataires

Un appel à candidature sur la base de lots régionaux a permis le recrutement des délégataires.

Les critères de sélection des mieux-disant portaient sur :

- Les moyens, la compétence, l'expérience (20/50 points) ;
- L'adéquation de l'offre aux besoins de la délégation (15/50 points) ;
- Le prix (15/50 points).

Cinq offres ont été retenues et notifiées par la DGAL le 3 août 2023 :

- Apave ;
- Bureau Veritas ;
- Mérieux Nutrisciences Silliker ;
- Inovalys et le GDS Centre (les 2 derniers se partageant les départements de la région Centre

Val-de-Loire sur la base d'une convention de cotraitance).

Les activités des délégataires sont réalisées dans le cadre d'une convention technique et financière. Leur rémunération est fixée forfaitairement par contrôle. Elle varie entre les délégataires : la plus haute se situe 56% au-dessus de la plus basse. Les délégataires n'ont pas eu dans le cadre de l'examen des candidatures à s'expliquer sur le calcul du montant.

Les délégataires sont en charge des contrôles des établissements de remise directe figurant sur une liste annuelle ou bisannuelle que leur ont fournie les DD(ETS)PP et selon une programmation qu'ils fixent eux-mêmes sur une semaine ou quinze jours.



À l'issue du contrôle, le délégataire établit le rapport et attribue une note en fonction du niveau d'hygiène :

Note	Niveau d'hygiène	Nature des suites
A	Très satisfaisant	Absence de suites administratives
B	Satisfaisant	Avertissement

C	À améliorer	Mise en demeure
D	À corriger de manière urgente	Fermeture administrative

Pour les notes A et B, ils transmettent directement le rapport au professionnel et le saisissent dans l'appli de la DGAL Resyral (jusqu'à la mise en fonctionnement du module concerné, fin avril, ces rapports étaient transmis dans un mode dégradé via la plateforme Resana).

Pour les notes C, ils transmettent leur rapport et un projet de lettre de mise en demeure à la DD(ETS)PP et procèdent au recontrôle sauf cas particulier décidé par cette dernière.

En cas de note D, ils transmettent leur rapport concluant à la fermeture à la DD(EST)PP qui rédige l'arrêté préfectoral de fermeture.

Les délégataires doivent être accrédités par le COFRAC sur la base de la norme ISO 17 020 concernant les organismes d'inspections et du référentiel de la DGAL pour les contrôles sanitaires dans le secteur de la remise directe, à partir de l'évaluation :

- Du respect des règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance ;
- De la qualification de leur personnel : sélection, formation, suivi de sa compétence ;
- Des méthodes et procédures d'inspection : respect du référentiel technique, du vade-mecum, de la grille d'évaluation, gestion des dysfonctionnements ;
- Du suivi du système de management, d'audit interne, de revue de direction, d'amélioration continue.

À mi-parcours (30 juin), les délégataires adressent aux DRAAF un bilan technique et financier intermédiaire puis en fin d'année un rapport final d'exécution technique et financière justifiant l'utilisation des sommes affectées.

La procédure d'accréditation est en cours auprès du COFRAC. Ce dernier sera particulièrement attentif aux questions d'impartialité même si, s'agissant de grands groupes, ils ont l'habitude de cloisonner les différents types d'activités, notamment celles de conseil et d'audit. L'Apave a été le premier délégataire à être évalué dans le cadre de la procédure d'accréditation en juin dernier ; les quatre autres le seront en septembre et octobre 2024.

1.2.3. Les DD(ETS)PP

Les DD(ETS)PP établissent la liste des établissements de remise directe à contrôler par le délégataire en N-1 :

- Suite à une analyse de risque pour 80% de la volumétrie globale ;
- Au fur et à mesure des besoins particuliers (événementiel, etc.) en cours d'année N, pour les 20% restant.

Elles prennent en charge les suites à donner pour les établissements notés C et D :

- Vérification des rapports d'inspection, validation ou révision de l'évaluation ;
- Vérification puis signature des courriers de mise en demeure ;
- Signature des levées des mises en demeure suite au recontrôle favorable par le délégataire (ou éventuellement par leurs soins si elles le jugent utile) ;
- Rédaction et signature de l'arrêté de fermeture, visite de contrôle avant réouverture le cas échéant.

Elles assurent ainsi le suivi quantitatif et qualitatif des inspections au fil de l'eau du délégataire, à savoir la cohérence de rédaction des rapports, la rigueur de l'évaluation et la proportionnalité des suites (supervision documentaire ou échange direct avec le délégataire s'il y a un besoin de modification/révision de la note).

Elles prennent également en charge les suites pour les denrées consignées s'il y a refus de destruction de la part de l'exploitant.

Elles traitent les oppositions à contrôle.

Enfin, à terme, lorsqu'elles disposeront de davantage de temps, elles procéderont à un contrôle aléatoire de rapports A et B

1.2.4. Les DRAAF

Les DRAAF ont établi, puis signé avec les délégataires, les conventions quinquennales et les conventions techniques et financières annuelles dès le mois de novembre 2023. Elles occupent un rôle central dans ces relations et dans le suivi des conventions. À ce titre, elles attestent annuellement le service fait et assurent un contrôle quantitatif des inspections des délégataires pour verser les règlements intermédiaires.

Elles établissent les cartes professionnelles pour les agents du délégataire et leur ouvrent les accès informatiques (compte Agricol et Resytal).

La mise en œuvre du suivi de la délégation est réalisée en trois étapes principales :

- Lors de la co-signature de la convention technique et financière annuelle entre la DRAAF et le délégataire à la fin de l'année N-1 avec le versement d'une avance représentant 30% du montant de la prestation prévisionnelle établie au sein de la convention ;
- Lors d'un bilan intermédiaire (au 30 juin) qui conduit au versement d'un acompte sur la base d'un premier bilan de service fait. Ce bilan établit le nombre effectif de tâches réalisées/programmées. L'acompte est plafonné à 50% du montant annuel de la convention ;
- Après réalisation de l'exercice, au cours de l'année N+1 (au plus tard fin mars) qui permet de verser le solde de la convention sur la base du rapport final d'exécution technique et financière annuel.

Les DRAAF assurent également un contrôle de second niveau :

- Contrôle des rapports d'exécution technique et financière ;
- Réalisation du service fait intermédiaire et annuel pour la mise en paiement (solde) auquel elles procèdent ensuite ;
- Vérification de l'efficacité des contrôles ;
- Suivi des rapports C et D et des taux observés ;
- Vérification du respect des délais de transmission des rapports d'inspection et des délais de recontrôle ;
- Vérification du maintien des critères du dossier de candidature, de l'égalité de traitement des usagers ;
- Échanges d'informations, signalement en lien avec les DD(ETS)PP ;
- Échanges sur les pratiques du délégataire avec les autres DRAAF concernées.

Elles jouent un rôle d'intermédiaire entre les DD(ETS)PP et les délégataires et sont en lien avec l'administration centrale à laquelle elles font remonter les demandes des DD(ETS)PP ou des

délégataires qu'elles ne peuvent traiter à leur niveau. Dans le même temps elles font redescendre les informations ou les points évoqués par la DGAL dans un rôle d'animation régionale du réseau des DD(ETS)PP et des délégataires.

Elles peuvent, dans certaines situations, être amenées à jouer un rôle d'arbitre entre les directions départementales et les délégataires en cas d'incompréhension, de dysfonctionnement ou de litige.

Elles veillent à l'harmonisation des pratiques au sein de la région (cohérence des notations d'un département à l'autre) ou en interrégional avec les DRAAF concernées par le même délégataire.

Elles participent aux réunions de pilotage du dispositif organisées par la DGAL.

1.2.5. Une grande variété de situations

La mission a pu constater des situations très différentes entre les départements, qui rendent les analyses et les projections plus complexes.

Les disparités portent :

Sur le tissu en établissements à contrôler

- Densité en établissements concernés du département en lien avec son caractère plus ou moins rural. Elle conditionne en particulier les distances à parcourir et le temps de trajet des inspecteurs ;
- Taille des équipes d'inspecteurs du délégataire (fonction du nombre d'établissements dans le département) : suivant leur taille, elles permettent d'amortir plus ou moins facilement le départ d'un agent et offrent des possibilités variables d'échanges de bonnes pratiques en interne.

Sur les délégataires

- Organisation en interne, en particulier nombre de référents et d'encadrants avec un impact sur la formation des agents, leur accompagnement, la relecture des rapports notés A et B mais aussi C et D ;
- Politique de recrutement des agents : en masse ou par vagues ;
- Conception de l'indépendance vis-à-vis de la DD(ETS)PP : visites conjointes, prise en compte des observations des DD(ETS)PP plus ou moins bien acceptées ;
- Centralisation ou pas des contacts avec les DD(ETS)PP ;
- Outils de travail plus ou moins numérisés ;
- Modalités d'application du vade-mecum et la grille d'analyse variables, ainsi que la formation des inspecteurs.

Entre DD(ETS)PP

- Pour les DRAAF, le nombre de départements de la région, le nombre d'agents impliqués en interne sur le suivi du délégataire sont très variables ;
- Composition des effectifs de la DD(ETS)PP et du service : l'ancienneté des inspecteurs dans le service joue en particulier sur l'acceptation de la délégation ;
- Les choix opérés par les DD(ETS)PP en matière de :
 - Ciblage des listes d'établissements entre ceux qui n'ont pas été contrôlés depuis longtemps ou qui n'ont jamais été inspectés, ceux ayant eu des problèmes récemment, les établissements nouveaux, les d'établissements en fonction de leur activité (priorités locales portant sur les fastfood, restaurants indiens, etc.) ;

- Personnel en charge du suivi des établissements notés C et D : chefs de service/adjoints avec ou sans l'appui d'inspecteurs ;
 - Réalisation par la DD(ETS)PP de recontrôles ou pas des établissements faisant l'objet d'une mise en demeure ;
 - Déplacement ou pas pour la remise des arrêtés préfectoraux de fermeture ;
 - Degré d'implication de la DD(ETS)PP dans la politique de recontrôle des établissements ;
 - Possibilité pour les inspecteurs de communiquer directement avec ceux du délégataire au quotidien ou pas.
- L'impulsion donnée par les préfets dans la politique de contrôles.

2. POINT DE SITUATION APRES SIX MOIS DE FONCTIONNEMENT

2.1. Une situation diversement perçue et non encore stabilisée

La construction et la mise en place de la délégation ont été réalisées à marche forcée pour répondre à des échéances liées aux délais de transfert de compétences de la DGCCRF à la DGAL et à l'objectif de démarrage effectif des délégations au 1^{er} janvier 2024.

Les conventions quinquennales entre l'administration et les délégataires ont été signées à la fin de l'été 2023. Les délégataires ont pu alors commencer à recruter leurs inspecteurs.

La DGAL a réalisé des formations aux contrôles officiels en remise directe à destination des responsables techniques des délégataires en novembre 2023. Ces derniers ont ensuite décliné ces formations auprès de leurs équipes d'inspecteurs puis procédé à leur habilitation interne après la réalisation d'inspections de terrain avec un tuteur interne.

Le premier semestre 2024 a été marqué par le déploiement de la délégation qui, dans le meilleur des cas, a commencé fin janvier mais qui dans quelques départements vient tout juste de débiter.

Tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il faut attendre encore six mois pour que la délégation atteigne son rythme de croisière et qu'il est donc difficile de tirer à ce stade des conclusions sur son fonctionnement futur notamment sur la capacité des services à gérer les suites d'un nombre croissant de contrôles réalisés par les délégataires.

À ce stade, la mission a recueilli au sein des services de l'État lors des auditions ou au travers des réponses aux questionnaires des appréciations très différentes.

Pour les moins critiques, après des débuts délicats, la délégation des contrôles fonctionne de manière satisfaisante. Le délégataire a pris les dimensions de sa tâche, il fait preuve d'une vraie volonté pour améliorer ses prestations, les agents sont désormais bien formés et compétents, les inspections sont de qualité, les notions de flexibilité sont intégrées, les rapports et lettres de mise en demeure sont correctement rédigés. Cette période de démarrage a été marquée par l'instauration d'échanges « métiers » nombreux et confiants entre les délégataires, les DD(ETS)PP et les DRAAF pour procéder aux ajustements nécessaires et permettre aux agents du délégataire de mener à bien les contrôles dans un domaine dont ils ignoraient jusque-là les référentiels d'inspection.

Pour les plus critiques, « le compte n'y est pas » : difficulté des délégataires à intégrer l'approche maîtrise du risque lors des inspections et à se détacher de la posture d'auditeur (respect à la lettre d'un référentiel versus évolution de la maîtrise du risque sanitaire), encadrement interne défaillant obligeant les agents de la DD(ETS)PP à s'y substituer, recrutements d'agents du délégataire en nombre insuffisant, démissions conduisant à « reprendre à zéro » à chaque nouveau recrutement la période de formation et d'accompagnement, rapports d'inspection mal rédigés, à corriger systématiquement tant sur le fond que sur la forme. À titre d'illustration, une DD(ETS)PP a signalé à la mission avoir reçu le 20 juin dernier le premier projet de lettre de mise en demeure ne nécessitant pas de correction. Les services soulignent également les difficultés à établir des liens de confiance, notamment face au refus des responsables d'autoriser des contacts directs avec ses inspecteurs et à la centralisation du traitement des demandes engendrant des délais importants de réponses aux questions de l'administration. Nombreuses sont les DD(ETS)PP qui mettent en question la compétence ou la qualité des inspecteurs des délégataires. Les critiques touchent également la DGAL, en particulier sur les délais de réponse trop longs aux questions posées, le retard dans la mise à disposition des outils informatiques, les modèles de lettre de mise en demeure

peu adaptés, le retard dans les formations (au suivi de second niveau par exemple), une information donnée aux délégataires sans qu'ils soient eux-mêmes dans la boucle.

Pour sa part, la mission constate un fort investissement des services à tous les niveaux (DGAL, DRAAF, DD(ETS)PP), une réforme prise à bras le corps, avec une conscience des enjeux et des responsabilités. La mise en place de cette délégation nécessite le développement pour les agents des DD(ETS)PP et des DRAAF de nouvelles compétences pour assister, piloter, contrôler les délégataires et prendre les décisions adaptées pour des contrôles qu'ils n'ont pas réalisés. Ils doivent également faire face, et cela peut expliquer les différences d'appréciation d'un département à l'autre, à des délégataires plus ou moins enclins à coopérer avec les services de l'État, et mobilisant en interne des moyens plus ou moins proportionnés à leur mission. Cela conduit à une réelle charge de travail supplémentaire. La mission a pu comprendre l'agacement des DRAAF et DD(ETS)PP, voire leur épuisement. Côté DD(ETS)PP, l'implication des agents dépend souvent de leur ancienneté dans le service et de leur sensibilité au discours syndical. Quant à la DGAL, les retards constatés dans la mise à disposition de certains outils et formations, compréhensibles au vu des échéances, ont conduit à un mode de fonctionnement en mode dégradé, source effectivement de crispation pour les services et les délégataires. Pour autant, tous les dysfonctionnements sont identifiés au fur et à mesure de leur apparition et pris en compte.

2.2. Des contrôles en augmentation mais moins nombreux et aux conclusions moins sévères qu'anticipé

L'augmentation de la pression des contrôles est le point positif majeur souligné dans les réponses au questionnaire et ce, de manière quasi unanime : l'accroissement des contrôles grâce à la délégation est déjà ou sera notoire. Elle permet de contrôler des secteurs d'activité jusque-là délaissés (boulangeries entre autres), de couvrir tout le territoire notamment des secteurs géographiques où les inspecteurs se rendaient rarement car éloignés des bureaux des services.

Ce renforcement des contrôles conduit selon certains à « faire le ménage » et va se traduire par une amélioration de l'état sanitaire des établissements. Une DD(ETS)PP constate déjà qu'il y aura eu plus de boulangeries fermées en 4 mois qu'au cours des 5 dernières années.

Des préfets ne s'y trompent pas et communiquent fortement sur les fermetures d'établissements dans un secteur qui touche le quotidien de la population et auquel elle est particulièrement sensible.

2.2.1. Les contrôles délégués réalisés

2.2.1.1. Un nombre global de contrôles à mi-année nettement en deçà des objectifs

Le nombre total de contrôles réalisés au 30 juin est très inférieur à celui attendu et il semble improbable que l'objectif fixé pour l'année 2024 soit atteint. À mi-année, au plan national, 30 000 contrôles initiaux (60 000 contrôles programmés x 6/12 mois) devraient avoir été réalisés alors que seulement 19 645 contrôles l'ont été, ce qui représente 65% de l'objectif à date. Ce constat est à relativiser pour partie. Il faut tenir compte des variations entre délégataires et entre régions mais aussi de la période de « démarrage » qui a nécessité des ajustements et s'est traduite par de premiers contrôles qui ne pouvaient matériellement commencer avant fin janvier.

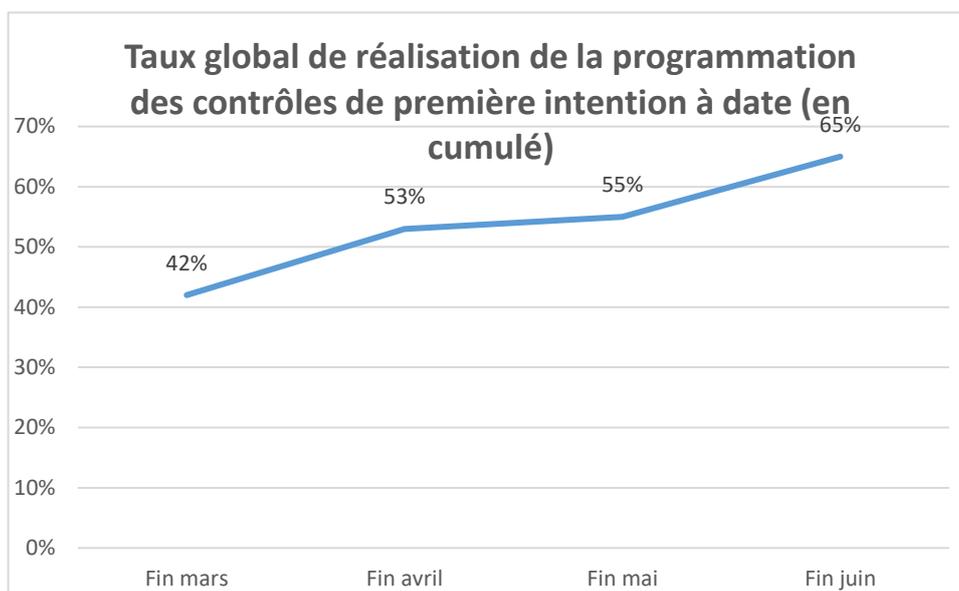
Pendant la même période, dans le cadre du suivi des mises en demeure, seuls 882 recontrôles ont été réalisés par rapport à une prévision de 7 500 recontrôles qui s'explique à la fois par le nombre

plus faible de contrôles primaires, un nombre d'établissements classés C ou D générant les recontrôles très inférieur à l'attendu et un décalage dans le temps entre contrôles et recontrôles (6 à 8 semaines en moyenne, donc un démarrage vers la mi-mars pour les premiers recontrôles).

Le nombre de recontrôles ira grandissant dans les mois à venir et permettra de mesurer le travail supplémentaire pour les directions départementales, en terme : de vérification des rapports d'inspection et des lettres de mise en demeure ; de procédures de fermeture administrative des établissements jusqu'à la visite de réouverture comprise.

À noter que faute d'inspecteurs du délégataire, dans quelques départements, les contrôles n'ont débuté qu'en juin 2024 (11 juin en Charente) et au 30 juin, on comptait encore 8 départements où moins de 50 contrôles avaient été réalisés.

2.2.1.2. Une accélération progressive des contrôles mais insuffisante pour combler le retard



Le rythme des inspections s'accélère chaque semaine et le retard de départ est progressivement rattrapé puisque les contrôles réalisés par rapport au prévisionnel sont passés de 42% de la programmation à date fin mars à 65% fin juin. En flux, entre le 31 mai et le 30 juin, le nombre de contrôles réalisés (5 895) dépasse pour la première fois le nombre attendu de contrôles mensuels (60 000/12 soit 5 000 contrôles).

Pour autant, le retard initial semble difficile à combler en totalité d'ici la fin de l'année, d'autant que le rythme des contrôles initiaux est amené à se ralentir au profit des recontrôles pour répondre à la hausse des établissements classés en C et D. Plusieurs délégataires ont d'ailleurs intégré l'impossibilité d'atteindre l'objectif, tablant sur un taux de réalisation autour de 75-80% pour 2024. L'absence de pénalité dans la convention pour taux de contrôle non atteint prive la DGAL d'un levier pour les contraindre à respecter leur engagement initial.

La marge de manœuvre repose essentiellement sur le recrutement d'inspecteurs, mais plusieurs délégataires semblent éprouver des difficultés à trouver des candidats, notamment pour intervenir dans les départements ruraux. De plus, il semble que les prestataires n'aient pas calibré leurs

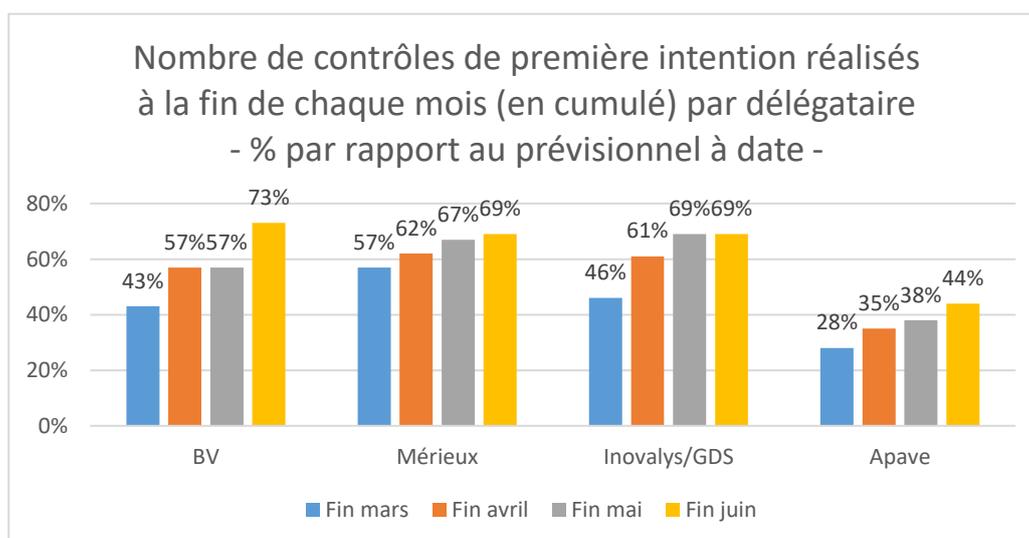
effectifs pour tenir compte des absences ou démissions d'inspecteurs comme cela se produit régulièrement. Or, plusieurs semaines s'écoulent entre la décision de recrutement et l'habilitation d'un inspecteur.

Une autre marge de manœuvre repose sur la rationalisation au maximum les tournées au détriment des départements ou zones les moins denses en établissements, pour limiter le temps de déplacement. Les délégataires auraient aussi la possibilité de privilégier les contrôles dans les GMS qui concentrent plusieurs rayons (boucherie, boulangerie, poissonnerie) chacun comptant pour un contrôle. Cette stratégie montrerait vite ses limites en raison du nombre réduit de rayons de GMS sur les listes d'établissements à inspecter. Le Bureau Veritas a équipé pour sa part ses inspecteurs de tablettes permettant la saisie du rapport d'inspection sur site et la production de courriers afin de limiter les temps de gestion administrative. Enfin, les délégataires peuvent chercher à augmenter le nombre de contrôles par agent compte tenu de leur expérience croissante. Mais les démissions récentes d'inspecteurs en raison notamment de l'augmentation de la cadence imposée montrent là encore les limites d'une telle politique.

Les délégataires s'emploient également à atténuer leur responsabilité ou à la partager avec l'État, en mettant en particulier en avant le fait que les listes d'établissements transmises pour 2024 n'étaient pas à jour, occasionnant des déplacements improductifs de leurs agents (10 à 15% d'établissements selon les délégataires). Cet argument ne peut pas néanmoins expliquer le retard pris d'autant que les délégataires, quand ils préparent les tournées de leurs inspecteurs, ont la possibilité de vérifier par différents moyens si l'établissement est bien ouvert. Une fois sur place, l'inspecteur est autorisé à procéder à l'inspection dans les locaux prévus même si l'activité ou le professionnel ont changé. Il peut également se rendre dans un établissement voisin figurant sur la liste voire exceptionnellement dans un établissement non listé.

Le retard dans la mise à disposition de l'outil Resyral, qui a conduit pendant plusieurs mois à un fonctionnement en mode dégradé plus coûteux en temps, est davantage recevable même si les pertes de temps ne sont pas très importantes.

2.2.1.3. Des variations entre délégataires et entre régions



Tous les délégataires n'ont pas recruté leurs inspecteurs au même rythme, ce qui explique pour partie les retards. Certains d'entre eux ont depuis mai recruté la totalité de leurs équipes d'inspecteurs, comme Inovalys, le GDS Centre et Mérieux. D'autres sont toujours en phase de recrutement comme l'Apave, le Bureau Veritas.

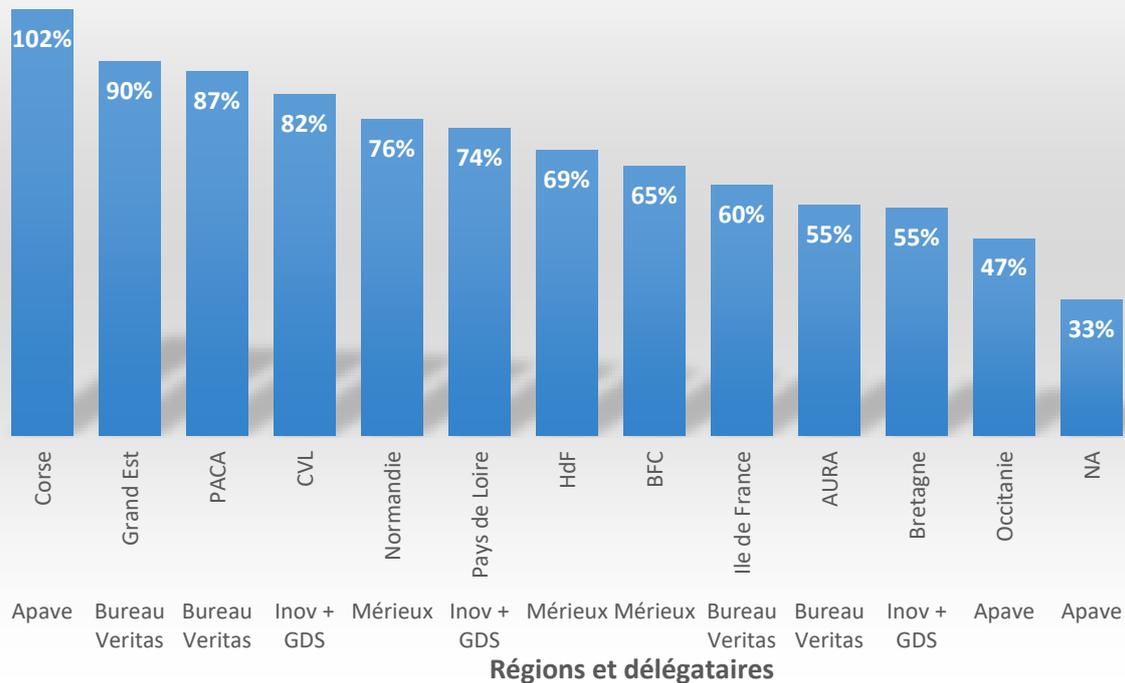
DÉLÉGATAIRE	Cible (en ETP)	Recrutés (en ETP et %)
Apave	58	46 (79%)
Bureau Veritas	123	79 (64%)
Mérieux	34	32 (94%)
Inovalys et GDS Centre	32	32 (100%)
TOTAL GENERAL	247	189 (76%)

Le Bureau Veritas, même s'il doit encore procéder à des recrutements (il a revu en juin à la hausse sa cible qui est passée de 100 à 123 recrutements, a fortement accéléré la cadence des contrôles en juin dernier et est passé en un mois de 57 à 73 % de l'atteinte des objectifs à date. Sur le seul mois de juin, il a réalisé 3 806 primo-contrôles alors que sa moyenne mensuelle lissée sur l'année devait être de 2 672 primo-contrôles (32 064/12 mois).

En revanche, malgré la demande que lui a adressée la DRAAF Nouvelle Aquitaine de mettre en place un plan d'action pour limiter la sous-réalisation des contrôles à la fin du premier semestre, la situation de l'Apave n'a guère évolué. Pour expliquer son retard manifeste par rapport aux autres, cet organisme a mis en avant sa politique assumée en début d'année afin de procéder aux recrutements par vague pour simplifier les actions de formation. Désormais, elle avance un manque d'efficacité des équipes due à l'encadrement défaillant du seul coordinateur pour ses 3 régions sur lequel elle s'était appuyée et qu'elle vient de remplacer. Son successeur sera secondé par deux adjoints. Ainsi, elle se fait fort de disposer d'une équipe plus compétente d'inspecteurs en septembre et d'un encadrement renforcé qui conduiront à une forte augmentation des contrôles. La DRAAF Nouvelle Aquitaine reste dubitative, échaudée par plusieurs engagements non tenus. La mission qui a eu l'occasion d'auditionner par deux fois le responsable technique de l'Apave partage ses doutes.

Plus généralement, les difficultés de recrutement d'inspecteurs rencontrées par les délégataires interrogent. Elles sont à relier à : un niveau d'étude des candidats élevé (souvent des Bac +5 alors que l'exigence figurant dans le cahier des charges de l'appel à candidatures était de Bac +2) et l'expérience requise en hygiène alimentaire ; la localisation de certains postes dans des départements ruraux avec un vivier de candidats qualifiés plus réduit et une moindre attractivité ; le niveau de rémunération ; et surtout un rythme de contrôles imposé trop lourd surtout dans un contexte où pour rattraper le retard les délégataires accélèrent la cadence.

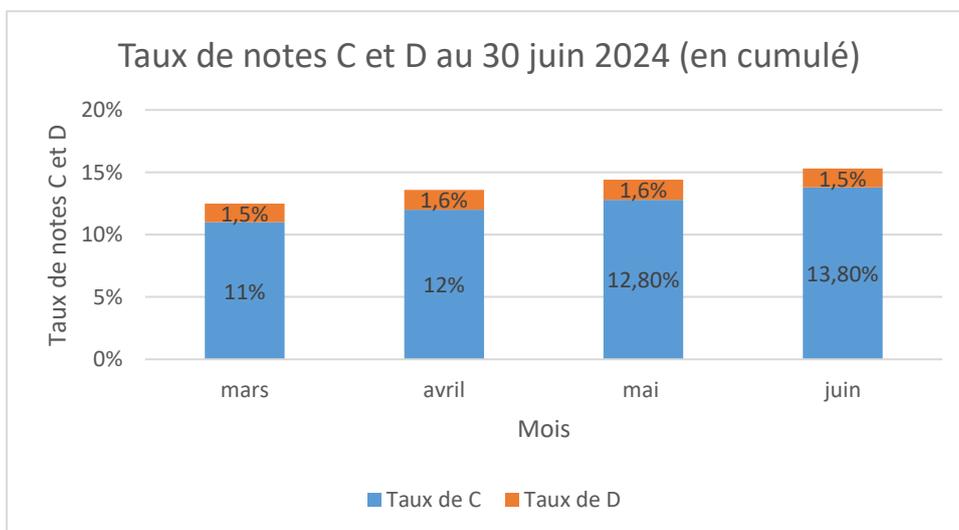
Pourcentage de contrôles réalisés par délégataires et régions par rapport à la programmation fixée au 30 juin 2024



Les différences entre régions sont très importantes : si dans les régions Grand Est et PACA le taux de réalisation est autour de 90%, il n'est que de 33% en Nouvelle Aquitaine et 47% en Occitanie. La composante délégataire y est pour beaucoup même si pour un même délégataire les différences peuvent également être notoires (pour Inovalys, 55% en Bretagne, 82% dans le Val-de-Loire). Ce sont toujours les questions de recrutement et d'encadrement qui sont mises en avant pour les expliquer.

2.2.2. L'évaluation sanitaire des établissements contrôlés

2.2.2.1. Des établissements notés en « C » ou « D » en augmentation



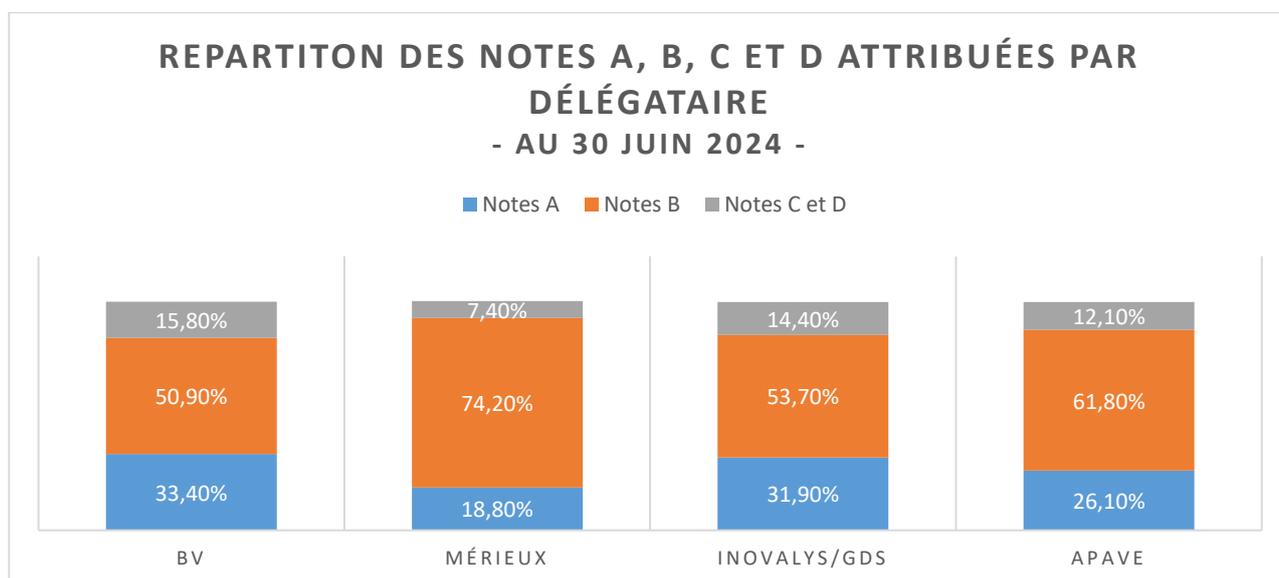
La DGAL avait estimé un taux de mises en demeure (établissements notés C) à 25% des 60 000 contrôles initiaux, soit 15 000 recontrôles à assurer par les délégataires. Elle avait également estimé à 8 % les contrôles conduisant à une fermeture, soit 5 000 établissements concernés (directement ou à l'issue d'une première notation en C).

Au 30 juin, le taux de notes C et de D des contrôles délégués est respectivement de 13,8% et 1,5% soit très en deçà des prévisions. L'évolution montre une légère mais régulière augmentation de ces deux taux depuis le début des contrôles. Mais il s'agit de taux cumulés à date. En fait, en flux pour le seul mois de juin le taux de C et de D est nettement plus important : 1 075/5 895 contrôles soit 18%.

L'augmentation constatée peut s'expliquer par l'assurance acquise par les agents du délégataire qui hésitent moins à mettre des notes C et D. L'attribution progressive aux agents par le référent interne d'établissements plus difficiles que ceux sélectionnés pendant la phase de rodage (les rayons des GMS ou les établissements de restauration rapide appartenant à de grandes chaînes par exemple) peut constituer également un élément d'explication.

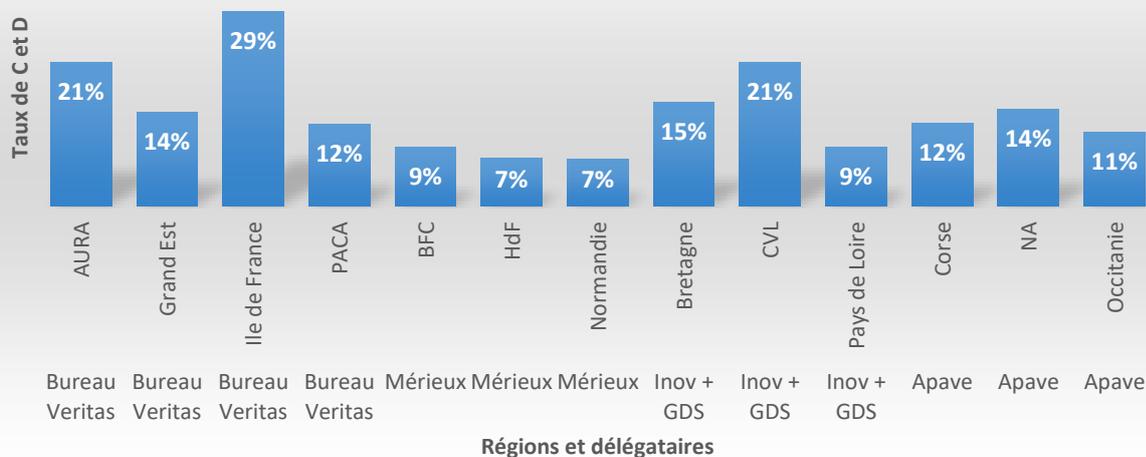
Ces taux sont néanmoins à prendre avec précaution car le rythme de croisière des inspections n'est pas encore atteint et les inspecteurs n'ont pas encore tous la maîtrise totale de leurs tâches.

2.2.2.2. Des évaluations variables selon les délégataires, les régions et les départements



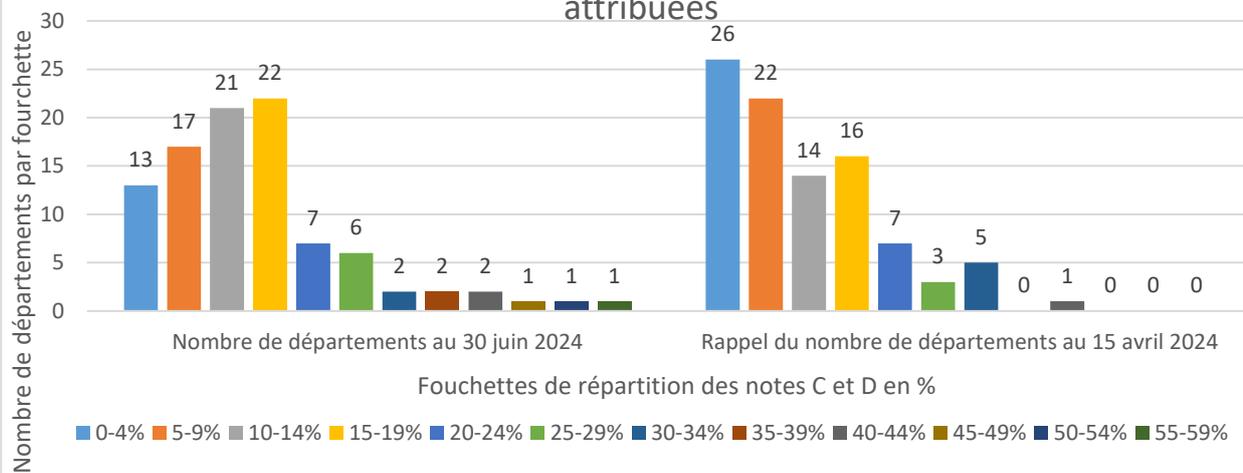
On constate des taux relativement proches entre délégataires. La seule exception concerne Mérieux qui présente à la fois un pourcentage de note C très inférieur aux autres. Son taux de note C très bas pourrait être dû à deux raisons : une sélection pendant la période de rodage d'établissements a priori sans trop de problèmes sanitaires (plan de maîtrise sanitaire présent, établissement déjà contrôlés par la DD(ETS)PP, grande chaîne...) ; un problème de méthode de remplissage des grilles avec une sous-évaluation parfois des constats faits dans les rapports d'inspection. À noter que Mérieux a fait savoir en avril que le taux de C allait augmenter du fait du calage de la méthode d'inspection et d'établissements inspectés plus variés.

Taux de notes C et D attribuées par le délégataire selon les régions au 30 juin 2024



Pour les régions, les taux de notes C et D sont relativement homogènes pour un même délégataire, sauf pour Mérieux. Et on retrouve les taux les plus bas dans les 3 régions confiées à Mérieux ce qui illustre là encore que la composante délégataire est très importante.

Repartition des départements en fonction du % de notes C et D attribuées



Les deux graphes montrent que de plus en plus de départements ont des taux de notes C et D élevés et donc que les inspecteurs sont devenus plus sévères dans leur notation. Ainsi, le nombre de départements situés dans la fourchette 0-10% de notes C et D est passé de 48 à 30 et inversement, celui de la fourchette 10-20% de 30 à 42.

Dans les 15 départements dont le pourcentage de notes C et D est supérieur à 25% figurent les 7 départements de la région parisienne. Dans les 13 départements dont le pourcentage de notes C et D est inférieur à 5%, aucun ne dépasse les 500 000 habitants

Plusieurs facteurs sont évoqués par des DD(ETS)PP pour expliquer des différences départementales, comme :

- Le grand nombre des établissements de restauration rapide souvent associés à un taux de rotation important et à des professionnels moins au fait des règles d'hygiène, favorisant les notes C ou D ;
- Des services de DD(ETS)PP qui ont privilégié au cours des dernières années le contrôle des établissements de transformation très nombreux dans certaines régions (type Bretagne) au détriment des établissements de remise directe conduisant à une dégradation plus forte des conditions d'hygiène ou inversement, dans des zones touristiques, des établissements de remise directe au bon niveau d'hygiène du fait de contrôles plus fréquents.

En conclusion du point 2.2 les contrôles et les notes se rapprochent des cibles, même si le retard semble difficilement rattrapable. De fortes disparités entre délégataires, régions et départements demeurent, illustrant toute l'importance d'un suivi et d'une harmonisation de pratiques, tant par le niveau national que régional et départemental.

2.3. Une adéquation entre missions et moyens acceptable

2.3.1. Méthodologie d'évaluation des moyens

Méthodologie et évaluation des moyens.

La délégation des contrôles des établissements de remise directe et les moyens qui y sont consacrés doivent permettre d'atteindre l'objectif d'une augmentation de 80% de ces contrôles et d'atteindre 100 000 inspections par an dans ce secteur.

Dans une note du 18 janvier 2024 adressée à la directrice générale de l'alimentation par la sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments, il est fait mention pour 2024 de 99 000 contrôles en remise directe dont 75 000 confiés aux délégataires (60 000 contrôles de première intention et 15 000 recontrôles) et 24 000 contrôles et recontrôles pour l'État dont 20 700 hors Paris et DOM.

Pour évaluer les moyens à consacrer au contrôle des établissements de remise directe par l'administration, en régie ou via la délégation, la mission a listé de manière précise les différentes tâches à accomplir. En s'appuyant sur des échanges avec les 5 DD(ETS)PP et les 4 DRAAF interrogées, elle a quantifié et évalué le temps de travail que chacune nécessite. Ces temps de travail ont été appréciés différemment d'un service à l'autre. La mission a pu néanmoins les rapprocher de manière cohérente en croisant les réponses. Le parti pris retenu a été de faire une projection en rythme de croisière plutôt que de quantifier la mobilisation actuelle qui va encore évoluer jusqu'à la fin de l'année. Le détail des calculs figure à l'annexe 3.

Pour les DD(ETS)PP

ACTIVITÉS	Volume horaire	0%
Contrôles initiaux/Suites réalisés par la DD(ETS)PP	113 040 H	47%
Intervention de la DD(ETS)PP sur les « C » et « D » suite à contrôle initial par le délégataire	75 900 H	31%
Suivi de second niveau de la délégation	54 264 H	22%

Sous-total : activités directement liées au contrôle de la remise directe	243 204 H	100%
Sous-total : quote-part du temps consacré aux tâches quotidiennes transversales (1/5^{ème} du sous-total précédent)*	48 641 H	
TOTAL GENERAL	291 845 H	

* : veille documentaire, réponse aux questions des usagers, temps d'échange divers, réponse à des mails divers, gestion administrative personnelle etc.

Presque la moitié du temps consacré aux contrôles de remise directe en rythme de croisière concernera la programmation propre aux DD(ETS)PP, celle qui ne fait pas l'objet d'une délégation.

Pour les DRAAF

ACTIVITÉS	Volume horaire	%
Suivi de second niveau du délégataire	5 850 H	41%
Accompagnement des DD(ETS)PP	2 080 H	15%
Animation du réseau des délégataires et DD(ETS)PP	5 174 H	36%
Relations avec la DGAL	1 170 H	8%
Sous-total : activités directement liées aux contrôles de remise directe	14 274 H	100%
Sous-total : quote-part du temps consacré aux tâches quotidiennes transversales* (1/5^{ème} du sous-total précédent)	2 855 H	
TOTAL GENERAL	17 129 H	

* : veille documentaire, réponse aux questions des usagers, temps d'échange divers, réponse à des mails divers, gestion administrative personnelle etc.

2.3.2. Premières conclusions sur l'adéquation missions/moyens

En 2019, 121 ETP étaient affectés par la DGAL aux contrôles des établissements de remise directe, tous secteurs confondus.

Comme indiqué ci-dessus, dans la note du 18 janvier 2024 à la directrice générale de l'alimentation, le service des actions sanitaires reprend le chiffre de 99 000 contrôles sanitaires sur les établissements de remise directe chaque année à partir du 1er janvier 2024, dont 75 000 à réaliser par les délégataires (60 000 contrôles de première intention et 15 000 recontrôles suite à des mises en demeure) et 24 000 par l'administration.

Pour atteindre les objectifs d'augmentation du nombre de contrôles associés à la mise en place de la PSUA, 190 ETP ont été affectés au programme 206 du MASA.

Sur ces 190 ETP, 62 ETP ont été alloués par la DGAL aux services déconcentrés pour les contrôles de remise directe. Il s'agissait en fait du reliquat après affectation de 96 ETP pour le CPMM, 9 pour les DOM et 23 pour l'administration centrale pour conduire les nouvelles missions.

Ces 62 ETP ont été répartis de la manière suivante :

- Pour 55,5 ETP :

- 25,31 ETP pour tenir compte dans certaines régions de l'augmentation des contrôles à réaliser entre ceux effectués en 2019 et ceux programmés en 2024 ;
- 30,19 ETP pour la gestion des suites au prorata du nombre de contrôles de remise directe confiés au délégataire dans chaque région par rapport au national. À charge pour chaque DRAAF ensuite de les répartir entre les départements ;

- Pour les 6.5 ETP restants : 0.5 ETP par région pour le pilotage de la délégation.

C'est ainsi que 183 ETP (121 + 62) sont désormais affectés dans les services déconcentrés de façon théorique au contrôle des établissements de remise directe Sur la base de 1 607 heures travaillées cela représente un volume horaire dédié à l'ensemble des tâches de remise directe (déléguées et non déléguées) de 183 ETP x 1 607 H = 294 081 H.

En rythme de croisière et en raisonnant au plan national il apparaît que les moyens disponibles pour les DRAAF et les DD(ETS)PP (294 081 H) couvrent presque les besoins tels que recensés dans l'étude menée par la mission et figurant en annexe (291 845 H en DD(ETS)PP + 17 129 H en DRAAF = 308 974 H). Le différentiel serait donc de l'ordre 14 893 H soit 9 ETP.

Ces chiffres sont à prendre avec précaution :

- Les temps de contrôles ne sont pas stabilisés et il s'agit donc d'extrapolations ;
- Les estimations de temps pour une même tâche diffèrent d'une DD(ETS)PP à l'autre. Or, une variation de ½ heure sur un temps de 6 ou 8H tel que mentionné dans le rapport, peut entraîner au global une variation de 15 ETP en plus ou en moins ;
- Si le pourcentage d'établissements notés « C » s'avère plus proche de 17% que des 25 % initialement prévus et pris en compte dans les tableaux ci-dessus (11% au 15 avril 2024), le gain en ETP uniquement en termes de relecture et de correction des rapports d'inspection et des lettres de mise en demeure serait de 6 ETP ;
- En revanche, l'activité des délégataires ne sera peut-être pas lissée sur l'année et des pics pourraient fragiliser les DD(ETS)PP : nombre élevé de contrôles en période estivale lors d'évènements de type festival (contrôles demandant moins de temps) ou en fin d'exercice pour rattraper le retard ;
- De même, le calcul ne prend pas en compte, la nécessité de disposer d'une « marge d'ajustement » en termes d'effectifs pour faire face aux crises qui peuvent mobiliser les effectifs d'une DD(ETS)PP.

Enfin, il s'agit d'une approche nationale. Seule une approche département par département dans le cadre du dialogue de gestion sera susceptible de détecter et d'objectiver des situations locales tendues actuelles ou à venir. Historique et ancienneté des effectifs, impact des nouvelles missions intégrées au service SSA dans le cadre de la PSUA et demandant un fort investissement des agents (compléments alimentaires, secteur végétal, alimentation animale, etc.), politique de chaque DRAAF pour la répartition des 62 ETP entre départements, sont autant de paramètres à prendre en considération. Ces paramètres permettront d'ajuster les dotations des départements en effectif avec les 9 ETP supplémentaires.

Comme le montre l'enquête, sur 69 DD(ETS)PP ayant répondu à la question, 30% jugent qu'elles auront besoin de moins de moyens en rythme de croisière, 32% des mêmes, 38% de davantage. Ces données sont à prendre avec circonspection, car plusieurs DD(ETS)PP mettent en avant des effectifs actuels ou à venir sur la remise directe extrêmement élevés.

Pour sa part, au plan central, la DGAL a bénéficié de 23 postes dans le cadre de PSUA mais un seul poste a été affecté spécifiquement au dossier de la remise directe. La personne qui l'occupe est employée à temps plein sur les questions d'animation de réseau et de formation. À cela, il faut ajouter, pour une partie de son temps, le chef de projet politique sanitaire unique des aliments du 3 octobre 2022 au 13 mai 2024. Cela signifie que la vingtaine d'agents des deux bureaux concernés par la remise directe de la sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments, à savoir le bureau des établissements de transformation et de distribution ainsi que le bureau d'appui à la maîtrise des risques alimentaires, ont été et demeurent fortement sollicités.

En synthèse, il semble un peu prématuré à la mission de demander des effectifs supplémentaires, sous réserve de situations départementales particulièrement tendues, dans cette période de montée en puissance progressive de la délégation. Actuellement, il n'y a en tout cas pas de situation critique qui ait été portée à sa connaissance par les DD(ETS)PP, les DRAAF ou la DGAL lors des échanges. Un pic d'activité est attendu sur la fin de l'année 2024 car les délégataires vont essayer de combler leur retard à partir de septembre. La situation risque d'être tendue durant cette période pour de nombreuses DD(ETS)PP qui vont devoir absorber un nombre important de dossiers. La situation devra être suivie de près afin d'alimenter un point sur les moyens, à faire début 2025.

3. DES POINTS D'ATTENTION DANS PLUSIEURS DOMAINES

3.1. L'encadrement du délégataire

Points positifs

Si toutes les DD(ETS)PP sont unanimes pour pointer des débuts laborieux, quelques-unes commencent à reconnaître que les inspecteurs du délégataire en poste ont atteint un niveau de compétence correct, et que les inspections sont de bonne qualité.

Certains indicateurs l'attestent : le taux de notes révisées par les DD(ETS)PP suite à un contrôle du délégataire toutes notes confondues est relativement faible et joue dans les 2 sens à peu près dans les mêmes proportions : 3,4% sont revues à la hausse et 2,4% à la baisse, ce qui sur les 5 premiers mois de fonctionnement semble raisonnable. La variabilité dans l'évaluation des établissements existe d'ailleurs aussi au sein des inspecteurs de la DD(ETS)PP.

Les refus de contrôles ne dépassent jamais quelques unités.

Les plaintes des professionnels suite à un contrôle du délégataire semblent être peu nombreuses mais la mission n'a pas pu obtenir des chiffres précis pour les quantifier.

Cependant la majorité des départements reste très critique sur la qualité du travail du délégataire.

Points négatifs

Des dysfonctionnements sont encore recensés

Sur l'inspection

- De par leur activité antérieure, les agents du délégataire sont encore trop dans une approche de type audit (or à la différence de l'audit, l'inspection nécessite un jugement professionnel s'appuyant sur le constat de non-conformités).. Ils ne sont pas tous en capacité de faire une analyse de risque en tenant compte du contexte, de la taille de l'établissement. Ils ne contextualisent pas suffisamment et opèrent les vérifications point par point en appliquant à la lettre le référentiel au lieu de porter une appréciation globale sur la maîtrise sanitaire.
- Ils peuvent ainsi éprouver des difficultés à faire jouer le principe de flexibilité malgré une formation sur le sujet organisée par la DGAL ;
- Des points du vade-mecum sont mal contrôlés du fait d'un manque de connaissances comme dans le cas de la gestion des viandes hachées ou l'appertisation. À noter que le choix de la simplification de la grille d'analyse en supprimant la nécessité de justifier les conformités, si elle permet de gagner du temps, conduit à ne plus pouvoir tempérer les non-conformités. Ni à savoir exactement ce qui a été contrôlé pour avoir une vision claire de l'établissement ;
- Les inspecteurs peuvent être trop expéditifs lors de l'inspection, abrupts dans leurs propos et pas toujours capables d'adopter la bonne posture, de gérer les conflits. Dans quelques situations, cela engendre des mouvements d'humeur chez les professionnels ou une anxiété, relayées auprès des DD(ETS)PP ;
- Les délais de recontrôles ne sont pas toujours respectés ;
- La question de l'indépendance et de l'impartialité du délégataire est posée par des DD(ETS)PP. Sont rapportés des cas de poursuite de l'accompagnement d'établissements. Une DD(ETS)PP fait ainsi état du maintien de prestations accréditées de vérification des systèmes électroniques, de dératisation, de protection incendie proposées par l'organisme

délégataire. Le COFRAC aura à se pencher sur ces questions.

Sur les rapports d'inspection et les projets de courriers de mise en demeure :

- Des incohérences sont relevées entre les notes des items, des chapitres et la note finale ;
- Mais également entre les rapports d'inspection et les lettres de mise en demeure ;
- Ces dernières manquent de synthèse, de priorisation des éléments significatifs. Elles comportent de nombreux copier/coller rendant le rapport peu lisible ;
- Enfin, sont très fréquemment mentionnés par les DD(ETS)PP un emploi de vocabulaire abscons et des fautes de français et de frappe, traduisant un manque d'application et de relecture en interne. La plupart des rapports sont en effet souvent envoyés directement au professionnel par l'inspecteur sans être visés par un encadrant du délégataire.

Des moyens déployés insuffisants peuvent expliquer ces dysfonctionnements

- Ces dysfonctionnements sont la conséquence, selon les DD(ETS)PP, d'un sous-dimensionnement des équipes du délégataire sur le terrain au regard de la charge de travail et de la cadence imposée par la hiérarchie. Les inspecteurs ne disposent pas en particulier de suffisamment de temps pour rédiger leurs rapports d'inspection ;
- Est également avancé un niveau de formation insuffisant. Les durées de formation sont très courtes au regard des tâches à accomplir. Seuls les référents ont été formés par la DGAL en novembre 2023 sur 5 jours, à charge pour eux de répercuter cette formation sur les agents (ce qu'ils font généralement sur une durée d'une semaine à quinze jours) et de la compléter par des contrôles de terrain en binôme afin de pouvoir habiliter en interne les agents (entre trois et douze contrôles sont imposés selon les délégataires). Cette durée est très inférieure à celle des inspecteurs de l'État. À noter que la formation des formateurs internes est complétée par des webinaires à l'initiative de la DGAL en fonction des besoins qui émergent au fil du temps : formation à la flexibilité, à l'utilisation de Resytal. Mais des besoins complémentaires subsistent qui ne sont pas et n'ont pas à être couverts par l'État : posture face au professionnel et gestion des conflits, rédaction administrative, formation juridique ;
- Au-delà des carences en termes de formation, les autres composantes de l'encadrement sont généralement insuffisantes : les rapports C et D ainsi que les lettres de mise en demeure sont insuffisamment relus ce qui se traduit par la transmission de documents non satisfaisants aux DD(ETS)PP ; les calendriers des recontrôles ne sont pas toujours suivis par la hiérarchie. Les agents du délégataire sont souvent trop isolés géographiquement sans pouvoir échanger entre eux pour harmoniser leurs pratiques. Comme déjà indiqué, le responsable d'un délégataire avait au moment de l'échange avec la mission en juin 2024 un seul référent pour l'ensemble des 3 régions. Il venait d'admettre que cela était insuffisant et envisageait de passer à 2,5 ETP pour assurer cette supervision.

Les DD(ETS)PP mettent cela sur le compte de la recherche d'économie face à la pression du chiffre et à l'impératif de rentabilité.

La revendication d'une indépendance contreproductive.

Même si les cas sont de moins en moins nombreux, les DD(ETS)PP ont été confrontées à des refus de délégataires de prendre en compte leurs observations au motif que dans le cadre de l'accréditation COFRAC et de son maintien, ils doivent être totalement indépendants des DD(ETS)PP dans leur évaluation et qu'ils ne peuvent s'éloigner du strict contenu du vade-mecum.

Par ailleurs, certains délégataires cherchent à limiter des contacts directs entre les DD(ETS)PP et

leurs agents au motif qu'une centralisation des échanges permet une meilleure harmonisation des pratiques. Mais cela ne favorise pas l'établissement de liens de confiance et surtout conduit à la multiplication des navettes avec des délais de réponse très longs, peu compatibles avec l'urgence de traiter les établissements classés en D voire en C.

Des conséquences en termes de charge de travail pour les DD(ETS)PP.

Certains de ces choix conduisent les délégués à se décharger de leurs tâches d'encadrement sur les DD(ETS)PP qui du coup font face à une charge de travail induite très importante. Ainsi, la formation interne et les supervisions internes étant insuffisantes, c'est bien souvent la DD(ETS)PP qui compense : reprise des lettres de mise en demeure, temps passé à expliquer les points de doctrine, réponse aux appels des professionnels non satisfaits de la manière dont s'est déroulée une inspection, etc. Cela participe à la fatigue des équipes relevée par les DD(ETS)PP, les DRAAF et les organisations professionnelles.

Cette réactivité accrue et cette disponibilité nouvelle demandées aux DD(ETS)PP viennent perturber leurs autres activités. En effet, les suites administratives à traiter (mise en demeure et fermeture) parviennent en DD(ETS)PP au fil de l'eau et placent les chefs de service dans l'impossibilité d'évaluer la charge de travail sur la semaine et d'anticiper en conséquence les moyens humains nécessaires pour prendre en charge les dossiers.

Mais des conséquences également en termes de crédibilité et d'image de l'action de l'État.

Par ailleurs, des DD(ETS)PP soulignent les remontés de professionnels, mécontents face à des comportements inappropriés, l'absence de dialogue, le refus de pouvoir participer à la visite, etc.

Compte tenu des constats ci-dessus, les DD(ETS)PP s'interrogent également sur la qualité des rapports A et B transmis directement au professionnel par l'agent du délégué sans qu'ils aient été relus par le référent interne et sans qu'elles-mêmes les voient. En cas de rapports insuffisamment travaillés, il en va de l'image de l'État avec un risque de discrédit de son action.

Une situation qui pourrait perdurer

Ces constats liés a priori à la période de rodage pourraient se perpétuer au regard de démissions d'agents des délégués après quelques mois de présence. Deux types d'explication sont avancés : épuisement des agents (rythme des contrôles, délais de route, peu de temps dédié à la rédaction, poste isolé), ou agents mal à l'aise avec l'approche analyse de risques et qui préfèrent retourner sur des postes d'auditeurs dont ils parviennent.

Aussi, apparaît-il important de fidéliser les agents. Si le départ d'un agent n'est pas forcément handicapant dans un département qui en comprend 6 ou 7, il devient plus problématique si l'agent est seul, parfois en plus sur deux départements. Sa démission entraîne alors un arrêt complet des contrôles mais également un nouvel investissement de la DD(ETS)PP pour former son successeur. Ainsi, pour beaucoup de DD(ETS)PP qui ont passé du temps à accompagner les agents délégués qui ont enfin atteint le niveau de compétence requis, la préoccupation majeure concerne la stabilité des équipes.

Les leviers d'action peu nombreux

Bien sûr au quotidien les DD(ETS)PP et des DRAAF doivent œuvrer et le font pour corriger ces différents dysfonctionnements à travers leurs contacts avec les délégués.

Il en va de même pour la DGAL soit à travers des échanges avec un délégué en bilatéral en s'appuyant sur les remontées des DRAAF soit à l'occasion de réunions toutes les six semaines associant à chaque fois un délégué avec les DRAAF de son périmètre.

Un autre levier, lorsque les précédents ne suffisent pas, serait de s'appuyer sur des conventions aux dispositions renforcées.

En effet, dans leur version actuelle, elles fixent une obligation de résultats et non de moyens : aucune disposition ne s'intéresse aux dysfonctionnements qui viennent d'être listés : formation, niveau des effectifs, qualité des rapports, etc. Quant à l'obligation de résultats, elle n'est prise en compte qu'à travers la fixation d'un nombre de contrôles à réaliser. La rémunération est forfaitaire au prorata des contrôles effectués. Aucune pénalité n'est ainsi prévue en cas de non-atteinte des objectifs.

Les conventions apparaissent insuffisamment contraignantes :

- Un seul cas de pénalité est prévu à l'article 16 de la convention-cadre et concerne uniquement le retard de la remise des rapports finaux d'exécution technique et financière annuelle, pénalité dont le taux est fixé en fonction de la durée du retard ;
- L'article 15 de la convention-cadre portant sur le reversement de sommes versées au délégataire en cas de dysfonctionnement mentionne « le délégant peut ordonner au délégataire le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées, la suspension de la subvention ou la diminution de son montant en cas de dysfonctionnement et notamment de réalisation partielle par le délégataire des contrôles prévus dans la convention d'exécution technique et financière annuelle constatée par le délégant dans les rapports finaux d'exécution ». Il ne s'agit donc que du reversement d'un trop perçu. L'absence de précisions sur les modalités de mise en œuvre et notamment sur les règles de calcul du reversement rend son utilisation malaisée ;
- La convention-cadre et la convention technique et financière prévoient respectivement dans leurs articles 10 et 12, les modalités de traitement des dysfonctionnements et instaure un signalement écrit au délégataire qui doit formuler en retour dans un délai de 15 jours une proposition d'actions correctives assorties d'un échéancier. En cas de désaccord sur les constats ou la proposition de correction, une médiation est mise en place par la DGAL avec une réponse de sa part dans les 30 jours. Si la médiation s'avère infructueuse, la convention pourra alors être résiliée. Il demeure qu'il serait délicat pour les DRAAF de résilier les conventions à ce stade du déploiement.

Préconisations

S'agissant de l'emploi d'argent public dans la délégation et d'objectifs de santé publique, l'État doit se donner les moyens d'agir de manière efficace lorsqu'il le juge utile. Par ailleurs, la crédibilité de la délégation à l'extérieur et son acceptation en interne passent par l'atteinte d'objectifs quantitatifs mais aussi qualitatifs par le délégataire.

La mission préconise de :

1) Mettre en place le suivi de second niveau le plus rapidement possible

La mission est bien consciente que cela était difficilement réalisable jusque-là, notamment le suivi des établissements classés en A et B faute de temps. L'amélioration du travail des délégataires combinée à l'engagement plus fort des inspecteurs de la DD(ETS)PP dans le suivi de la délégation devrait pouvoir permettre de l'instaurer dans les prochains mois.

Il porterait sur :

- La relecture des rapports d'inspection A et B par sondage ;
- Des contrôles inopinés sur la base des résultats de la relecture de ces rapports suivis ensuite si nécessaire de contrôles conjoints pour améliorer l'expertise de l'agent du délégataire ;

- La mise à disposition de requêtes permettant aisément et de manière harmonisée d'identifier des anomalies ou des dérives dans les inspections menées par des délégataires (refus de visites, plainte des professionnels, réévaluations des notes, etc.).

2) Formaliser davantage le traitement des dysfonctionnements

Il revient aux DD(ETS)PP et DRAAF de veiller à ce que le délégataire tienne à jour le tableau régional des dysfonctionnements tel que demandé par le COFRAC et apportent les réponses nécessaires.

Les DD(ETS)PP et les DRAAF ne doivent pas hésiter à sensibiliser les préfets sur les difficultés rencontrées et à les faire intervenir lorsque nécessaire. Il s'agit d'une politique publique dont ils mesurent l'importance mais également l'intérêt en termes de communication.

Au-delà, il revient à la DGAL de prendre à son compte et par écrit les mises au point importantes. Même si les DRAAF sont signataires des conventions et que la DGAL tient à juste titre à ce qu'elles puissent exercer leurs prérogatives, la mission considère qu'il revient à la DGAL de signer les courriers sur les dysfonctionnements majeurs d'autant que le périmètre des délégataires recouvre plusieurs régions. Ainsi, aurait-elle dû selon la mission signer à son niveau le plan d'action demandé aux délégataires dans certaines régions pour parvenir au respect du volume des inspections programmées sur 2024.

3) Assurer un encadrement plus fort délégataire via les conventions

Une mise à jour des conventions, notamment des annexes techniques, est prévue en septembre par la DGAL. La règle de non-justification des conformités serait assouplie lorsque les détailler contribuerait par exemple à donner une évaluation d'ensemble de l'établissement.

Des dispositions de portée plus importante mériteraient également être introduites dans la convention actuelle. Cependant, elles ne pourraient avoir un caractère contraignant ni occasionner de pénalités en cas de non-application car les délégataires s'opposeraient sans aucun doute à leur ajout. Les imposer nécessiterait donc de mettre fin aux conventions actuelles et de lancer un nouveau marché, ce qui n'est pas concevable.

Des obligations de moyens sous forme de préconisations pourraient cependant être éventuellement introduites ou à tout le moins être examinées avec les délégataires. Ils ont tout intérêt à avoir une vision à moyen terme (renouvellement des conventions dans quatre ans) et à s'engager dans un processus d'amélioration continue. Inenvisageable en début d'année face au travail de mise en place de la délégation, cet exercice peut aujourd'hui être proposé. Ces obligations nécessiteraient cependant :

- D'être discutées avec le COFRAC afin de ne pas empiéter sur ses prérogatives et articuler correctement le contrôle de ces obligations avec les audits qu'assure le COFRAC. Une complémentarité des interventions COFRAC/administration semble envisageable compte tenu des délais entre deux évaluations du COFRAC (18 mois) ;
- D'être objectivables et quantifiables ;
- D'être modifiables chaque année en fonction de la montée en puissance et en compétence du délégataire.

À ce stade, pourraient être retenus, tout ou partie des engagements suivants :

- Effectifs : assurer un niveau d'effectif et une stabilité dans le temps ;
- Formation : à partir de constats partagés sur les lacunes constatées, prévoir des modules

sur la flexibilité (éventuellement), l'analyse de risques, les postures et la gestion des conflits, l'expression écrite, les conséquences juridiques des décisions prises sur la base des constats du délégataire, le contentieux, etc. ;

- Encadrement interne des inspecteurs : à renforcer pour assurer leur accompagnement et le suivi des rapports d'inspection, etc. ;
- Relationnel avec l'administration : à intensifier pour favoriser les relations de confiance mais aussi l'efficacité : relations directes entre inspecteurs des deux côtés au quotidien ou réunions régulières ; contrôles menés conjointement ; partage de la programmation du délégataire le plus en amont possible afin que les DD(ETS)PP puissent organiser leur travail pour aborder les flux de C et D.

En cas d'échec sur le rajout de ces points à la convention, la DGAL pourrait inciter les DRAAF à appliquer plus systématiquement l'article 10 sur le traitement des dysfonctionnements.

R1. Encadrer davantage l'activité et les pratiques des délégataires par la mise en place rapide du suivi de second niveau, un formalisme plus important dans le suivi des dysfonctionnements et l'introduction de dispositions qualitatives dans la convention.

3.2. Le management des équipes

Points positifs

De nombreuses DD(ETS)PP pointent des conséquences positives de la délégation sur la marche de leurs services.

Ainsi, par le biais de la relecture des rapports des agents du délégataire, la délégation permet-elle aux inspecteurs de se réinterroger sur leurs pratiques professionnelles, de se réappropriier le vademecum et de retourner au référentiel et à ses lignes directrices.

La délégation pousse également à la réflexion collective et aux échanges entre inspecteurs d'un même département sur le travail du délégataire, la position à tenir face à tel ou tel rapport d'inspection. Au final cela débouche sur une harmonisation de leurs pratiques d'inspection et le sentiment valorisant d'acquiescer un statut d'expert.

Par ailleurs, des inspecteurs qui pouvaient être réticents au recours à la mise en demeure se trouvent confortés pour le faire au vu de son usage par le délégataire, ce qui conduit parfois à une politique de suites plus ferme.

Si au départ seuls quelques inspecteurs, pour la plupart les nouvelles recrues dans le service, acceptaient de s'impliquer dans le suivi de la délégation, désormais leur nombre croît progressivement.

Enfin, même si ce n'est pas encore le cas à ce stade, des DD(ETS)PP reconnaissent qu'à terme la délégation devrait permettre de libérer du temps inspecteur pour d'autres missions, notamment les missions transférées dans le cadre de la police sanitaire unique des aliments.

Points négatifs

Les principales difficultés proviennent du fait que par essence, en raison des décisions de police administrative qui ne peuvent être déléguées, il y a imbrication de l'intervention du délégataire et de l'administration. Comme indiqué, cela entraîne un surcroît de travail pour les agents de la DD(ETS)PP surtout dans la phase actuelle d'apprentissage pour les délégataires : temps passé à

la relecture de rapports et de lettres de mise en demeure mal construits et rédigés ; intervention pour pallier l'insuffisance de l'encadrement interne des agents du délégataire ; perturbation de l'organisation de leur travail pour répondre en temps réel aux questions des délégataires ou traiter en urgence des rapports C ou D.

Les inspecteurs ont dans leur très grande majorité mal vécu la délégation. Le questionnaire fait ressortir que :

- Au départ, dans 75 % des départements, les inspecteurs étaient globalement opposés à la réforme et dans 22% attentistes ;
- Aujourd'hui, la position n'a guère évolué. Parmi les 75% cités, 90% sont toujours globalement opposés à la réforme.

Cependant, l'enquête indique également que désormais dans 90% des départements tout ou partie des inspecteurs participent à la délégation : soit à travers une permanence où un jour par semaine un agent est en charge des relations avec le délégataire, soit sur la base du volontariat où un ou plusieurs agents volontaires prennent les dossiers et les appels en fonction de leur disponibilité. Si dans de nombreux cas, les volontaires sont des agents nouvellement arrivés dans le service, il arrive aussi de plus en plus souvent que des agents expérimentés s'impliquent. Dans 52% des départements, un inspecteur particulier a été désigné référent de la délégation. Au final, sur 66 DD(ETS)PP qui ont répondu, seules deux sont confrontées à un refus total des inspecteurs de participer, une autre estime cette participation inutile et trois la renvoient à plus tard.

Les DD(ETS)PP se sont investies avec résolution dans la réforme, notamment dans un premier temps par un engagement très fort des cadres qui n'ont pas ménagé leur peine dans le traitement des rapports et des courriers de mise en demeure que leur transmettaient les délégataires. Cela, pour pallier la non-participation des inspecteurs à ces tâches. Mais probablement aussi, pendant la phase de démarrage du dispositif, pour bien appréhender un dispositif nouveau, au regard des conséquences des dysfonctionnements éventuels dans un domaine aussi sensible que la sécurité sanitaire.

Comme mentionné, l'acceptation de la réforme par les catégories B est très variable selon les agents et les départements, en fonction notamment de leur ancienneté dans le métier d'inspecteur et dans le service ainsi que de leur engagement syndical. Une motion intersyndicale en date du 18 avril dernier a ainsi été transmise au ministère. Des agents, soutenus par leur syndicat, ont aussi fait remonter à la DGAL leur mécontentement. Un sondage, dont le résultat devrait être connu en juillet, a été lancé au plan national par le SNISPV sur l'état d'esprit et le vécu des agents. À noter que la motion intersyndicale du 18 avril dernier demandait « l'arrêt des délégations sans attendre la fin des marchés (4 ans) si les clauses des contrats ne sont pas respectées (impartialité, qualité, nombre, etc.) ». Elle demandait également la mise en place d'un groupe de travail avec les personnels et leurs représentants « afin de suivre en continu les conditions de la mise en place de la PSUA et les solutions aux écueils rencontrés ».

Les principaux griefs des agents à l'égard de la réforme portent sur :

- La dépossesion d'un travail qu'ils exécutaient correctement et dans lequel ils trouvaient un intérêt plus grand (déplacement dans les établissements, contact avec les professionnels, etc.) que dans les tâches administratives liées à la délégation ;
- La dévalorisation de leur métier et une perte de sens, en le confiant à des agents inexpérimentés et selon des grilles d'évaluation allégées ;

- Le risque de perte de compétence pour le service même s'il y a maintien d'une activité de contrôles d'établissements de remise directe, à travers soit d'une programmation résiduelle, soit surtout d'opérations de contrôle spécifiques : CODAF, signalements, plaintes, etc. Il est en effet mis en avant qu'il est nécessaire de contrôler tout type d'établissements, y compris ceux présentant peu de problèmes de salubrité, pour avoir une approche complète et non faussée du secteur ;
- La multiplication de tâches nouvelles conduisant à un nouveau métier : recontrôle pour la réouverture, traitement des oppositions à contrôles, saisie des déclarations d'activité, des changements de SIRET, relecture des rapports d'inspection et des lettres de mise en demeure, actions de pédagogie et d'accompagnement auprès des agents du délégataire, réponses aux questions des professionnels ;
- L'absence d'intérêt des techniciens pour ces tâches relevant à leur sens de compétences managériales. Des inspecteurs ont confié à la mission qu'ils avaient un tempérament et une appétence qui les orientaient davantage vers des tâches d'inspection et de contact avec les professionnels et qu'ils n'avaient pas choisi d'intégrer une DD(ETS)PP pour faire du management ;
- L'interrogation de certains sur la logique à demander aux inspecteurs, agents de cat B, de superviser le travail des agents du délégataire qui pour une partie importante d'entre eux ont le niveau de cadre A ;
- La perte de temps dans le traitement des suites des établissements notés C et D car les inspecteurs de la DD(ETS)PP doivent s'approprier des contrôles qu'ils n'ont pas réalisés. Avec le risque également de déceler lors des recontrôles des non-conformités qui n'avaient pas été constatées par l'agent du délégataire lors du premier contrôle ;
- Cette perte de temps est accentuée par une qualité jugée encore insuffisante du travail des délégataires due à leur inexpérience et aux objectifs de productivité qui leur sont imposés. Ces éléments leur donnent parfois le sentiment d'assurer le secrétariat du délégataire ;
- La perturbation des tâches qu'ils ont à accomplir dans d'autres domaines en raison des arrivées non programmées des rapports d'inspection des délégataires à traiter, de leurs questions auxquelles il faut répondre souvent rapidement ;
- Le sentiment de devoir recommencer à chaque fois qu'un agent du délégataire démissionne le travail de formation et d'accompagnement de son successeur pendant des mois avant qu'il ne soit opérationnel ;
- L'instauration d'une inégalité de traitement des usagers : durée différente de l'inspection entre inspecteurs des DD(ETS)PP et agents des délégataires (cadence de visite imposée supérieure) ; verbalisation ou pas face aux mêmes infractions suivant que l'inspection est menée par l'administration ou le délégataire ;
- L'impossibilité de mobiliser au pied levé les équipes du délégataire face à une situation sanitaire qui sortirait du cadre de la délégation ;

À cette liste de griefs se sont ajoutés les retards constatés dans de nombreux domaines donnant le sentiment d'une réforme précipitée et compliquant le travail des agents. En particulier dans l'accès aux fonctionnalités du système d'information Resytal obligeant le délégataire à utiliser un mode de fonctionnement dégradé pour la saisie des rapports d'inspection et le suivi des dossiers ; dans l'utilisation de modèles de courriers de mise en demeure mal conçus ; dans des formations au suivi

de second niveau trop tardives et une IT sur ce suivi qui est encore en cours d'élaboration. Il est également reproché à la DGAL d'avoir sous-estimé au départ la charge de travail due au suivi du délégataire.

L'ensemble de ces éléments entraîne de la démotivation, du mal être, voire des demandes de mutation. Quelques retours font état de crispations entre agents en raison du positionnement différent des uns et des autres et parfois d'une mauvaise ambiance dans les services.

Préconisations

De l'avis de la mission, les DD(ETS)PP doivent continuer à mettre en place une organisation qui repose davantage sur les inspecteurs, car les cadres auront du mal à faire face seuls aux tâches liées à l'augmentation des contrôles accompagnée mécaniquement d'un nombre plus élevé de mises en demeure ou de fermetures d'établissements à traiter.

L'implication des inspecteurs sera d'autant plus nécessaire qu'il va falloir mettre en place désormais le suivi qualitatif du délégataire : vérification du respect des délais pour les recontrôle, examen d'éventuelles disparités entre agents du délégataire, vérification par sondage de la qualité des rapports « A » et « B », mise en place de contrôles conjoints.

Les cadres pour leur part devront pouvoir consacrer plus de temps à l'organisation de la prise en charge par leur service des missions transférées dans le cadre de la politique sanitaire unique des aliments.

La mission préconise :

- 1) Expliquer clairement la réforme, le repositionnement attendu des inspecteurs, la politique du ministère sur la remise directe et les évolutions à venir possibles car de nombreuses questions se font jour sur l'extension de la délégation à d'autres secteurs comme la restauration collective. Il est important que les agents bénéficient de visibilité ;
- 2) Maintenir un volume d'inspections en dehors des plaintes, signalements et CODAF pour conserver la compétence et la connaissance des aspects sanitaires dans le secteur de la remise directe ;
- 3) Laisser une marge de manœuvre aux inspecteurs, notamment la possibilité pour ceux qui se sentent davantage prédisposés aux inspections, de continuer à y consacrer une part importante de leur temps de travail tout en les amenant progressivement à investir d'autres missions comme le suivi des délégataires ou les missions transférées ;
- 4) Favoriser la mise en place d'une organisation pour le suivi de la délégation adaptée au contexte et aux caractéristiques de chaque DD(ETS)PP : référent, permanences tournantes, relations avec les agents du délégataire en bilatérale ou à l'occasion de réunions, etc. ;
- 5) Accélérer la mise en place des outils (cf. infra). La mission n'a pas identifié à ce stade de nouvelles formations nécessaires pour les inspecteurs. Mais si tel devait être le cas, les formations sur site sont à privilégier à l'avenir pour favoriser la participation des agents et mettre à profit ces temps d'échange pour mieux appréhender leur quotidien et leurs préoccupations. S'agissant d'une réforme délicate portée au niveau national, la DGAL a tout intérêt à le faire même si cela sera plus compliqué pour les intervenants.
- 6) Valoriser les missions de suivi du délégataire. Il paraît délicat de valoriser l'engagement des inspecteurs en termes de rémunération ou de parcours de carrière (car dans ce cas, il faudrait également distinguer ceux qui acceptent de s'engager dans d'autres missions demandant une technicité particulière). En revanche, l'expression de marques de

reconnaissance à tous les niveaux pour le travail réalisé peut constituer une gratification appréciée. Le principe de déplacements des autorités ministérielles et/ou préfectorales sur le terrain au plus près des agents pour recueillir leur parole, constater les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans la mise en œuvre de la délégation mais aussi leur engagement, manifester la confiance des pouvoirs publics à leur égard, mérite d'être étudiée.

R2. Engager davantage les inspecteurs dans le suivi de la délégation en faisant preuve de pédagogie, en maintenant une expertise métier, en tenant compte de leurs attentes et des capacités de chacun, en valorisant le travail de suivi de la délégation.

3.3. Le pilotage entre le niveau national, régional et départemental

Points positifs

La délégation se traduit par un renforcement des liens entre l'échelon régional et départemental qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble sur la question des contrôles sanitaires de remise directe. Les questions que pose la délégation poussent à des échanges plus fréquents et à une harmonisation des pratiques entre départements voire à l'échelon national lorsque les questions conduisent la DGAL à préciser des points de doctrine.

L'animation du réseau par la DGAL et les DRAAF est jugée globalement satisfaisante.

Depuis le départ, la DGAL a mis en œuvre un pilotage fort et structuré des SRAL et des délégataires. Il a reposé essentiellement sur les épaules d'un chef de projet nommé en octobre 2022 et qui a quitté son poste le 13 mai 2024 pour prendre d'autres fonctions au ministère de l'Intérieur. La DGAL est bien consciente que le fonctionnement en mode projet doit se poursuivre, a minima jusqu'à la fin de l'année 2024 qui constitue une année de rodage. Il convient de s'assurer de la bonne intégration par les sous-directions et les bureaux des missions qui leur sont désormais dévolues, mais aussi de donner de la visibilité sur un pilotage rapproché de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments vis-à-vis des organisations syndicales et des agents. La gouvernance en mode projet est donc prolongée pour les six prochains mois mais sous une forme différente :

- Installation le 27 juin dernier d'un comité de suivi de la politique sanitaire unique des aliments et délégation (COSUI) pour identifier les thématiques à suivre particulièrement et les difficultés de mise en œuvre de la réforme, et de déterminer les sujets transversaux à traiter. Un plan d'action est régulièrement mis à jour. Il est composé de la directrice générale de son adjointe, du chef SAS, chef SPPSI, sous-directeurs des SDSSA, SDPRS, SDBEA, SDSPV, SDEIGIR, directeur de programme SI et MUS ;
- Installation d'un comité de suivi élargi (COSUI) en septembre prochain comprenant les mêmes acteurs ainsi que des représentants des DRAAF et DD(ETS)PP volontaires (non encore désignés) qui se réunira également tous les 4 mois en alternance avec le précédent ;
- Installation d'un groupe de travail miroir avec quelques personnels de DD(ETS)PP afin de tester les solutions proposées pour la mise en œuvre, le suivi et le pilotage de la délégation ;
- Poursuite des réunions organisées par la SDSSA depuis le début d'année avec chaque délégataire et les DRAAF concernées toutes les six semaines pour faire un point sur leur activité, les difficultés rencontrées, les attentes de l'administration à leur égard, les travaux menés par la DGAL ;
- Poursuite également des réunions organisées par la SDSSA avec l'ensemble des SRAL une

fois par mois pour informer les SRAL des avancées du plan d'action, recueillir les difficultés éventuelles et expériences des DD(ETS)PP recensées par les SRAL, partager l'information, travailler sur les pistes d'amélioration, les formations, l'harmonisation intra-administration afin de tenir un discours cohérent et homogène vis-à-vis du délégataire ;

- Enrichissement de la foire aux questions destinée aux services de l'État.

La DGAL est à l'écoute des préoccupations du terrain et met en place des webinaires dès que l'importance des sujets le requiert, tant vis-à-vis des délégataires que de services de l'État, comme ce fut le cas sur la flexibilité ou le suivi du délégataire.

Sur le fond, les points de doctrine sont précisés au fur et à mesure des demandes. Par exemple : les conditions de réalisation d'un deuxième recontrôle suivant la mise en demeure, la procédure à respecter pour les contrôles sur les marchés lorsque le professionnel se déplace sur plusieurs départements, les règles applicables dans les établissements concernant la viande hachée, le cadrage du contenu du contrôle technique et financier. La doctrine à appliquer en matière de flexibilité a constitué le sujet majeur et a fait l'objet de formations complémentaires tant pour les agents du délégataire que pour ceux de l'État.

Pour sa part, le pilotage et l'animation du réseau des DD(ETS)PP organisés ces derniers mois par les DRAAF comprennent :

- Des échanges directs en bilatéral avec une DD(ETS)PP sur des points particuliers ;
- Des réunions avec les DD(ETS)PP seules, soit les délégataires seuls ;
- Des réunions avec les DD(ETS)PP et avec le délégataire ;

Un tableau des dysfonctionnements qu'elles ont chacune mis en place et que le délégataire doit inclure dans son système qualité, est alimenté à la fois par les DD(ETS)PP et le délégataire. À cela s'ajoute un rôle de médiation en cas de litige entre les DD(ETS)PP et le délégataire.

Enfin, les DRAAF peuvent parfois prendre en charge des tâches normalement assurées par les DD(ETS)PP suite à leur demande (réponse aux plaintes, élaboration des listes, suites, ...).

Points négatifs

Les départs des préfigurateurs du BAMRA et du BETD puis du chef de projet au début du mois de mai sont intervenus un peu tôt et ont conduit à une perte temporaire du savoir et de l'historique.

Les préfets de département interrogés, au-delà du regret du transfert d'une mission de police sanitaire, indiquent qu'il leur aurait semblé cohérent d'être à la manœuvre pour l'élaboration et la signature des conventions avec le délégataire dans la mesure où ils ont la responsabilité des mesures de police administrative prises sur proposition ce dernier. Dans cette logique, ils auraient voulu être associés à la nomination des agents des délégataires.

Plusieurs griefs sont adressés par les services déconcentrés à la DGAL :

- Les DD(ETS)PP et les DRAAF regrettent que les délégataires aient parfois les réponses de la DGAL les premiers, ce qui leur permet d'en jouer dans leur rapport avec les services déconcentrés. Ils demandent donc à bénéficier du même niveau d'information au même moment. La DGAL précise pourtant qu'elle y est attentive et qu'elle transmet systématiquement aux DRAAF concernées les demandes que les délégataires lui adressent puis les met en copie des réponses qu'elle fait aux délégataires ;
- La DGAL organise sur le même thème et avec les mêmes supports, des formations/webinaires destinés aux DRAAF et aux délégataires mais séparément. Les DRAAF/DD(ETS)PP souhaitent que les séances soient communes de façon à vérifier que le

message est le même et pouvoir répondre aux délégués qui seraient tentés de faire croire à des réponses différentes. La DGAL n'y est pas favorable par crainte que l'administration affiche des positionnements ou des interprétations différentes devant les délégués ;

- La DGAL est parfois jugée trop verticale dans ses relations avec les services, insuffisamment à leur écoute ;
- Les délais de réponse de la DGAL aux questions posées sont souvent estimés trop longs (par exemple sur le suivi des commerces ambulants intervenant sur plusieurs départements, l'utilisation d'entête préfet sur les lettres de mise en demeure, etc.). À sa décharge les vérifications réglementaires voire l'élaboration d'une doctrine peuvent prendre du temps ;
- La DGAL se refuse à transmettre au COFRAC les observations remontées par les DRAAF, au motif que les observations ne sont pas toujours partagées par toutes les DRAAF ou qu'elles pourraient être perçues par le COFRAC comme une atteinte à son indépendance. Or le système des tableaux de dysfonctionnement tenus les DRAAF n'est pas totalement satisfaisant. En effet, ces tableaux sont consultés par le COFRAC à l'occasion des évaluations, ce qui n'est pas compatible avec la nécessité de corriger rapidement certains dysfonctionnements. Ce dernier, interrogé par la mission, ne voit pas d'inconvénient à être informé de dysfonctionnements entre deux évaluations ;
- Dans le même temps, la DGAL peut être jugée trop directive. Les DD(ETS)PP souhaiteraient bénéficier de davantage de latitude pour modifier par exemple les modèles de courrier ou le nombre d'établissements à contrôler par sous-axe, mettre en place des actions d'accompagnement/formation locales pour le délégué. La DGAL n'y est généralement pas favorable, car elle souhaite garder la main d'autant que les délégués lui demandent de veiller à l'harmonisation des pratiques sur le territoire national.

Ces constats illustrent la difficulté à positionner le curseur entre la centralisation dans un objectif harmonisation et l'octroi de marges de manœuvre locales pour répondre aux spécificités du terrain et faciliter l'action des services déconcentrés.

S'agissant des relations entre les DD(ETS)PP et les DRAAF, les attentes sont du même ordre : transmission d'informations plus nombreuses, réponses aux questions posées plus rapides, pas de réponse adressée au délégué sans que la DD(ETS)PP en soit informée.

Préconisations

La mission porte un regard plutôt positif sur le pilotage en place entre les différents services.

Pour autant, la mission propose les ajustements suivants pour limiter les irritants :

- 1) Être attentif en permanence à la bonne circulation de l'information, ce qui demande une grande attention, car quatre niveaux d'acteurs sont concernés dont un hors administration (les délégués) à la posture divergente.
- 2) Veiller au respect des circuits d'information : Délégué => DRAAF => DGAL => DRAAF => Délégué. Le respect de ces circuits est indispensable vis-à-vis des délégués pour montrer l'unité des services de l'État, éviter qu'ils ne jouent sur des niveaux d'information différents.
- 3) Gagner en réactivité et délai de réponse. Sans forcément aller jusqu'à la création d'un call center ou d'un guichet unique pour les DD(ETS)PP, tel que demandés par plusieurs services déconcentrés, réfléchir à comment accélérer les réponses de la DGAL aux questions des services et des délégués.

- 4) Renforcer la communication de la DGAL à destination des DRAAF en contenu et en fréquence : si des points d'étape sur la mise en place de la délégation et les sujets transversaux d'actualité sont bien présentés en réunions des chefs de SRAL, ces derniers souhaitent une information encore plus riche et fréquente. Ils sont également demandeurs de comparaisons sur l'action des différents délégataires pour pouvoir situer celle de leur propre délégataire.

Une telle organisation nécessite ensuite des DRAAF de faire des retours précis auprès des DD(ETS)PP.

R3. Conforter à la marge le pilotage interne en place par une vigilance sur la réactivité dans le traitement des réponses, le respect des circuits d'information, une communication de l'information la plus complète possible et à un rythme plus soutenu.

3.4. Les outils

Points positifs

Comme indiqué au point 2.1, la DGAL a fait son possible pour que les services et le délégataire disposent des outils nécessaires en temps et en heure : conventions, vade-mecum d'inspection, formations, modèles de courriers, etc.

De même, la DGAL s'appuie sur des groupes de travail avec les DRAAF et les DD(ETS)PP pour améliorer les outils en tant que de besoin (modèle de lettre de mise en demeure par exemple).

Points négatifs

La mise à disposition de certains outils a néanmoins pris du retard, freinant le déploiement de l'intégralité de la délégation ou à tout le moins rendant plus chronophages des tâches à réaliser :

- Ainsi l'accès du délégataire au système d'information de la DGAL, Resytal s'est fait avec quatre mois de retard. La brique PGI (contrôles initiaux) a été mise en production le 14 mars et le webinaire effectué le 22 mars. La brique traitement des suites a été mise en production le 30 mai et le webinaire a été effectué le 6 juin. Resytal est donc entièrement opérationnel pour les délégataires même si c'est depuis début juin seulement. En revanche, la brique « usagers » nécessaire à, l'injection en masse d'unité d'activité est en cours de replanification après déjà plusieurs reports.

Or Resytal devait depuis le départ être utilisé pour le suivi des tâches déléguées au travers du partage dématérialisé des informations et documents, notamment du rapport d'inspection individuel avec le cas échéant, la suite associée et le courrier d'accompagnement. Il a donc fallu travailler en mode dégradé avec des saisies sur la plateforme Resana jusqu'au 30 avril 2024. Ce retard a engendré un double travail puisque le stock de plus de 10 000 rapports d'inspection notés A et B des premiers mois doit être désormais ressaisi dans Resytal entraînant une charge de travail supplémentaire pour les délégataires même si cette saisie se fait sous une forme allégée (la DGAL l'a chiffré à 15 mn par rapport). La DGAL a fixé aux délégataires la date du 31 août pour effectuer ce travail ;

- Les formations des DRAAF au suivi de second niveau ont eu lieu tardivement (alors même que ce suivi devait commencer début janvier) : en février et avril dernier pour les DRAAF ; depuis mai et jusqu'en septembre pour les DD(ETS)PP. L'instruction technique sur ce suivi est quant à elle encore en cours de rédaction. Or, les DD(ETS)PP attendent des éléments

opérationnels afin de les guider dans ce suivi de second niveau et éviter les discordances d'un département à l'autre qui seraient mal perçues par le délégataire ;

- Le premier modèle des lettres de mise en demeure s'est révélé inadapté et les DD(ETS)PP ont passé beaucoup de temps depuis le 1^{er} janvier à reprendre les projets de courriers rédigés par les délégataires à partir de ces modèles : manque de synthèse au regard du rapport et un détail de références réglementaires rendant ce courrier peu lisible pour le professionnel. Un nouveau modèle élaboré avec des représentants des services déconcentrés a été diffusé en juin dernier : il conduit à des courriers plus simples à utiliser et à comprendre, avec suppression de formulations trop complexes pour les professionnels et une meilleure priorisation des mesures correctives attendues ;
- La préparation et la mise à jour des listes d'établissements figurant dans Resytal posent question. Les DD(ETS)PP doivent transmettre aux délégataires chaque année (ou deux fois par an), la liste des établissements à contrôler. La mise à jour de cette liste est à la charge des services déconcentrés comme le prévoit l'article 8.2 de la convention-cadre. Les délégataires mettent en avant des erreurs très fréquentes dans les listes transmises pour expliquer le retard dans les contrôles au regard de nombreux déplacements infructueux (établissements fermés, déplacement du local, changement de propriétaire ou d'activité). Or, l'implication des DD(ETS)PP dans la préparation des listes est très variable. Si le travail est correctement fait, comme l'indique une DRAAF, il permet de faire passer de 50% à 10% le nombre d'établissements non à jour. Ces pourcentages importants d'erreurs vont conduire les DD(ETS)PP à transmettre des listes complémentaires aux délégataires pour les derniers mois de l'année afin qu'ils ne soient pas bloqués faute d'établissements contrôlables en nombre suffisant. Les causes de la mauvaise qualité des listes pour la première année sont en cours d'expertise à la DGAL afin de définir les modalités pour les améliorer (croisement de fichiers etc.). Pour autant la liste ne sera jamais complètement à jour compte tenu du fort taux de rotation dans les établissements dans certains secteurs d'activité. Tous les efforts d'actualisation ne dispensent donc pas le délégataire de vérifier lors de la préparation des contrôles hebdomadaires si les établissements sont bien ouverts (vérification sur internet, auprès des mairies...) et de prévoir le contrôle d'un autre établissement à proximité figurant sur la liste si une fois sur place l'inspecteur porte close. Par ailleurs la DGAL a assoupli les règles afin que les délégataires puissent procéder au contrôle d'établissements qui ne seraient pas sur la liste.

Mais les pistes d'allègement de la charge de travail ne sont pas à rechercher uniquement du côté de la DGAL. Des marges de progrès existent aussi au sein des services déconcentrés. Un exemple parlant est celui des recontrôles. La doctrine de la DGAL est claire : ils sont à la charge des délégataires sauf cas exceptionnel. C'est une des règles fondamentales de la délégation pour dégager du temps au sein des services SSA pour d'autres missions. Or il est surprenant, à la lecture des réponses au questionnaire, de constater que les DD(ETS)PP sont loin de respecter cette règle : sur 72 départements, 35 prennent en charge plus de 10% des recontrôles dont 8 les assurent à 100%. Un examen de ces situations montre qu'elles sont totalement indépendantes de la taille du département, du délégataire ou du pourcentage de notes C et D. Elles relèvent davantage d'un manque de confiance de principe dans le délégataire que de constats objectifs puisque le taux de révision des notes à la hausse ou à la baisse dans ces départements est en grande majorité inférieur à la moyenne.

Préconisations

Il est impératif de diminuer le temps passé par les DD(ETS)PP sur le suivi des contrôles délégués pour les faire accepter par les inspecteurs et leur permettre de prendre en charge les autres missions transférées. De même il convient d'alléger les tâches indues des délégataires pour faciliter le respect des objectifs de contrôle.

Si certains dysfonctionnements sont a priori réglés ou sur le point de l'être (modèles de courrier mise en demeure, développement de briques dans Resytal, doctrine flexibilité), plusieurs chantiers doivent être menés de manière volontariste selon la mission :

1) Instaurer rapidement le suivi de second niveau.

Le contenu et la répartition des compétences dans le suivi du délégataire doivent être développés dans une IT spécifique, les termes de l'IT du 10 août 2023 n'étant pas assez précis. En particulier, les pourcentages de relecture des A et B, l'organisation des inspections conjointes y auront toute leur place. Ce suivi doit être rapidement opérationnel au vu des enjeux en termes d'harmonisation des pratiques du délégataire, de vérification du sérieux des inspections, de qualité des rapports avec des conséquences pour l'image de l'État. On peut légitimement penser que tout sera en place en octobre 2024 à l'issue des formations, de la diffusion de l'IT et de la mise à disposition de requêtes dans Resytal. Ces requêtes seront dans un premier temps très similaires à celles déjà utilisées par les DD(ETS)PP pour leurs propres inspections. Il s'agit après neuf mois de retard de tenir ces nouveaux délais.

Comme déjà indiqué, ce contrôle devra être en cohérence avec celui du COFRAC, même si un recoupement est acceptable en raison de la périodicité des évaluations du COFRAC (tous les 18 mois).

2) Transmettre les dysfonctionnements constatés par les DRAAF au COFRAC.

La mission est favorable à ce que la DGAL transmette au COFRAC les dysfonctionnements remontés par les DRAAF, quitte à vérifier avant qu'ils sont partagés par les différentes régions s'appuyant sur le même délégataire et qu'aucune solution n'a pu être trouvée.

3) Développer les outils numériques.

L'automatisation des tâches de transcription doit être recherchée, sans que pour autant elle se traduise par une simplification dommageable à l'inspection : automatisation de la rédaction de rapports et de lettres de mise en demeure ; réflexion sur l'usage de tablette pour saisir sur site le rapport d'inspection en mettant en balance les gains de temps, de fiabilité mais également les risques de simplification, de schématisation et de perte d'information ; signature électronique, etc. L'administration ne peut rester à l'écart des évolutions numériques.

4) Mettre à jour les listes d'établissements dans Resytal.

Cette mise à jour constitue un gisement de productivité important. La DGAL en est bien consciente. Un juste milieu doit être trouvé entre le temps passé à mettre à jour des listes qui ne le resteront que temporairement et des listes avec un pourcentage d'erreurs important engendrant des pertes de temps au moment des inspections. Le travail d'analyse sur l'origine des erreurs et de propositions d'amélioration est en cours. Il convient de le finaliser rapidement afin que des listes soient ensuite mises à jour et transmises aux délégataires avant la fin de l'année 2024. Les listes devront être accompagnées d'une méthodologie destinée aux DD(ETS)PP pour simplifier cette mise à jour dans le temps.

5) Réfléchir au transfert au délégataire la préparation des arrêtés de fermeture et la visite de recontrôle avant réouverture de l'établissement.

Il ne s'agit pas de confier la gestion de A à Z des mises en demeure. En effet, les fermetures d'établissement mais aussi les mises en demeure constituent aussi une mesure de police administrative. Le service juridique de la DGAL a confirmé à la mission qu'en accord avec la direction des affaires juridiques du ministère, elle avait été conduite à ne pas retenir cette option car tant l'article L201-13 du Code rural et de la pêche maritime que l'article 31 du règlement (UE) 2017/625 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2017 sur les contrôles officiels servant à assurer le respect de la législation alimentaire, excluent la possibilité pour les délégataires de prendre des décisions administratives défavorables. Or, la mise en demeure pour demander des travaux ou aménagements de mise en conformité pour des raisons de sécurité ou de salubrité est un acte qui relève clairement de la police administrative, car il implique :

- La vérification du respect des normes légales et réglementaires ;
- La formulation d'une injonction sous peine des sanctions ;
- L'éventuelle prise de mesures coercitive en cas de non-respect.

En revanche, sur le même schéma que le projet de lettre de mise en demeure, le projet d'arrêté de fermeture de l'établissement pourrait être rédigé par le délégataire puis, après relecture, signé par l'administration.

De la même manière, puisque la visite de fermeture de l'établissement est réalisée par le délégataire, celle de réouverture pourrait l'être également d'un point de vue strictement juridique (actuellement elle est effectuée par l'administration). Cependant les préfets et les DD(ETS)PP interrogés n'y sont pas très favorables au regard de l'importance que revêt à leurs yeux cette visite.

Ces deux transferts de charge au délégataire ne représentent pas de toute façon dans l'immédiat une priorité. Dans cette phase de démarrage, l'atteinte des objectifs de contrôle et les recontrôles focalisent l'attention. Mais ils pourraient être envisagés à moyen terme.

6) Interroger les départements sur certaines de leurs pratiques comme le taux de recontrôles pris en charge par le SSA.

R4. Accélérer la mise en place d'un certain nombre d'outils permettant d'augmenter l'efficacité et le confort de travail : suivi de second niveau, allègement des tâches administratives.

3.5. La communication

Elle comporte deux volets : la communication à destination des professionnels et celle à destination du grand public.

À destination des professionnels

Constats

La communication sur la délégation des contrôles auprès des organisations et syndicats professionnels des secteurs concernés a été basée sur des réunions en bilatéral au niveau de la

DGAL avec chacun d'entre eux. Par ailleurs des kits destinés à la communication auprès des professionnels au plan local ont été distribués aux DRAAF.

La communication au plan local semble avoir été assez réduite et n'a pas été répétée dans le temps. Cependant, cette communication a minima ne s'est pas traduite par des incompréhensions voire des refus de contrôle par les professionnels ou alors très rarement. Les inspecteurs des délégataires sont bien acceptés, à partir du moment où ils présentent une carte professionnelle tricolore.

Il faudra néanmoins être vigilant quand les contrôles se feront à un rythme plus soutenu. Une pression plus forte de contrôle pourrait être mal vécue et dénoncée, le délégataire servant de bouc émissaire, d'autant s'il adopte un comportement susceptible de heurter l'exploitant ou applique sans vision d'ensemble le vade-mecum.

Il est d'ailleurs plus à craindre des réactions individuelles à l'occasion d'inspections que de réactions portées collectivement compte tenu du manque de structuration de certaines de professions.

Cependant, une première montée au créneau collective s'est déjà produite au plan national avec une pétition de la fédération des bouchers/traiteurs dénonçant une application trop stricte du vade-mecum, une forte augmentation du nombre de contrôles et un comportement un peu cassant des agents des délégataires. Au plan local, les démarches auprès des préfets commencent aussi à apparaître notamment dans le secteur de la boulangerie jusqu'alors peu contrôlé. Ces démarches collectives ont pu bénéficier de l'appui de la Chambre des métiers concernée.

Préconisations

- 1) Un déplacement du ministre en charge de l'agriculture en septembre/octobre pourrait être opportun, au moment où la pression de contrôle devrait s'accroître. Sa présence à l'occasion d'une inspection comme cela avait été envisagé en début d'année permettrait de rappeler l'objectif et la montée en puissance des contrôles et de présenter le positionnement et l'appui fourni par les délégataires afin d'asseoir leur légitimité au sein du dispositif de contrôle.
- 2) À défaut ou en parallèle, une démarche proactive et concertée de l'administration en septembre prochain, tant au niveau central que déconcentré pourrait être lancée : déplacement sur le terrain suivi d'une réunion avec les représentants des professionnels pour faire un point d'étape suivi d'un point presse.

Vis-à-vis du grand public

Constats

Jusqu'à présent aucune communication grand public n'a été réalisée au plan national.

Or c'est un sujet qui en effet parle au quotidien des gens, touche à leur assiette et à leur santé et qui peut être illustré par des images fortes. C'est un sujet porteur sur lequel l'État peut asseoir facilement la crédibilité de son action et montrer qu'il s'intéresse à la population.

Certains préfets l'ont bien compris en communiquant sur les réseaux sociaux sur les fermetures avec des retours très positifs. Dans un département, la communication centrée essentiellement sur les fermetures fait selon un préfet « un tabac ». Dans un autre, le préfet publie les photos avec la mention « Nous protégeons votre santé ».

Le risque éventuel de ce type de communication est d'une part d'abimer l'image d'une profession, de l'autre d'attenter à la réputation d'un établissement et de mettre à mal sa pérennité même s'il se met en conformité. C'est pourquoi il faut éviter du nominatif (ne citer que les enseignes) ; adapter la communication au tissu local (les répercussions de la médiatisation de la fermeture d'un établissement sont plus fortes en milieu rural) ; l'ajuster également aux causes des

dysfonctionnements et à la responsabilité effective du chef de l'établissement (qui n'avait pas forcément connaissance du comportement défaillant d'un employé en son absence par exemple).

Préconisations

C'est tout d'abord une question politique, il faut savoir si le gouvernement souhaite ou pas communiquer de manière forte sur le sujet, le mettre en avant. Si tel est le cas, la mission préconise :

- 1) Une communication plutôt locale au fil de l'eau lorsqu'il y a une fermeture pour éviter les éventuelles conséquences sur l'image d'une profession.
- 2) En la complétant par un point presse à l'automne au cours duquel seraient présentés non seulement les objectifs en matière de contrôle mais surtout sur les résultats : l'augmentation constatée des contrôles permettrait de positionner positivement la délégation dont l'intervention contribue à cette augmentation. Cela permettrait également de légitimer davantage la délégation aux yeux des inspecteurs.

R5. Lancer une communication nationale auprès des professionnels à l'approche de l'atteinte du rythme de croisière et inciter les préfets à communiquer auprès du grand public au fil de l'eau mais également sous la forme d'un point presse à l'automne.

CONCLUSION

La délégation des contrôles sanitaires dans les établissements de remise directe a été mise en place dans les délais très courts. L'engagement vigoureux des services à tous les niveaux a permis d'y parvenir mais inévitablement au prix de quelques retards et dysfonctionnements. Ces derniers, bien identifiés par la DGAL sont en voie d'être résorbés.

Par ailleurs, la délégation a fortement perturbé l'organisation et le fonctionnement des DD(ETS)PP, en raison principalement d'une charge de travail très lourde pour compenser un professionnalisme au départ insuffisant chez les délégataires. Si ce travail est dans les faits correctement réalisé, c'est au détriment des autres missions du service SSA. Cette charge de travail n'avait pas été pleinement anticipée, ce qui a contribué à renforcer le rejet initial de la réforme par les inspecteurs. Même si l'adhésion progresse, elle est loin d'être générale.

Le taux de réalisation des contrôles est nettement en deçà de celui attendu et laisse présager que l'objectif de 60 000 primo-contrôles ne sera pas atteint. Les taux de notes C et D sont également inférieurs aux prévisions. Le suivi de second niveau de l'activité du délégataire par les DD(ETS)PP et DRAAF en est encore à ses tout premiers débuts.

Il est donc délicat de se prononcer sur l'adéquation entre les moyens humains nécessaires et une charge de travail des services de l'État non encore stabilisée. Néanmoins il est établi que les derniers mois de l'année risquent d'être difficiles avec une forte augmentation du volume des contrôles due à la volonté de rattrapage du retard par les délégataires. Ensuite, selon les projections réalisées par la mission, après une nécessaire augmentation au plan national de 9 ETP, les moyens humains actuels devraient être à peu près suffisants en rythme de croisière.

S'agissant des autres points soulevés dans la lettre de mission : l'organisation des services doit demeurer propre à chaque DD(ETS)PP, en fonction de ses spécificités et des aspirations des inspecteurs, même si leur participation plus massive au suivi de la délégation s'avérera indispensable. Les méthodes d'inspections et le contenu de la doctrine font l'objet d'un examen attentif par les services et la DGAL qui procèdent aux calages nécessaires. Il en va de même dans le domaine de la formation où la mission n'a pas recensé de besoins non pris en compte.

En fait, pour la mission, les principaux axes de travail prioritaires sont : s'agissant des délégataires, améliorer le niveau de compétence et stabiliser les effectifs. Pour l'administration, continuer de travailler sur l'harmonisation des pratiques tant des délégataires que des services eux-mêmes.

Pour autant la mission a détecté quelques ajustements pour faciliter le bon fonctionnement de la délégation. Elles portent sur le renforcement de l'encadrement des délégataires, les incitations pour mobiliser davantage les inspecteurs, l'amélioration à la marge du pilotage interne des services, les dispositifs permettant de gagner en efficience et une communication plus dynamique autour de la délégation.

Il s'agit en fait surtout à ce stade de laisser du temps au temps dans l'installation de ce nouveau dispositif. Une évaluation plus fine de la délégation ne pourra être effectuée qu'après un an de fonctionnement quand les délégataires auront monté en puissance tant en termes d'effectifs que de compétences. La mission conseille également de ne pas apporter de modifications dans le champ de la délégation en 2025 de manière à bénéficier d'une année pleine en fonctionnement stabilisé.

Signatures des auteurs

ANNEXES

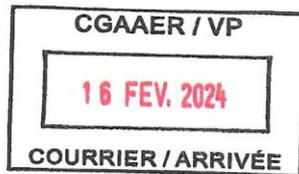
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre



Paris, le 15 FEV. 2024

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 851256

V/Réf :

Objet : ~~Projet de~~ lettre de mission d'évaluation et de conseil portant sur la mise en œuvre de la police sanitaire unique de l'alimentation dans le secteur de la remise directe.

PJ :

Après des années de gestion partagée entre la Direction Générale de l'Alimentation et la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, le Premier ministre a acté le 6 mai 2022 de rassembler sous un pilotage unique la police en charge de la sécurité sanitaire des aliments, sous l'égide du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA). Cette réforme fait suite aux recommandations émises par la mission inter-inspections de juillet 2019 menée par l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale des Affaires Sociales, l'Inspection Générale de l'Administration et le CGAAER sur l'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.

Cette réforme vise à rendre l'organisation de la police de la sécurité sanitaire des aliments plus lisible et plus efficiente. Elle s'est mise en œuvre progressivement au cours de l'année 2023 et, depuis le 1^{er} janvier 2024, le MASA est le pilote unique en charge de la police sanitaire pour l'ensemble de la chaîne alimentaire dans le champ de l'alimentation humaine et animale. Cette nouvelle organisation vise à faciliter la gestion des crises sanitaires et à renforcer les contrôles à travers un dispositif de programmation, une méthodologie et un processus uniformisés des inspections. Elle répond ainsi aux attentes croissantes des consommateurs en matière de sécurité sanitaire de leur alimentation.

Cette réforme s'accompagne d'un renforcement de la pression de contrôle sur les établissements de la chaîne alimentaire les plus à risque, ainsi que dans les établissements de remise directe au consommateur. L'objectif est ainsi un renforcement des contrôles de 10 % dans les établissements de fabrication de produits alimentaires et de 80 % dans les établissements de remise directe.

Dans les établissements de remise directe au consommateur, ce renforcement des contrôles officiels sera en partie atteint par la délégation de certaines inspections en matière de sécurité sanitaire des aliments, à des organismes publics ou privés. Cette délégation fait l'objet d'un encadrement strict en matière de qualification, de certification normative, de déontologie et d'impartialité, son contrôle est assuré par les services du MASA.

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Enfin, les moyens humains et financiers affectés à la mise en place de cette réforme ont été calibrés de manière théorique en prenant en compte les objectifs nouveaux qu'elle porte et ceux consacrés à cette police en 2022 et en 2023. Une clause de revoyure est prévue par le Secrétariat Général du Gouvernement pour vérifier l'adéquation des moyens aux besoins.

Sur ce dernier point, je souhaiterais qu'une mission d'évaluation et de conseil du CGAAER, concernant le secteur de la remise directe, soit mise en place. Ces travaux s'inscriront dans un cycle de missions réalisé autour de la mise en place de la police sanitaire unique de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Dans un premier temps, la mission évaluera la mise en œuvre des délégations dans ce secteur et les premiers résultats de ces contrôles délégués. La mission s'attachera, ensuite, à identifier les conséquences de cette organisation nouvelle des contrôles pour les services déconcentrés. Elle implique en effet un délégataire ce qui a conduit à l'acquisition de nouvelles compétences et un mode d'intervention inédit en particulier dans la gestion des suites. Elle pourra aussi évaluer l'organisation mise en place pour la réalisation des contrôles en remise directe qui concerne tous les niveaux de l'organisation administrative (administration centrale, services régionaux et départementaux). Elle repèrera également toutes les difficultés qui pourraient expliquer les difficultés des services à atteindre l'ensemble des objectifs fixés par la réforme.

Sur la base de ces évaluations, la mission proposera enfin d'éventuels ajustements en termes de moyens alloués, d'organisation des services, de méthodes d'inspection et de besoins de formation continue.

Des premiers éléments d'analyse me seront remis fin avril 2024 afin de conduire avec objectivité, dans le cadre des conférences budgétaires, en mai 2024, la clause de revoyure qui permettra d'améliorer l'adéquation des moyens aux besoins. Le rapport final me sera, quant à lui, remis dans un délai de quatre mois après la réception de la présente lettre.


Sylvain MAESTRACCI

ANNEXE 2 : TRAITEMENT DES DONNEES RECUEILLIES SUR LES CONTROLES REALISES

Source : tableau de recensement mensuel des contrôles et des notes attribuées par département sur le site Resana de la DGAL/SSA

1- Évolution du nombre de contrôles initiaux attendus et réalisés - France entière

	Nombre de contrôles attendus	Nombre de contrôles réalisés	Taux de réalisés/attendus
31 mars	15 000	6 278	42 %
30 avril	20 000	10 542	53 %
31 mai	25 000	13 750	55 %
30 juin	30 000	19 645	65 %

2- Contrôles initiaux réalisés à date par les délégataires dans les régions

Situation au 30 juin 2024

DÉLÉGATAIRE	Contrôles initiaux programmés*	Contrôles initiaux réalisés	Taux de réalisation
Bureau Veritas	14 575	10 758	74%
Auvergne Rhône Alpes	4 415	1 278	67%
Grand Est	2 215	1 992	90%
Ile de France	4368	2 628	60%
Provence Alpes Côte d'Azur	3 845	3 360	88%
Mérieux	4 675	3 262	69%
Bourgogne Franche Comté	1 156	747	65%
Hauts de France	2 105	1 443	69%
Normandie	1 413	1072	76%
Inovalys et GDS	3 616	2 491	69%
Bretagne	1 330	727	55%
Pays de Loire	1 344	992	74%
Centre Val de Loire	942	772	82%
Apave	7 133	3 144	44%
Corse	386	395	102%
Nouvelle Aquitaine	1 564	997	33%
Occitanie	3 682	1742	47%
TOTAL	30 000	19 645	65%

*: sur la base de 60 000 contrôles programmés sur l'année soit 30 000 pour les 6 premiers mois

3- Notes C et D attribuées par les délégataires dans les régions

Situation au 30 juin 2024

DÉLÉGATAIRE	Contrôles initiaux réalisés	Notes C et D attribuées	Notes C et D / contrôles réalisés
Bureau Veritas	10 758	2 032	19%
Auvergne Rhône Alpes	2 778	587	21%
Grand Est	1 992	275	14%
Ile de France	2 628	753	29%
Provence Alpes Côte d'Azur	3 360	417	12%
Mérieux	3 262	242	7%
Bourgogne Franche Comté	747	65	9%
Hauts de France	1 443	103	7%
Normandie	1072	74	7%
Inovalys et GDS	2 491	360	14%
Bretagne	727	111	15%
Pays de Loire	992	163	21%
Centre Val de Loire	772	86	9%
Apave	3 144	379	12%
Corse	395	48	12%
Nouvelle Aquitaine	997	142	14%
Occitanie	1742	189	11%
TOTAL	19 645	3 013	15%

ANNEXE 3 : ÉVALUATION DES MOYENS HUMAINS NECESSAIRES DANS LES DD(ETS)PP ET LES DRAAF

1- Méthodologie et évaluation des moyens.

La délégation partielle des contrôles des établissements de remise directe et les moyens qui y sont consacrés doivent permettre d'atteindre l'objectif d'une augmentation de 80% de ces contrôles et d'atteindre 100 000 inspections par an dans ce secteur.

Dans une note du 18 janvier 2024 adressée à la directrice générale de l'alimentation par la sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments, il est fait mention pour 2024 de 99 000 contrôles en remise directe dont 75 000 confiés aux délégataires (60 000 contrôles de première intention et 15 000 recontrôles) et 24 000 contrôles et recontrôles pour l'État dont 20 700 hors Paris et territoires d'Outre-Mer assurés par les directions départementales et qui se répartissent de la façon suivante :

Inspections à la charge de l'État	Contrôles de 1 ^{ère} intention	Recontrôles	Total
Total des inspections de 1^{ère} intention réalisées par l'État	12 560	3 140	15 700
Secteurs non transférés (producteurs fermiers, restauration collective non agréée, etc.).	7 800	2 000	9 800
Établissements dérogatoires à l'obligation d'agrément communautaire	500	100	600
Situations particulières ponctuelles : opérations CODAF, TIAC, plaintes etc.	4 260	1 040	5 300
Total des recontrôles suite à une inspection confiée au délégataire		5 000	
Recontrôles suite à un contrôle du délégataire dans le cadre d'établissements faisant l'objet d'une fermeture administrative ou notés C et présentant des difficultés particulières		5 000	
TOTAL GÉNÉRAL	12 560	8 140	20 700

Dans l'étude menée et présentée sous forme de tableau, pour la lisibilité des données ou faute d'indications précises, différents types d'opérations de contrôle ont été rassemblés sous une même rubrique, même si le temps de contrôle qu'ils représentent peut être très différent selon la nature de la mission.

Pour évaluer les moyens consacrés aux actions de contrôle des établissements de remise directe, la mission a listé de manière précise les différentes tâches à accomplir par les services de l'État. En s'appuyant sur des échanges avec les 5 DD(ETS)PP et les 4 DRAAF interrogées, elle a pu les quantifier et évaluer le temps de travail qu'elles nécessitent. Ces temps de travail ont été appréciés différemment d'un service à l'autre, la mission a pu néanmoins les évaluer de la manière la plus cohérente en croisant les réponses différentes entre services.

D'autre part, pour sa lisibilité ou faute d'indications précises, cette étude a également regroupé sous une même rubrique différents types de contrôle dont le temps de réalisation peut être très différent. Ainsi, pour les contrôles initiaux à la charge de la DD(ETS)PP, la durée d'une opération CODAF, celle du contrôle d'un établissement de restauration collective, du traitement d'une plainte ou d'une

TIAC n'est dans bien des cas pas la même.

Enfin, les durées indiquées dans les tableaux ne correspondent pas aux durées actuelles, car celles-ci évoluent au fil du temps mais à un ordre de grandeur qui paraît raisonnable en rythme de croisière lorsque les organisations et les activités auront été stabilisées. Une marge d'approximation existe bien évidemment puisqu'il s'agit de situations anticipées mais non encore éprouvées dans leur réalité.

2- Résultats pour les DD(ETS)PP

Les missionnés ont pris en compte différents paramètres dans leurs calculs pour définir des temps moyens représentatifs de situations départementales différentes. C'est ainsi que les temps réels peuvent varier en fonction des pratiques et des organisations locales, notamment en ce qui concerne : l'implication du service dans la préparation annuelle ou bisannuelle de la liste des établissements à contrôler ; la vérification ou pas des prévisions hebdomadaires des inspections programmées par le délégataire ; les corrections des projets de lettre de mise en demeure qui peuvent être très chronophages ; la prise en charge ou pas des procédures de suivi des établissements classés en « C » dès le départ ou à un moment donné ; la vérification ou pas par une nouvelle visite dans la foulée du bien-fondé de la note C ou D attribuée par le délégataire même si cette démarche est contraire aux instructions techniques de la DGAL ; la procédure privilégiée pour la fermeture d'un établissement (contradictoire ou en urgence).

Par ailleurs, certaines tâches sont amenées à se réduire ou à s'espacer dans le temps comme le nombre de réunions, les temps d'échanges téléphoniques, les temps d'utilisation des outils numériques (une fois Resyral totalement fonctionnel), les temps de relecture de rapports et lettres de mise en demeure dont la qualité s'améliore avec le temps.

D'autres tâches n'ont pas encore débuté ou les cas ne se sont pas produits, rendant difficile leur estimation en temps ou en fréquence : possibilité pour la DD(ETS)PP d'avoir à prendre en charge un deuxième recontrôle ; relecture des rapports A et B par sondage ; prise en main par l'administration d'un C en fin de parcours, etc. Certaines d'entre elles attendent d'être définies comme le contenu précis du contrôle de second niveau.

Enfin, le contentieux n'a pas été évalué, car il semble en première approche très secondaire et en tout cas beaucoup moins fréquent que pour les maillons amont de la filière.

Au 30 juin, aucune DD(ETS)PP ne tire la sonnette d'alarme sur la situation actuelle mais toutes appréhendent la situation à venir, lorsque le rythme de croisière des contrôles sera atteint avec mécaniquement une augmentation des dossiers à traiter, aggravée si les taux de C et de D se rapprochent de ceux envisagés.

Tâches	Nombre, %, fréquence des dossiers	Durée à terme	Volume horaire total	Agents Cat A/B
Contrôles initiaux/Suites réalisés par la DD(ETS)PP			113 040 H	
Réalisation du contrôle initial par la DD(ETS)PP (producteurs fermiers, établissements dérogatoires à l'obligation d'agrément, plaintes, TIAC, CODAF ...) de la préparation au rapport : 12 560 contrôles (cf. tableau ci-dessus) x 7H = 87 920 H	12 560 contrôles	7 H	87 920 H	A/B
Traitement par la DD(ETS)PP d'un « C » classique de la lettre de mise en demeure au recontrôle compris suite à un contrôle initial DD(ETS)PP : 12 560 contrôles de 1 ^{ère} intention x 20 % dossiers x 6H = 15 072 H	2 512 dossiers	6 H	15 072 H	A/B
Traitement d'un « C » compliqué » et d'un « D » par la DD(ETS)PP (lettre de mise en demeure, arrêté de fermeture, visite de recontrôle ou réouverture éventuelle) : 10% de 12 560 contrôles de 1 ^{ère} intention = 1 256 x 8H = 10 048 H	1 256 dossiers	8H	10 048 H	A/B
Intervention de la DD(ETS)PP sur les « C » et « D » suite à contrôle initial par le délégataire			75 900 H	
Vérification systématique par la DD(ETS)PP d'un « C » classique du délégataire : relecture rapport, lettre de mise en demeure, échange avec le délégataire, signature, envoi (le délégataire prend la suite après) 15 000 des notes C x 1H30 = 22 250 H	15 000 dossiers	1H30	22 500 H	A/B
Prise en charge d'un « D » après contrôle initial réalisé par le délégataire : de la réception du rapport du délégataire à la levée de l'arrêté de fermeture suite à une inspection de réouverture par un agent de la DD(ETS)PP : 5% de 60 000 contrôles = 3 000 dossiers x 8 H = 24 000H	3 000 dossiers	8 H	24 000 H	A/B
Prise en charge à son initiative du traitement par la DD(EST)PP des suites d'un « C » jugé sensible après contrôle initial réalisé par le délégataire : de la réception du projet de lettre de	1 500 dossiers	8 H	12 000 H	A/B

mise en demeure au recontrôle : 10% des notes « C » soit 1 500 x 8 H = 12 000 H				
Prise en charge de la fin de la procédure d'un « C » initialement confiée au délégataire devenu compliqué jusqu'au dernier recontrôle ou à la réouverture si basculement en « D » : 3% x 60 000 contrôles de 1 ^{ère} intention = 1 800 x 8 H = 14 400 H	1 800 dossiers	8 H	14 400 H	A/B
Réalisation d'un 2cd recontrôle, suite à 1 ^{er} recontrôle physique du délégataire, pris en charge par l'administration dans un souci d'économie : 5% de 15 000 = 750 x 4H = 3 000 H	750 dossiers	4 H	3 000 H	A /B
Suivi de second niveau de la délégation			54 264 H	
Programmation bisannuelle : 30H x 2 fois/an x 95 départements = 5 700 H	2 fois/an	60 H	5 700 H	A
Vérification anticipée selon un rythme hebdomadaire ou bimensuelle des contrôles : et échanges avec le délégataire : 2 H x 52 sem x 95 départements = 9 880 H	1 fois/sem ou 1 fois/15j	1H30	9 880 H	A/B
Mise à jour des listes d'établissements dans Resytal : 2H x 52 sem x 95 départements = 9 880 H	1 fois/sem	2 H	9 880 H	B
Suivi de l'état d'avancement de la programmation des contrôles au fil de l'eau : 2H x 26 sem x 95 départements = 4 940 H	2 fois/mois	2 H	4 940 H	A
Suivi qualitatif de l'activité du délégataire à travers des requêtes dans Resytal et exploitation : 4H x 12 mois x 95 départements = 4 560 H	1 fois/mois	4 H	4 560 H	A
Contrôle des rapports « A » et « B » du délégataire a posteriori (à définir précisément par la DGAL dans une instruction technique) : - Aléatoire : 12/an x 1H x 230 agents du délégataire = 2 964 H - En tête à tête avec le délégataire : 3/an x 2H x 247 agents du délégataire = 1482	1 fois/mois	1 H	4 446 H	A/B*
Contrôles ou recontrôles sur place conjoints DD(ETS)PP/Délégataire (à définir précisément	2 fois/an	7 H	3 458 H	A/B

par la DGAL dans une instruction technique) : 2/an x 247 agents du délégataire x 7H = 3 458 H				
Réunions (en dehors des contacts pour la programmation des contrôles et le traitement des « C » et « D », la programmation hebdomadaire, ...) y compris préparation/restitution de la réunion <ul style="list-style-type: none"> - Avec le référent du délégataire : 1 tous les 3 mois - Avec la DRAAF : 1 tous les mois 3 mois Soit 8/an x 3 participants x 5H x 95 départements = 11 400 H	8 fois/an	5 H	11 400 H	A/B
Divers**				
Quote-part du temps consacré aux autres tâches quotidiennes (1/5^{ème} des totaux ci-dessus)			48 640 H	
TOTAL GENERAL			291 845 H	

* : agent de cat B confirmé

** : veille documentaire, réponse aux questions des usagers, temps d'échange divers, réponse à des mails divers, gestion administrative personnelle etc.

3- Résultats pour les DRAAF

Là encore, les chiffres sont à prendre avec prudence, s'agissant aussi pour les DRAAF d'une période de rodage.

Bien évidemment le temps passé dépend pour partie du nombre de départements au sein de la région, du nombre de contrôles à réaliser (et donc le nombre d'agents employés par le délégataire), des demandes des DD(ETS)PP ou des délégataires.

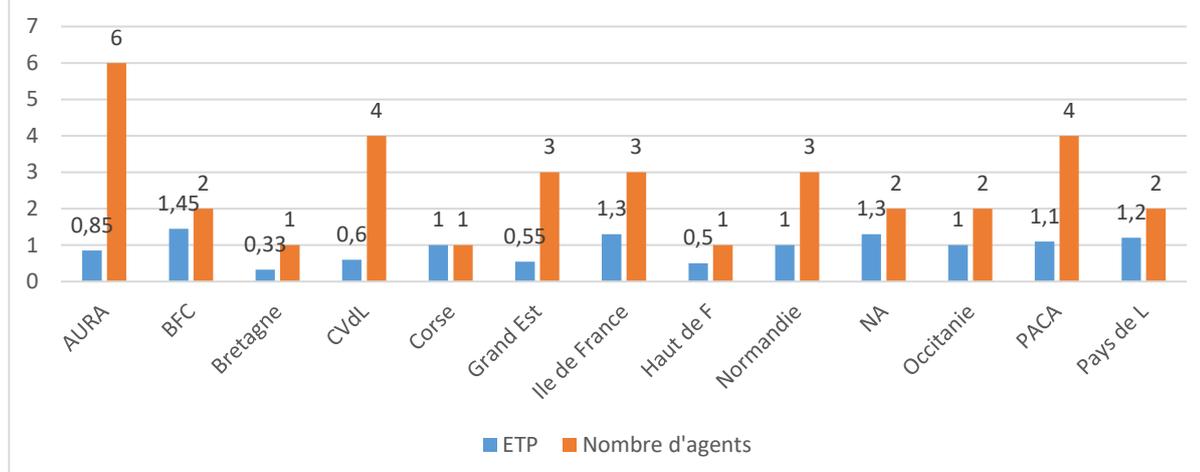
L'implication peut être variable d'une DRAAF à l'autre pour une même tâche : par exemple une DRAAF va vérifier les listes départementales d'établissements ou les remettre en forme dans un souci d'unicité de présentation régionale alors qu'une autre ne va faire que transmettre les listes telles qu'arrêtées par les DD(ETS)PP.

Le temps passé va aussi bien évidemment évoluer dans le temps. Actuellement, la mise en place de l'outil Resytal, l'habilitation des agents du délégataire pour y accéder, la délivrance des cartes professionnelles, sont autant de tâches chronophages qui sont amenées à prendre moins de temps dans quelques mois.

De même, la préparation des conventions annuelles, la vérification des listes d'établissements à contrôler avant leur transmission au délégataire prendra également moins de temps lors du prochain exercice. Les réunions de coordination seront également amenées à s'espacer au fur et à mesure que les points de doctrine ou les questions opérationnelles auront été réglés.

Comme les DD(ETS)PP, les DRAAF n'ont pas encore été confrontées à certaines tâches comme l'évaluation du service fait.

**ETP et nombre d'agents en DRAAF participant à la supervision
de la délégation
- situation au 30 juin 2024 -**



En moyenne, le temps estimé par la DRAAF pour leur mission sur la délégation est de 0.9 ETP réparti sur 2.6 agents avec des écarts compris entre 0.33 à 1.45 pour les ETP réparti entre 1 et 6 agents, sans prendre en compte le temps passé en appui informatique par le COSIR (Correspondant Systèmes d'Information Régional).

Tâches	Nombre/ Fréquence	Volume horaire total	Cat A et/ou B
Suivi de second niveau du délégataire		5 850 H	
Préparation des conventions annuelles techniques et financières : 140H/an x 13 = 1 820 H	140 H	1 820 H	A
Vérification du service fait annuel sur la base des rapports finaux d'exécution annuels 70H/an x 13 = 910 H	70 H	910 H	A
Vérification régulière quantitative et qualitative des contrôles (respect des délais, qualité des rapports, suivi des signalements) : contrôle sur pièce voire sur inspection 160H (0.1ETP) x 13 Régions = 2 080 H	160H	2 080 H	A
Vérification de l'efficacité du délégataire (moyens humains et financiers mobilisés par le délégataire au regard de la charge de travail accompli) 80H(0.05ETP) x 13 = 1 040H	80 H	1 040 H	A/B

Accompagnement des DD(ETS)PP		2 080 H	
Vérification de la cohérence dans les demandes des DD(ETS)PP vis-à-vis des délégataires d'un département à l'autre : contenu des rapports, présentation des lettres de mise en demeure : 80H (0.05ETP) x 13 = 1040H	80 H	1 040 H	A
Vérification des listes d'établissements : 80H (0.05ETP) x 13	80 H	1 040 H	
Appui aux délégataires et DD(ETS)PP		5 174 H	
À chaque fois que nécessaire, traitement des anomalies, réponses aux demandes d'éclaircissement, ... 160H (0.1ETP) x 13 = 1 040H	160 H	1 040H	A
Mise à disposition du SI et outils numériques (Resytal, gestion plateforme ...) avec appui COSIR : 7H x 12 mois x 13 = 1 092H	84 H	1 092 H	A
Réunions de coordination des DD(EST)PP et des délégataires - DD(EST)PP : 4/an - Délégataires : 3/an - Mixtes : 3/an mois - Réunions inter-régionales : 3/an 13 réunions x 3 agents x 6H (y compris préparation et compte-rendu) x 13 DRAAF	13 fois /an	3 042H	A
Relations avec la DGAL		1 170 H	
Échanges d'informations, réunions, etc. : 3 agents x 6 réunions/an x 5H x 13 DRAAF = 1 170 H	6 fois/an	1 170 H	A
Divers* Quote-part du temps consacré aux autres tâches quotidiennes (1/5 ^{ème} des totaux) ci-dessus		2 855 H	
TOTAL GENERAL		17 129 H	

*: veille documentaire, réponses aux questions des usagers, temps d'échange divers, réponses à des mails divers, gestion administrative personnelle etc.

Résultats pour la DGAL

La DGAL s'est fortement investie sur la mise en place de la délégation dans des délais très contraints. Elle a dû en particulier définir et mettre en œuvre les procédures de recrutement des délégataires, la demande et la répartition des effectifs, l'établissement des modèles de convention, la mise à jour des vade-mecum, le suivi du déploiement de soutien Resytal, le nombre et la répartition par activité des contrôles, la formation des délégataires et des directions départementales.

Elle s'est appuyée sur les équipes en place avec le renfort d'un ETP et du chef de projet PSUA qui consacre une bonne partie de son temps de travail à la remise directe depuis 18 mois et a grandement facilité cette mise en œuvre. Il joue un rôle essentiel dans l'animation et la coordination

indispensables du réseau.

Avant que l'organisation de la délégation soit stabilisée, soit jusqu'à fin 2024, la DGAL continuera à faire face à une charge de travail importante : nécessité de veiller à l'accélération des contrôles, à la mobilisation de l'ensemble des délégataires, à l'harmonisation des pratiques entre services déconcentrés, à l'adaptation de certaines instructions techniques, à la poursuite des formations et d'une animation volontaire du réseau.

Par la suite, la DGAL devrait avoir les moyens de gérer la délégation en rythme de croisière. Les tâches concerneront principalement l'actualisation des instructions techniques, la consolidation au niveau national des données d'activité et la surveillance de la cohérence entre régions et départements, l'animation du réseau des délégataires et des services déconcentrés.

ANNEXE 4 : REPONSES DES DRAAF AU QUESTIONNAIRE ENVOYE PAR LA MISSION

Réponses collectées entre le 20 mai et le 20 juin 2024

13 DRAAF sur 13 ont répondu

Questions posées ;

- Effectifs de la DRAAF affectés au suivi de la délégation en nombre d'agents et en ETP
- Nouvelles compétences acquises ou à acquérir
- Mesures de suivi de second niveau de la délégation mise en place ou à venir
- Regard porté sur la délégation : aspects positifs et négatifs
- Spécificités éventuelles dans les relations entre la DRAAF avec les DD(ETS)PP induites par la nouvelle organisation des contrôles de remise directe
- Principales difficultés constatées/Points de vigilance/Efforts à fournir
- Attentes de la DRAAF vis-à-vis de la DGAL
- Autres points éventuels à faire remonter à la mission

1- Les effectifs en DRAAF sur le pilotage de la délégation

Région	Effectif
Auvergne-Rhône-Alpes	1,45 ETP (0,85 à terme) sur 6 agents
Bourgogne-Franche-Comté	0,6 ETP sur 2 agents
Bretagne	0,33 ETP sur 1 agent
Centre Val-de-Loire	0,6 ETP sur 4 agents
Corse	1 ETP sur 1 agent
Grand-Est	0,55 ETP sur 3 agents
Hauts de France	0,5 ETP sur 1 agent
Ile de France	1,3 ETP sur 3 agents
Nouvelle-Aquitaine	1,3 ETP (0.8 à terme) sur 2 agents
Normandie	1 ETP sur 3 agents
Occitanie	1 ETP sur 2 agents
PACA	1.10 ETP sur 4 agents
Pays de la Loire	1,2 ETP sur 2 agents

2- Réponses aux questions ouvertes (colonne de droite = nombre de régions ayant fait cette réponse)

Nouvelles compétences acquises en DRAAF	
* Pas de compétences particulières acquises (autres délégataires et compétence SSA existante au SRAL)	1
* Acquisition de compétences minimales en SSA (appréciation)	1
* Pilotage et suivi	1
* Préparation des conventions	4
* Réunions internes et délégataires	3
* Contrôle de 2° niveau	7
* Suivi des formations type contrôle de second niveau	2
* Suivi des dysfonctionnements	1
* Suivi engagements financiers	4
* Communication professionnels et grand public	1
* Fermeté, fiabilité et solidité juridique avec des délégataires disposant de services compétents	1
* Animation de réseaux	1
* Gestion des comptes Agricoll	1
* Besoin d'harmonisation non identifié précédemment	1
Mesures de suivi de second niveau de la délégation	
Mises en place	
* Accompagnement formation des inspecteurs du délégataire	1
* Suivi régulier inspections réalisées	13
* Suivi des dysfonctionnements	9
* Harmonisation de points de contrôles	5
* Appui régulier aux DD(ETS)PP sur questions techniques	1
* Échanges de pratiques entre inspecteurs des DD(ETS)PP et du délégataire	1
* Création de comptes Agricoll et attribution des cartes professionnelles	1
* Relecture d'une partie des rapports A et B et de l'intégralité des rapports C	1
* Réunions régulières	3
À mettre en place	
* Pas de réponse	1
* Suivi du délégataire via DEDAL	3
* Indicateurs à consolider	1
* Supervisions des délégataires terrain	2
* Préparation de fiches de dysfonctionnement régionales	1
* Avertissement du délégataire à mi-parcours	4
* Bilans techniques et financiers	4
* Programmation inspections 2° niveau (attendus pas clairs sur la qualité des inspections, l'articulation avec le COFRAC, etc.)	10
* Harmonisation entre DD	1
* Suivi technique du délégataire : compétences, harmonisation des constats, etc.	1
* Leviers pour « contraindre » le délégataire à respecter les exigences quantitatives et aussi qualitatives	1
* A terme allègement du suivi du délégataire	1
Regard porté sur la délégation	
Aspects positifs	

* Pilotage unique de la police SSA	1
* Harmonisation des pratiques de contrôle	3
* Retour au référentiel d'inspection et à ses lignes directrices	1
* Augmentation du nombre de contrôles (établissements jamais inspectés) avec amélioration du niveau d'hygiène	11
* Pour les agents : changement, responsabilités, collaboration avec nouveaux partenaires	1
* Qualification élevée des inspecteurs délégués induisant des exigences élevées ayant nécessité des ajustements	2
* Efforts constants du délégué pour s'adapter aux besoins des DD(ETS)PP	1
* Redéploiement des inspections sur d'autres secteurs	1
* Mise à jour progressive du SI sur la base Usagers	1
* Professionnalisation du contrôle de 2° niveau en DRAAF	1
* Rôle central de la DRAAF	1
* Appropriation de la délégation par les DD(ETS)PP	1
* Mise en place d'une permanence en DD(ETS)PP (réponses délégué et TIAC)	1
* Bonnes relations avec le délégué	1
Aspects négatifs	
* Aucun	1
* Désorganisation des DD(ETS)PP pendant la mise en place qui dure + réforme PSUA	2
* Retard dans réalisation	1
* Mise en place dans l'urgence avec des SI pas prêts	6
* Mise en place dans l'urgence avec délégués insuffisamment formés	3
* Délai pour mise en place délégués induisant un retard mis en œuvre	1
* Liste établissements non actualisée	4
* Nombre inspections par inspecteur délégué trop élevé	1
* Industrialisation du processus d'inspection avec vérification point par point au lieu d'une appréciation globale de la maîtrise sanitaire ou de priorisation (gestion de plusieurs échéances) ; démarche analyse du risque pas intégrée, ni la composante appréciation individuelle de l'inspecteur	4
* Beaucoup de « service après-vente » coûteux en temps, impact sur les autres missions	9
* Beaucoup de temps de réunions	1
* Échanges directs avec inspecteurs. Délégués non permis	1
* Modèles de courrier non conformes aux attentes des DD(ETS)PP	1
* Mise en œuvre à marche forcée avec insuffisance de communication	3
* Qualité médiocre des rapports du délégué : risque de contentieux et discrédit	2
* Coût élevé de l'inspection	2
* Harmonisation sur les suites entre inspecteurs DD(ETS)PP et délégué	1
* Absence de méthodologie de contrôle de 2° niveau	1
* Pilotage national parfois hésitant	1
* Constat d'un manque d'harmonisation entre inspecteurs DD(ETS)PP pas assez identifié en amont de la délégation (ex. flexibilité)	1
* Pas de sanctions prévues pour le délégué défaillant	1
* Formation et supervisions internes des inspecteurs délégués insuffisantes et compensées par les DD(ETS)PP	1
Spécificités éventuelles dans la relation entre la DRAAF avec les DD(ETS)PP	
* Absence de réponse à la question	1
* Bonne compréhension par les DD(ETS)PP du travail de la DRAAF qui recueille les doléances et s'applique à leur faciliter la vie au maximum	1
* DRAAF organisation, animation, liens entre acteurs	3
* Pas d'effectifs supplémentaires pour la DRAAF (dotation répartie sur les DD(ETS)PP)	1

* Réalisation de tâches normalement assurées par les DD suite à leur demande : plaintes, élaboration de listes, suites, etc.	1
* En pratique le rôle de l'échelon régional et départemental, défini dans les instructions, reste à consolider et à clarifier	2
* Investissement plus important du pôle coordination du SRAL dans la remise directe	1
* Dotation effectifs	1
* Renforcement de la communication régionale et départementale à l'attention des syndicats professionnels	1
* Mobilisation « démesurée » de la référente délégation résultant de la multiplication des échanges à tous les niveaux au détriment de ses missions habituelles.	1
*Détail des tâches assurées par les DD(ETS)PP et la DRAAF	1
Principales difficultés, points de vigilance, efforts à fournir	
Côté DRAAF	
* Aucune	2
*Vigilance sur suivi régulier de l'avancée de la programmation	1
* Arrivée tardive du référent	1
* Appropriation domaine technique par le référent	1
* Difficulté pour la DRAAF à trouver des solutions en l'absence de marges de manœuvre (outils en construction)	1
* Un équilibre entre l'animation pour une harmonisation des pratiques et un risque de carcan de modèles trop rigides reste à trouver	1
* S'approprier le processus du bilan technique et financier	2
* Fluidifier les échanges entre DD(ETS)PP et délégataire	2
* Délégation tardive des crédits de délégation	1
* Réticences de la DGAL à organiser des formations locales d'où les propositions d'appui via des échanges de pratiques vers le délégataire	1
* Cadrage insuffisant sur le 1 ^o trimestre avec consignes contradictoires	1
* Risque de démotivation, fatigue de la référente délégation	1
* Difficulté à obtenir un plan d'action réaliste de la part du délégataire	1
Côté DD(ETS)PP	
* Mobilisation complète des agents en charge du suivi de la délégation	1
* Réticence des agents à l'égard de la délégation des contrôles (sentiment de dévalorisation suite à mauvaise communication auprès d'eux)	2
* Charge supplémentaire pour l'encadrement et poids des mises en demeure sur secrétariat, craintes pour l'avenir quand le nombre de contrôles et le taux de « C » augmenteront. Parfois refus de supervision	4
* Maintien des compétences pour faire progresser la qualité des inspections déléguées	2
* Formation tardive au suivi de la délégation au fil de l'eau	1
* SI ne permet pas l'établissement listes fiables d'établissements	2
* Difficultés de communication avec le délégataire	1
* Inquiétude des DD(ETS)PP sur l'engagement de leur responsabilité en cas de suites inadéquates proposées par le délégataire	1
* Organisation de permanences non formalisées dans certaines DD	1
* Nouveau domaine : boulangeries	1
* Réappropriation de la nouvelle version du vade-mecum (version 2023)	1
* Tension chez les techniciens avec impact sur la programmation en propre	1
* Moyens insuffisants pour mettre en place la PSUA	1
* Risque de démotivation des chefs de service et des référents avec incapacité prévisible à gérer le dernier trimestre si cadence triplée suit à de recrutements	1

Côté délégataire	
* Aucune	1
* Recrutements supplémentaires nécessaires pour pallier les défaillances mais difficiles de trouver des candidats	2
* Charge de travail par délégataire sous-estimée	1
* Tendance au « tout automatique » de la part du délégataire	1
* Respect à la lettre le référentiel à l'approche de l'accréditation => crispation DD(ETS)PP	1
* La convention encadre strictement l'activité (la convention rien que la convention)	1
* Centralisation par le délégataire des contacts avec perte de temps	4
* Manque de cohérence entre le discours de la DGAL et celui des DRAAF/DD(ETS)PP auprès du délégataire	1
* Harmonisation en interrégion et nécessité de s'y conformer au niveau départemental	2
* Position difficile entre les consignes DGAL et adaptations de chaque DD	1
* Dysfonctionnements de RESYTAL qui retardent la saisie des inspections	2
* Part de « subjectivité » laissée au délégataire	1
* Vigilance sur la complétude des rapports d'inspection	1
* Appropriation de RESYTAL par le délégataire	1
* Carte professionnelle à plastifier	1
* Recrutements à hauteur des objectifs et des attentes des DD et du SRAL	1
Attentes de la DRAAF vis-à-vis de la DGAL	
* Aucune	1
* Renforcement des moyens en DD(ETS)PP et DRAAF	2
* Clarification de l'attendu de la délégation : beaucoup de contrôles standardisés versus assurance de la maîtrise sanitaire dans les établissements ; vade-mecum appliqué sans filtre	4
* Clarification de la marge de manœuvre des SRAL	3
* Départ des préfigurateurs du BAMRA et du BETD, montée en compétence des remplaçants	1
* Fourniture d'outils métiers BMOSIA : outils de suivi et de reporting simples ; suivi de la qualité des inspections	4
* Programmation séparée dans RESYTAL entre le délégataire et la DD(ETS)PP	3
* Clarification sur des points techniques des vade-mecum (arbitrages DGAL attendus)	2
* Attente d'une meilleure réactivité de la DGAL	3
* Propositions locales d'ajustement pas prises en compte par la DGAL	1
* Animation du réseau	1
* Articulation avec le dialogue de gestion des années à venir	1
* Précision sur les objectifs qualitatifs non prévus par la convention (contrôle de 2cd niveau)	1
* Difficultés pour le paiement intermédiaire (en fonction des contrôles réalisés)	1
* Prise de conscience sur les moyens humains nécessaires et inclure les DRAAF dans les réflexions sur la clause de revoyure	1
* Communication plus fréquente et régulière à l'attention de l'ensemble de la communauté de travail	2
Autres points éventuels à faire remonter à la mission	
* Absence de réponse	3
* Difficultés gestion budgétaire (crédits spécifiques non inclus dans le budget 206 global.	1
* Fiche de signalement non adaptée	1
* Modification de l'organisation des services pour les DRAAF et les DD(ETS)PP	1
* Réactivité accrue de la part des DD pour répondre aux MED ou aux fermetures. La remise directe ne peut plus être la « variable d'ajustement » avec le risque de ne pas pouvoir réaliser la programmation des inspections sur les domaines non délégués	1
* Impression que la DGAL se focalise davantage sur les objectifs quantitatifs que qualitatifs	1

(qualité des inspections)	
* Organisation prochaine par la DRAAF PACA d'une réunion régionale d'information associant services de l'État, délégataire et syndicats professionnels	1
* Clarifier les suites à donner lors de constats sur les allergènes	1
* A priori gestion budgétaire plus complexe en 2024 que dans les années précédentes	1
* Indépendance du délégataire difficile à apprécier	1
* Supervision sur site	1
* Formation au vade-mecum pour les DD(ETS)PP et à l'IT flexibilité	1
* Demande au délégataire d'un plan d'action avec tableau de bord de nature à démontrer sa capacité à atteindre les objectifs assignés.	1
* Signalement au COFRAC de « manquements » aux exigences de la norme	1
* Construire un parcours qualifiant à destination des inspecteurs recrutés par le délégataire	1

ANNEXE 5 : REPONSES DES DD(ETS)PP AU QUESTIONNAIRE ENVOYE PAR LA MISSION

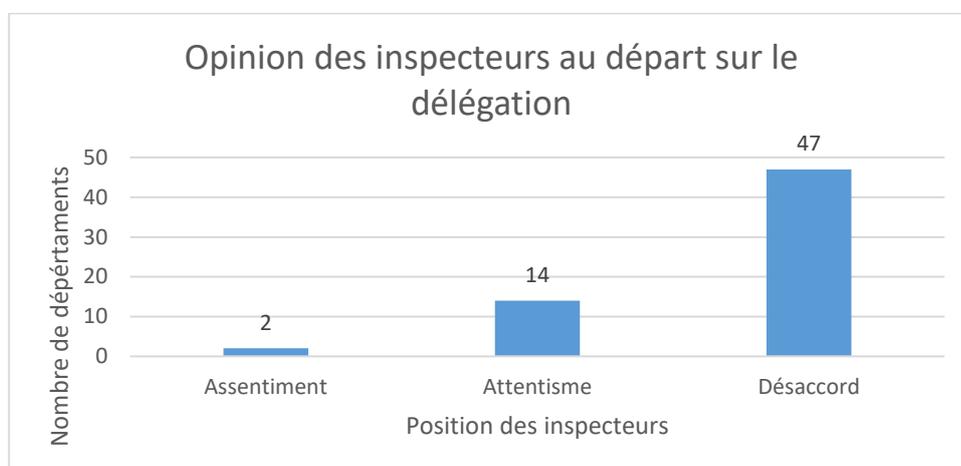
Réponses collectées entre le 20 mai et le 20 juin 2024

71 réponses aux questions ouvertes sur 95 questionnaires envoyés soit un taux de réponse de 75%.

Ont répondu les départements : 01 ; 03 ; 04 ; 05 ; 07 ; 08 ; 09 ; 10 ; 11 ; 12 ; 13 ; 16 ; 17 ; 2B ; 24 ; 25 ; 26 ; 29 ; 30 ; 33 ; 34 ; 35 ; 36 ; 37 ; 38 ; 40 ; 41 ; 42 ; 43 ; 44 ; 45 ; 46 ; 47 ; 48 ; 49 ; 52 ; 53 ; 54 ; 55 (vide) ; 56 ; 57 ; 58 ; 59 ; 60 ; 61 ; 62 ; 63 ; 64 ; 66 ; 67 ; 68 ; 69 ; 72 ; 74 ; 76 ; 78 ; 79 ; 80 ; 81 ; 82 ; 83 ; 84 ; 85 ; 86 ; 87 ; 88 ; 90 ; 91 ; 92 ; 93, 94 ; 95

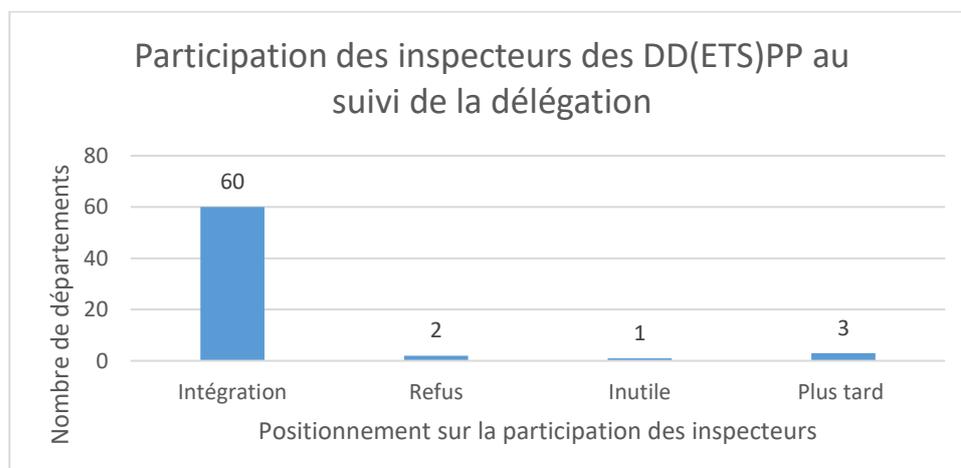
Questions fermées

1- La réaction des inspecteurs à la délégation



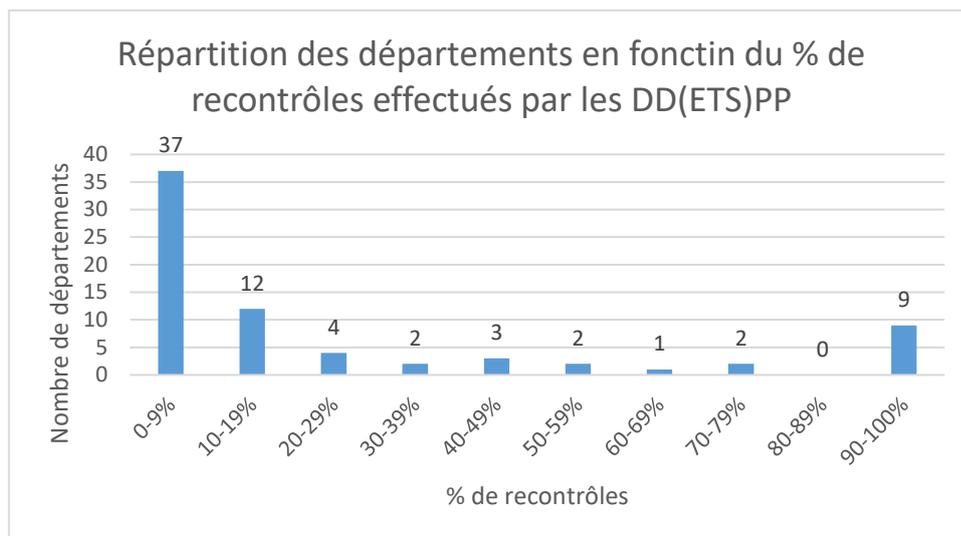
Au 15 juin 2024, dans 6 départements seulement initialement contre la délégation, l'opinion a basculé dans un sens favorable à la délégation.

2- La participation des inspecteurs au suivi du délégataire

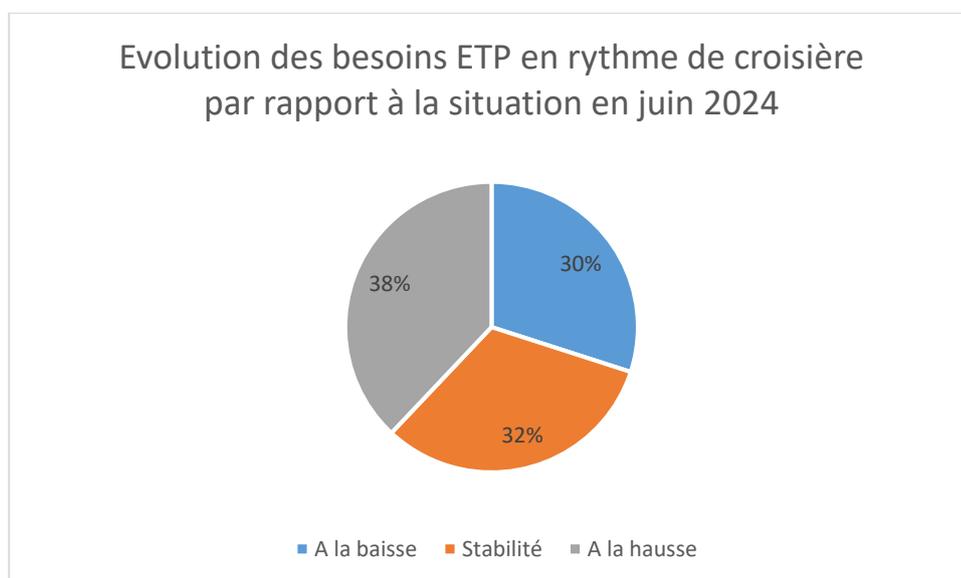


Parmi les 60 DD(ETS)PP dans lesquels les inspecteurs participent au suivi de la délégation, 31 ont nommé un inspecteur référent.

3- La prise en charge des recontrôles par la DD(ETS)PP



4- L'évolution attendue des ETP consacrés à la remise directe (programmation État et suivi du délégataire)



Questions ouvertes

Rappel des 5 questions posées :

- Aspects positifs de la délégation
- Aspects négatifs de la délégation
- Difficultés de mise en œuvre rencontrées
- Points de vigilance identifiés
- Attentes pour mener à bien la délégation vis-à-vis de la DRAAF, de la DGAL et du délégataire

1- Aspects positifs de la délégation

Thématiques	Nombre de réponses
Les contrôles	
♦ Augmentation de la quantité des inspections, de la pression de contrôle (même si encore théorique pour certaines DD(ETS)PP. Très peu de contrôles d'établissements de RD réalisés avant faute de moyens et de priorité (marchés peu inspectés par exemple)	55
♦ Permet une vision plus claire du paysage une vision actualisée et détaillée des établissements de RD surtout de ceux au turn over rapide ♦ Secteurs géographiques éloignés de la DD enfin inspectés, territoire mieux couvert	15
♦ Permet le repérage des situations à risque, de rectifier les mauvaises pratiques installées depuis longtemps ♦ Amélioration du niveau sanitaire des établissements et permet de « faire le ménage » dans les restaurants et les boulangeries ♦ Espoir d'une amélioration globale et donc d'une meilleure protection du consommateur ♦ Affichage d'une politique appréciée de la population	11
♦ Échanges avec CMA/CCI et syndicats professionnels. ♦ Renforcement des formations proposées par les filières professionnelles (UMIH, CMA, syndicat des bouchers)	2
Les DD(ETS)PP	
♦ Remise en question des méthodes de travail en interne, les inspecteurs s'interrogent sur leurs pratiques (36), relisent et se réapproprient les vade-mecum, réfléchissent collectivement, s'harmonisent entre eux et avec les délégataires. La participation des inspecteurs à la relecture des rapports permet de revoir les bases de l'inspection et de faire du tutorat ♦ Compétence nouvelle acquise avec la gestion des suites	10
♦ Montée en compétence des agents sur les aspects techniques et les suites. Politique de suites plus ferme	3
♦ Libération du temps inspecteur pour des inspections plus ciblées, à enjeu (plaintes, alertes, signalement), établissements à problèmes. Plus de temps pour le contrôle des filières amont également	3
♦ Acquisition d'un statut d'expert valorisant pour les inspecteurs	2
Les délégataires	
♦ Bon niveau de compétence des contrôleurs du délégataire	2
♦ Bonne réactivité du délégataire	2
♦ Bonne qualité des rapports du délégataire au regard de ceux des inspecteurs	1
Les professionnels	
♦ Bon accueil du délégataire par les professionnels	1
Les relations entre acteurs	
♦ Bon relationnel avec le délégataire, échanges constructifs, travail collaboratif, partage de connaissances, ... Tout se passe de mieux en mieux	8
♦ La délégation pousse à l'harmonisation de pratiques entre départements quand ont un même délégataire ♦ Développement de la coordination régionale et nationale en termes de pratiques, de méthode et de suivi ♦ Bonne animation par la DRAAF du délégataire et des DD(ETS)PP ♦ Esprit de cohésion renforcé entre structures déconcentrées DD et DR	7

2- ASPECT NÉGATIFS DE LA DÉLÉGATION

Thématiques	Nombre de réponses
Les contrôles	
♦ Diminution du nombre de contrôles dans certains départements	2
♦ Démarrage lent faute de temps de préparation à la délégation côté État, nombreux changements ou imprécisions (modèles de courrier, doctrine sur les recontrôles), fonctionnement en mode dégradé Démarrage lent du délégataire également faute d'effectifs suffisants	1
♦ Traitement différencié des territoires en fonction du lien de résidence des contrôleurs	1
♦ Pas de réduction de la charge car la DD ne faisait que 15% de la programmation prescrite par la DGAL sur le sous-axe de la restauration commerciale, 35% pour les boucheries et 0% inspection prescrite en boulangeries => pas de récupération d'effectifs pour assurer le suivi du délégataire	1
♦ Pertes d'informations recueillies avant lors des inspections, exploitables dans d'autres secteurs d'activité de la DD(ETS)PP	1
♦ Perte de temps à inspecter des établissements sans problème par le délégataire au détriment des plaintes, signalement ; gestion uniquement des cas complexes	1
Les délégataires	
<p>♦ Baisse de la qualité des contrôles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Compétence</u> des contrôleurs insuffisante - <u>Temps</u> : contrôles superficiels, partiels, temps d'inspection insuffisant (grille de 12 pages, pas possible en 1H) - <u>Expertise</u> : baisse du niveau d'expertise ; beaucoup de non-conformités non relevées ; non-cohérence d'une évaluation à l'autre alors que les non-conformités relevées sont identiques ; approche simpliste conforme/non conforme, pas approche globale de l'établissement, mauvaise interprétation du vade-mecum, mauvaise analyse des risques ; certains points du vade-mecum non contrôlés par manque de connaissance ; absence de contrôle des process à risque ; certaines non-conformités majeures mais ne font pas l'objet d'une mise en demeure ; constats incomplets qui ne permettent pas de prise de décision pour la suite ; non proportionnalité des notes par rapport aux constats ; => discrédit du chef de service signataire des mesures de police administrative - <u>Forme</u> : rapports succincts et peu détaillés ; injection automatique de mentions du RI dans le courrier de mise en demeure sans analyse ni relecture ; incohérence de rédaction qui renvoie une mauvaise image de l'État ; pas de synthèse des éléments des constats rendant le rapport illisible ; incohérence entre rapport et mise en demeure ; pas de priorité dans les non conformités ; vocabulaire et tournures abscons, manque de lisibilité pour le professionnel ; fautes d'orthographe => reformatage complet des rapports à la charge des DD(ETS)PP - <u>Décisions et suites</u> : beaucoup d'établissements notés A ; rapports A et B très succincts, ne permettent pas la traçabilité et le suivi des non-conformités ; délégataire ne fait pas le travail pour auprès du délégataire pour qu'il se mette en règle ; problème de cohérence entre constats et dispositions réglementaires, incohérence entre items majeurs notés C ou D avec une évaluation globale en A ; note globale pas représentative du rapport et des photos (note C ou D alors que urgence non ressentie) ; faible taux de C et D par rapport au DD(ETS)PP - <u>Conclusion</u> : Standardisation des constats, automatisation des évaluations, politique d'abattage, choix d'établissements rapides à contrôler, impératif de rentabilité, pression du chiffre 	55

<ul style="list-style-type: none"> ◆ Risque pour la sécurité sanitaire ◆ Démotivant pour les inspecteurs de la DD(ETS)PP qui ont l'impression d'assurer le secrétariat du délégataire, avec un lourd travail de relecture et des recontrôles souvent nécessaires ◆ Donne une mauvaise image de la mission et de la DD(ETS)PP ◆ Risque de recours accru de recours devant le TA 	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interrogation sur l'indépendance et l'impartialité du délégataire ◆ Conflits d'intérêt évoqués avec des contrats de prestations de service maintenus : vérification des systèmes électroniques, procédures de dératisation, protection incendie, de formation de prévention etc. 	10
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le délégataire n'a pas l'historique des établissements; manque de préparation de l'inspection 	3
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sous réalisation du programme, moins de contrôle que ce que faisait la DD(ETS)PP 	2
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rapports B envoyés directement au professionnel => ne permet plus de repérer les « tangents » les B à la limite des C qui auraient besoin d'un suivi rapproché par la DD(ETS)PP 	2
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Notion de flexibilité incomprise par les délégataires 	2
Les DD(ETS)PP	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Perte de compétence des agents DD(ETS)PP sur les activités de détail (surtout pour les nouveaux arrivants), sur les contrôles de terrain alors même qu'ils conservent les cas difficiles Par ailleurs, la réduction du champ d'intervention au profit des seuls cas à problème ne permet pas d'avoir une vision globale des établissements ◆ Pas de retour en arrière possible dans 5 ans car perte des compétences techniques 	13
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Perte de l'attractivité du métier, perte de sens (on confie le travail au délégataire qui le fait mal, pas le temps de corriger les rapports, travail à la chaîne, ...); missions de suivi dévalorisantes; agents se sentent dépossédés de leur travail; manque de considération du travail des inspecteurs => sentiment de dévalorisation, souffrance au travail 	11
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pas de possibilité de réguler les arrivées de rapports et de projets de lettres de mise en demeure en fonction de la charge de travail des DD(ETS)PP Travail dans l'urgence sans planification possible du travail et prise en compte des difficultés RH => conséquences sur autre activité, à coups => changement profond de la journée de travail des inspecteurs ◆ Horaires du délégataire pas toujours adaptés à la prise en compte immédiate des suites par la DD(ETS)PP (rapports envoyés tard le soir) 	9
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Crispation, tensions entre agents dans le service; mauvaise ambiance quand les inspecteurs refusent de participer au suivi => cadres croulent sous le travail 	4
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Plus de temps à corriger rapports et courriers qu'à réaliser soi-même l'inspection, aucun gain de temps, pas de diminution de la charge de travail et ceci au détriment du contrôle d'établissements plus sensibles 	3
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Métier complexe qui doit être exercé au quotidien: veille réglementaire, appropriation des techniques de contrôle, réactivité/pertinence dans la réalisation des suites, ce que ne fait pas le délégataire 	1
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Délai supplémentaires dans l'envoi des courriers aux professionnels car nombreux aller/retours sur les rapports d'inspection et projets de courriers 	1
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pas de montée en puissance possible en cas de crise au sein de la remise directe car les agents du délégataire ne sont pas mobilisables 	1
Professionnels	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Inégalités de traitement des usagers: pas de pouvoir de police du délégataire donc pas de possibilité de verbaliser => rupture d'égalité suivant qui fait le contrôle (DD ou délégataire) ou alors surcroît de travail pour les DD(ETS)PP qui doivent retourner mettre les PV 	5

♦ Pas d'équité entre établissements contrôlés car temps sur place diffère entre Inspecteurs et délégués	2
♦ Pas de temps prévu pour les échanges sur les pratiques professionnelles dans le système de rémunération du délégué	2

3- DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Thématiques	Nombre de réponses
Outils	
♦ Retards et carences dans les systèmes d'information (outil RESYTAL) donc dans les saisies ; temps de chargement très long	21
♦ Consignes de la DGAL peu claires : mise à jour du vade-mecum et process à risque, flexibilité, suite pour les mises en demeure non levées, ...	3
♦ Aucune anticipation, évaluation en amont des moyens pour encadrer et réaliser le suivi de 2 cd niveau et la supervision : étude coût/bénéfice/conséquences ♦ Formation des agents DD(ETS)PP au contrôle de 2cd niveau trop tardif et sous-estimation du temps de supervision et de contrôle de 2cd niveau	2
♦ Conventions inadaptées pour que DD(ETS)PP jouent leur rôle : pas de transmission de la liste prévisionnelle des établissements qui seront inspectés, pas de réaction possible si absence d'inspections dans certaines zones du territoire ou si concentration des inspections dans des zones sur une période réduite	2
Les DD(ETS)PP	
♦ Surcharge de travail pour l'encadrement pour les notes C et D, suivi très chronophage (surtout par rapport à la pertinence des établissements inspectés, moyens devraient être mieux utilisés et ♦ Complexification des tâches : recontrôles éventuels avant fermetures, contradictoire, temps passé sur les déclarations d'activité, relations avec DRAAF et les délégués, déficience de RESYTAL, suivi d'un délégué inexpérimenté, appel obligatoire du délégué si rapport de mauvaise qualité, pédagogie et accompagnement par les agents DD(ETS)PP, préparation des listes d'établissement à inspecter, traitement des incompréhensions des professionnels, gestion des refus de contrôles, etc. ♦ Difficulté d'appréciation des rapports d'inspection du délégué sans avoir fait soi-même les contrôles surtout au vu de la piètre qualité de certains rapports ; délicat de prendre une décision sur de simples photos ♦ Mobilise tous les effectifs au détriment de la programmation des inspections non déléguées ♦ Sentiment d'assurer le secrétariat du délégué pour que ce dernier puisse effectuer des missions lucratives ♦ Manque d'effectif, pour compenser l'augmentation de la charge de travail ♦ De plus, le délégué appelle à tout moment => disponibilité exigée, difficulté de suppléance pour assurer la permanence	58
♦ Absence de volontaires chez les inspecteurs seniors pour faire le suivi, pas d'adhésion : réticences à évaluer le délégué, à relire les dossiers de mise en demeure. Ils estiment que la supervision est à la charge des cats A, confortés en cela par la posture syndicale ♦ Les agents sont peu intéressés par le contrôle de 2cd niveau, veulent faire du terrain ♦ De plus ils sont sceptiques sur la réforme au vu du manque de temps à passer sur les C et D et en supervision des A et B	8
♦ Énorme travail pour établir les listes d'établissements à contrôler basées sur une analyse des risques (erreurs dans base de donnée, SIRET, fermés, ...) :	7

listes envoyées dans la précipitation sans être retravaillées ; base RESYTAL peu fiable ; traitement de l'afflux de déclaration d'activité chronophage	
♦ Pas de prise sur les rapports A et B car seules les non conformités sont décrites et envoi avant contrôle DD(ETS)PP	6
♦ Discussion difficile avec l'agent du délégataire car on maîtrise mal sa formation, ce qu'il a appris, ce qu'il a compris, qu'elles sont ses consignes	5
♦ Grande dispo attendue de la part des agents si situation urgente, non prévisible => tension ♦ Problème des demandes de fermeture arrivant le soir et le weekend car pas d'astreinte	3
♦ Compliqué de reconstrôler un établissement qu'on n'a pas contrôlé soi-même, on ne peut se contenter de vérifier certains points, on découvre souvent d'autres non-conformités, risque de contradiction entre les deux contrôles	2
♦ Compétences nouvelles pour la DD (supervision tout en gardant un pied dans la l'inspection). Pb de compétence des inspecteurs pour gestion des suites, contrôle de 2cd niveau ou DVOV. Pour les suites, les inspecteurs ne sont pas prêts, pas d'anticipation du nouveau métier de superviseur	4
♦ Pas le temps de faire de la supervision sur les rapports A et B	1
Les délégataires	
♦ Formations insuffisantes, dispensées avec retard, d'un niveau très inférieur à celles des inspecteurs => manque de professionnalisme, d'expertise Incompétence des délégataires : incapacité pour certains à faire une analyse du risque, méconnaissance des réglementations, pas capable de gérer les conflits lors des contrôles	34
♦ Manque de souplesse, de coopération des délégataires, rigidification des contrôles par le délégataire qui rappelle qu'il doit se conformer à la norme 17 020 et a du mal à appliquer la flexibilité	12
♦ Sous dimensionnement des équipes du délégataire au regard des objectifs de contrôle (3 contrôles /j parfois), temps d'inspection plus long que prévu => quantité privilégiée par rapport à la qualité	10
♦ Temps d'apprentissage forcément long pour le délégataire => si turn over important des agents => on repart à zéro ça prend du temps	6
♦ Manque de professionnalisme durant la visite : pas de port de la blouse, charlotte, se présentent comme agents de la DD(ETS)PP, demande à l'exploitant de quitter les locaux pendant la visite, etc.	3
♦ Un seul inspecteur à cheval sur plusieurs départements => complique les relations avec la DD(ETS)PP et pose un gros problème en cas d'absence	1
♦ Démarrage avec retard => programmation inatteignable	1
♦ Manque d'encadrement, de supervision en interne, manque de rigueur et de suivi, le délégataire reporte finalement la supervision sur le référent DD(ETS)PP qui assure l'encadrement de proximité des agents du délégataire ♦ Pas d'harmonisation des pratiques des agents du délégataire entre eux, par manque d'échanges car sont très seuls	1
♦ Non-respect de la date de reconstrôle	1
♦ Délai de prise en compte des observations de la DD(ETS)PP trop long	1
♦ Pas de progrès noté chez délégataire	1
Le relationnel	
♦ Manque de clarté du délégataire vis-à-vis du professionnel qui ne comprend pas les non-conformités, manque d'échanges avec le professionnel en fin d'inspection, de pédagogie, sur les conséquences du non-respect de la mise en demeure ; trop expéditif, notamment lors de la réunion de clôture ♦ Difficulté à identifier par exemple le délégataire comme un représentant de l'État, doute sur sa légitimité	18

<ul style="list-style-type: none"> ◆ Grogne ou anxiété des professionnels en lien avec application stricte du vademecum par le délégataire ◆ Mauvaise perception par les professionnels contrôlés de la délégation (beaucoup de retours négatifs) ◆ Le professionnel appelle DD pour contester la qualité de l'inspection ◆ Suspicion attribuée au manque de communication institutionnelle en amont ◆ Quelques remontées aux préfets d'une pression de contrôle trop forte 	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Agents DD(ETS)PP qui ne peuvent contacter directement le délégataire sur un établissement particulier => navettes nombreuses, inertie, perte de temps ◆ Refus du délégataire de laisser ses inspecteurs échanger avec la DD(ETS)PP ◆ Référent technique du délégataire peu joignable 	7
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Délégataire remet parfois en question les demandes de correction faites par le référent délégation ou en matière de contenu : contrôle des process à risque, flexibilité ◆ Manque d'écoute du délégataire lors des échanges 	3
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Refus contrôle conjoint sur une inspection à la charge du délégataire 	1

4- POINTS DE VIGILANCE

Thématiques	Nombre de réponses
Les contrôles	
◆ Les retards dans les contrôles, risque de sous-réalisation important	4
◆ L'harmonisation des méthodes de contrôle entre agents	3
◆ La mise à jour des données dans RESYTAL (établissements fermés , nouveaux, etc.) pour éviter les contrôles annulés	2
◆ Les risques de privilégier la quantité à la qualité	1
◆ L'application de la flexibilité	1
Délégataire	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le dimensionnement des services du délégataire : recruter suffisamment de contrôleurs si absences ou démissions, limiter le turn over ◆ L'adéquation du nombre d'inspections/jour avec les temps d'inspection ◆ La santé au travail des agents des délégataires épuisés, sur-sollicités : pression sur le nombre de contrôles (parfois 3 ou 4/j) et qualité demandée par la DD(ETS)PP ; consacrer un temps dédié à la rédaction et à la correction ◆ Postes isolés, délai de route, pas de bureau dédié : double discours : tout va toujours bien vis-à-vis de l'administration alors que grosses difficultés des agents 	12
◆ La formation, parcours qualifiant et tutorat interne, bien cadrer les inspecteurs, les suivre correctement	9
◆ Les tentatives de recrutement d'agents DD(ETS)PP par les délégataires	3
◆ La qualité des échanges entre contrôleurs et professionnels	3
◆ Les garanties sur l'indépendance des délégataires	2
◆ La qualité des rapports A et B qui ne sont pas contrôlés	2
◆ La bonne connaissance de la réglementation par le délégataire	1
◆ Les délais de recontrôle du délégataire après mise en demeure	1
Les DD(ETS)PP	
◆ Le maintien de la compétence des agents DD(ETS)PP et celle des nouveaux recrutés, surtout dans petites DD(ETS)PP. Nécessité de continuer à voir des établissements corrects pour s'exercer l'œil	6
◆ Les interrogations des agents qui pensent que c'est 1 ^{ère} étape d'un désengagement de l'État sur la SSA, craintes de délégations futures	4
◆ La charge de travail, démotivation, mal être, demande de mutation, risques psycho-sociaux chez agents DD(ETS)PP	2

♦ La capacité à assurer aussi la programmation hors délégation	2
Le relationnel	
♦ La fluidité des relations, le maintien d'échanges réguliers et directs avec les agents du délégataire, plus construits pour établir une relation de confiance	6
♦ Le relationnel avec les organisations professionnelles	1

5- ATTENTES POUR MENER À BIEN LA RÉFORME

Thématiques	Nombre de réponses
Les délégataires	
♦ Mieux former les délégataires, les faire monter en compétence en méthode d'inspection, en rédaction de rapports et courriers, en analyse de risques, en flexibilité, en juridique (droit administratif/droit pénal) ♦ Former également les délégataires à l'importance des échanges oraux avec les professionnels, à la posture de contrôleur, à la gestion des conflits (explication des non-conformités, les suites encourues, etc.) ♦ Mettre en place de véritables parcours qualifiants	15
♦ Recruter des encadrants en nombre suffisant et de qualité pour : relecture rapports ; veiller à la compétence des agents ; uniformiser les évaluations et les propositions de suite (pertinence des mesures de police proposées au regard du contenu du rapport et proportionnées après une analyse de risque globale à réaliser ; assurer des échanges de qualité avec les DD(ETS)PP	9
♦ Faire monter en compétence le délégataire ♦ Ne pas considérer la DD(ETS)PP comme un secrétariat, ni se décharger de la supervision des agents sur la DD(ETS)PP	5
♦ Veiller à une charge de travail supportable afin de limiter le turn over, améliorer la stabilité des effectifs ♦ Recruter des contrôleurs supplémentaires pour qu'ils soient en nombre suffisant	5
♦ Faire gérer à terme de A à Z les mises en demeure par le délégataire pour faire gagner du temps aux DD(ETS)PP ou alors instaurer une autorité fonctionnelle de la DD(ETS)PP sur les agents du délégataire ♦ Donner pouvoir de police au délégataire. C'est une question actuellement éludée du contrôle sanitaire	3
♦ Faire participer directement les agents du délégataire aux formations, pas seulement les référents	1
♦ Sanctionner financièrement les aspects qualitatifs défaillants	1
Les DD(ETS)PP	
♦ Renforcer les moyens humains pour la supervision du délégataire : la DD est obligée de puiser dans ses réserves pour les suites, le pénal, les recontrôles	4
♦ Garder en DD(ETS)PP une programmation suffisante de contrôles « tout venant » en remise directe pour conserver l'expertise de terrain et la compréhension des secteurs d'activités	2
♦ Promouvoir les techniciens, instaurer une vraie reconnaissance : RIFSEEP ou parcours de carrière (changement de grade sur place)	1
♦ Tenir un discours positif : abandon des missions confiées au délégataire => opportunité de missions plus importantes, intéressantes et valorisantes	1
♦ S'appuyer sur le référent de la DD(ETS)PP pour faire comprendre en interne le rôle du délégataire et en sens inverse éviter les sur-sollicitations des services par le délégataire	1
Relationnel	
♦ Obtenir du délégataire plus d'échanges d'informations, plus d'esprit constructif, plus de réceptivité aux observations DD(ETS)PP/DRAAF/DGAL sur les mesures	6

correctives nécessaires avant envoi du courrier, les remarques de forme et de fond	
◆ Préciser le rôle DRAAF et DD(ETS)PP, mettre en place la formation et outils pour le suivi au fil de l'eau et la supervision	5
◆ Avoir des contacts plus fréquents et directs avec les inspecteurs du délégataire pour solutionner les dysfonctionnements, vraie relation de confiance à instaurer ◆ Contrôles conjoints pour une bonne application des référentiels et mieux faire comprendre les attentes en matière de protection des consommateurs et des enjeux locaux	4
La DGAL	
◆ Attribuer des moyens humains supplémentaires aux DD(ETS)PP pour la mise en œuvre rapide des suites sans nuire au reste de la programmation et aux autres missions prioritaires	15
◆ Tenir compte des remontées de terrain, simplifier, apporter de l'expertise, édicter des solutions et harmoniser pour obliger les délégataires à respecter les principes de l'inspection et répondre dans les temps aux questions des DD(ETS)PP ◆ Donner les réponses claires et rapides nécessaires. Créer un call center pour les DD ou un guichet unique	13
◆ Imposer un cahier des charges au délégataire avec des éléments qualitatifs sur la réalisation des inspections : cohérence des conclusions avec les constats ; supervision interne, obligation de reprendre lui-même les courriers, maintien d'une exigence de qualité des contrôles ◆ Faire preuve de fermeté vis à vis du délégataire, notamment sur la supervision des A et B ◆ Se donner la possibilité de mettre fin à la convention si la qualité est insuffisante ou en tous cas permettre de moduler la rémunération en fonction des suites de manière à éviter des suites inadaptées/disproportionnées	10
◆ Améliorer RESYTAL pour permettre des extractions afin d'assurer le suivi et les comparaisons, pour faciliter la mise à jour des listes d'établissement et l'intégration des nouveaux établissements ◆ Réfléchir sans attendre à de nouveaux outils numériques : plateforme d'échange entre délégataire et DD(ETS)PP, signature électronique des documents, accusé de réception électronique, modèle modifiable de lettre de mise en demeure (voir automatisation de la rédaction) et d'arrêté de fermeture ◆ Optimiser les temps de chargement de RESYTAL actuellement beaucoup trop longs ◆ Nettoyer la base usager	8
◆ Harmoniser les critères d'évaluation de certains items, l'application de la flexibilité, les process à risque, les suites, la rédaction des rapports	7
◆ Laisser des marges de manœuvre localement dans l'organisation des services pour la gestion du délégataire en fonction de la taille du département, des attentes du préfet, etc. Donner la possibilité pour la DD de choisir davantage la programmation confiée au délégataire ◆ Dans le même temps fixer les nouvelles priorités d'action des services SSA en intégrant les nouvelles missions. ◆ Donner un rôle, une autorité plus grands aux DD(ETS)PP notamment pour imposer la modification des courriers par le délégataire lui-même	7
◆ Veiller à donner le même niveau d'info aux DD(ETS)PP qu'aux délégataires et dans les mêmes délais	6
◆ Valoriser la mission de référents délégation (parcours de carrière, ...)	3
◆ Mettre en place un outil pour mesurer les compétences des agents du délégataire, le degré d'harmonisation constaté	2
◆ Mieux former les agents DD(ETS)PP au vade-mecum dont les modifications par rapport à la version antérieure sont parfois passées inaperçues	2

◆ Maintenir la fonction de chef de projet pour régler les dysfonctionnements	2
◆ Faire preuve de moins d'a priori négatifs sur le ressenti des DD(ETS)PP, éviter de les recadrer en réunion, nécessité de les écouter en dehors du scope DRAAF	1
◆ S'interroger sur l'attendu à l'avenir sur l'hygiène dans les restaurants et les règles applicables : modèle des chaines ou pas, etc.	1
◆ Communiquer sur la délégation auprès des professionnels	1
DRAAF	
◆ Assurer la coordination et l'harmonisation régionales indispensables, donner des lignes directrices claires, partager l'information, faire remonter les dysfonctionnements, disposer de temps d'échange suffisants avec les DD(ETS)PP, réaliser des points d'avancement plus réguliers, faire des retours auprès des DD(ETS)PP des informations recueillies, animer le réseau des référents	5
◆ Donner les moyens aux DRAAF d'assumer le rôle de supervision du délégant : mise en demeure en cas de dysfonctionnement, paiement à la qualité, vérification rapports A et B	1

ANNEXE 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DGAL				
				7/03/2024
JOSSO	Didier	MASA/DGAL	Chef de projet réforme SSA	26/03/2024 03/04/2024 26/04/2024
HUMMEL-FOURRAT	Vanessa	MASA/DG	Sous-directrice SSA	14/03/2024 26/04/2024 04/17/2024
VALLE	Julie	MASA/DGAL	Chargée d'études « Programmation des inspections à la SDSSA	18/03/2024
SAPPEY	Philippe	MASA/DGAL	Sous-directeur du pilotage des ressources et des services	11/04/2024
DRAAF				
GAUFFIER	André	DRAAF AURA	Chef de service adjoint SRAL AURA	10/04/2024
LAFANECHERE	Marguerite	DDPP 95	Directrice	22/02/2024 11/04/2024 25/04/2024
ASTOUL	Julien	DDPP95	Adjoint cheffe de service SSA	22/02/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LEURET	Benoît	DDPP33	Directeur	27/02/2024
FRADIN	Nicolas	DRAAF CVL/SRAL	Chef de service	26/02/2024 12/04/2024
MARSEAU	Cécile	DRAAF CVL/SRAL	Coordination technique et suivi de la	26/02/2024 12/04/2024
VILLEDARY	Claire	DRIAAF/SRAL	Cheffe du pôle vétérinaire	17/04/2024
BOURDELEAU	Anne-Marie	DRIAAF/SRAL	Adjointe à la cheffe de pôle en charge des délégations	17/04/2024
KARABAGHLI	Chafika	DRAAF CVL/SRAL	Cheffe du pôle coordination SRAL	26/02/2024 12/04/2024
TOUZET	Thierry	DRAAF/NA	Directeur adjoint	05/03/2024 12/04/2024
COGNARD	Caroline	DRAAF/NA/SRAL	Coordinatrice délégation	05/03/2024 12/04/2024 20/06/2024
DUTRUEL	Valérie	DRAAF/NA/SRAL	Cheffe de l'unité pilotage et coordination des politiques publiques	05/03/2024 12/04/2024 20/06/2024
CANITROT	Pierre-Noël	DRAAF PACA SRAL	Chef du pôle coordination	22/03/2024
CAVALLI	Serge	DRAAF PACA	Directeur adjoint	22/03/2024
ASSOCIATION DES CHEFS DE SRAL				
JACQUET	Sophie	DRAAF BFC	Présidente de l'association	05/06/2024
DD(ETS)PP				

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ZELMEYER	Yves	DDPP13	Directeur	25/03/2024 21/06/2024
LASNE	Agnès	DDPP13	Cheffe du service SSA	25/03/2024
SALVAGNAC	Philippe	DDPP33	Chef du service SSA	27/02/2024 17/04/2024 20/06/2024
CLAVERIE	Fanch	DDPP33	Inspecteur RD	20/06/2024
HELINCK	Jérémy	DDPP33	Chargé du suivi délégué	20/06/2024
MARINE	Joanna	DDPP33	Inspectrice RD	20/06/2024
ASTIE-CLOAREC	Myriam	DDPP33	Inspectrice RD	20/06/2024
DUBAYLE	Vanessa	DDPP33	Référente délégation	20/06/2024
WUCHER	Jean-Paul	DDPP93	Directeur adjoint	17/04/2024
ROSIERES	Xavier	DDPP93	Chef du service SSA	17/04/2024
DUPUY-CHRISTOPHE	Viviane	DDETSPP36	Directrice	12/06/2024
BONTEMPS	Arnaud	DDETSPP36	Directeur adjoint	12/03/2024 19/04/2024 12/06/2024
JACOB	Nathalie	DDETSPP36	Cheffe du service SSA	12/03/2024 19/04/2024 12/06/2024
GALICHET	Sarah	DDETSPP36	Inspectrice RD	12/06/2024
JOUET	Cléo	DDETSPP36	Inspectrice RD	12/06/2024
PESNEAU	Sylvie	DDETSPP36	Inspectrice RD	12/06/2024
MAROT	Elsa	DDETSPP36	Inspectrice RD	12/06/2024
LEBRALY	Pascale	DDETSPP36	Inspectrice RD	12/06/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BAR	Carine	DDPP37	Directrice	04/03/2024
				19/04/2024
				13/06/2024
MALHERE	Célia	DDPP37	Cheffe du service	04/03/2024
				19/04/ /06/2024
BALZAN	Nicolas	DDPP37	Inspecteur RD	13/06/2024
DAMIEN	Muriel	DDPP37	Inspectrice RD	13/06/2024
JEAN-BAPTISTE	Walter	DDPP37	Inspecteur RD	13/06/2024
MASSARD	Daniel	DDPP37	Inspecteur RD	13/06/2024
MOUGENOT	Anne-Flore	DDPP56	Cheffe du service SSA	07/06/2024

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE DD(ETS)PP				
--	--	--	--	--

GERSTER	Céline	Association des directeurs DD(ETS)PP	des des Vice-présidente	27/06/2024
COSTAZ	Anne	Association des directeurs DD(ETS)PP	des des Directrice de la DDPP71	27/06/2024
FAJARDI	Véronique	Association des directeurs DD(ETS)PP	des des Directrice de la DDPP06	27/06/2024
MARCE	Clara	Association des directeurs DD(ETS)PP	des des Directrice adjointe de la DDPP17	27/06/2024

PREFECTURES				
--------------------	--	--	--	--

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
-----	--------	-----------	----------	-------------------

LATRON	Patrice	Préfecture d'Indre et Loir	Préfet	13/06/2024
--------	---------	----------------------------	--------	------------

LUQUET	Xavier	Préfecture d'Indre et Loir	Secrétaire général	13/06/2024
--------	--------	----------------------------	--------------------	------------

COURT	Philippe	Préfecture du Val d'Oise	Préfet	27/06/2024
-------	----------	--------------------------	--------	------------

DÉLÉGATAIRES				
---------------------	--	--	--	--

BURGOS	Romain	APAVE	Responsable Pilotage des Contrats Nationaux	26/03/2024 20/06/2024
--------	--------	-------	---	--------------------------

PELLE	Ombeline	APAVE	Responsable technique Occitanie	26/03/2024
-------	----------	-------	---------------------------------	------------

MALLET	Laurent	Bureau VERITAS	Directeur général adjoint	29/03/2024
--------	---------	----------------	---------------------------	------------

BOIRAUD	Thomas	Bureau VERITAS	Ingénieur	29/03/2024
---------	--------	----------------	-----------	------------

THEBAULT	Magalie	Bureau VERITAS	Chargée d'affaire	29/03/2024
----------	---------	----------------	-------------------	------------

LUNEAU	Anne-Élisabeth	GDS/Centre	Directrice	08/04/2024
--------	----------------	------------	------------	------------

POITEVIN	Pauline	GDS/Centre	Responsable technique	08/04/2024 12/06/2024
----------	---------	------------	-----------------------	--------------------------

LE CLINCHE	Céline	INOVALYS	Responsable technique	16/04/2024 13/06/2024
------------	--------	----------	-----------------------	--------------------------

VERGER	Julie	INOVALYS	Inspectrice	13/06/2024
--------	-------	----------	-------------	------------

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
-----	--------	-----------	----------	-------------------

COLIN	Ronan	INOVALYS	Directeur de l'inspection	16/04/2024
-------	-------	----------	---------------------------	------------

COFRAC				
---------------	--	--	--	--

GOMBERT	Dominique	COFRAC	Directeur général	10/06/2024
---------	-----------	--------	-------------------	------------

BUVAL	Olivier	COFRAC	Responsable du pôle bâtiment industries, services	10/06/2024
-------	---------	--------	---	------------

RÉUNIONS A LA DGAL				
---------------------------	--	--	--	--

Avec les chefs de SRAL				29/03/2024 24/05/2024
------------------------	--	--	--	--------------------------

Avec Mérieux et les SRAL concernés				15/05/2024 28/06/2024
------------------------------------	--	--	--	--------------------------

ANNEXE 7 : LISTE DES SIGLES UTILISES

SIGLE	LIBELLE
BAMOSIAL	Bureau d'Assistance à la Maitrise d'Ouvrage du Système d'Information de l'Alimentation
BAMRA	Bureau d'Appui à la Maitrise des Risques Alimentaires
BETD	Bureau des Établissements de Transformation et de Distribution
BMAT	Bureau des MAitrisés d'ouvrage Transverses
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CMA	Chambre des Métiers et de l'Artisanat
CODAF	Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude
COFRAC	Comité Français d'Accréditation
COSUI	COmité de SUIvi de la politique unique des aliments
CPMM	Contrôle de la Première Mise sur le Marché
DD(ETS)PP	Direction Départementales de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DOM	Département d'Outre-Mer
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DVOV	Denrées Végétales et d'Origine Végétale
IGAS	Inspection des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
IT	Instruction technique
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire
MUS	Mission des Urgences Sanitaire
PGI	Programmation et Gestion des Inspections
PMS	Plan de Maitrise Sanitaire
PSUA	Police Sanitaire Unique de l'Alimentation
RESYTAL	REfonte du SYStème d'information de l'ALimentation
RIFSEEP	Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise

et de l'Engagement Professionnel

SAS	Service de l'Action Sanitaire
SDBEA	Sous-Direction de la Santé et du Bien-Être Animal
SDEIGIR	Sous-Direction de l'Europe et de l'International et de la Gestion Intégrée des Risques
SDPRS	Sous-Direction du Pilotage des Ressources et des Services
SDSPV	Sous-Direction de la Santé et de la Protection des Végétaux
SDSSA	Sous-Direction de la Sécurité Sanitaire des Aliments
SIRET	Système d'Identification du Répertoire des Etablissements
SNISPV	Syndicat National des Inspecteurs en Santé Publique Vétérinaire
SNUM	Service du NUMérique
SPPSI	Service du Pilotage de la Performance Sanitaire et de l'International
SRAL	Service Régional de l'Alimentation
SSA	Sécurité Sanitaire des Aliments
TIAC	Toxi-Infection Alimentaire Collective
UMIH	Union des Métiers des Industries de l'Hôtellerie

ANNEXE 8 : LISTE DES TEXTES DE REFERENCE

- Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire
- Décret n°2023-599b du 12 juillet 2023 relatif à la délégation de tâches de contrôle en matière de sécurité alimentaire des aliments
- Décret n°2023-600 du 12 juillet 2023 définissant les catégories d'organismes auxquels peuvent être déléguées certaines tâches de contrôle officiel ou liées aux autres activités officielles
- IT DGAL/SDSSA/2018-294 du 7 janvier 2019 sur les critères de détermination des établissements éligibles à des mesures de flexibilité et lignes directrices de mise en œuvre de la flexibilité au niveau des plans de maîtrise sanitaire
- IT DGAL/SDSSA/2023-501 du 1^{er} août 2023 relative aux modalités de mise en place, de mise en œuvre et de contrôle de la délégation en matière de sécurité sanitaire des aliments dans le secteur de la remise directe au consommateur
- IT DGAL/SDSSA/2023-823 du 28 décembre 2023 sur les modalités de réalisation des contrôles officiels dans le domaine de la sécurité sanitaire conformément au processus d'inspection
- Vade-mecum sectoriel « Remise directe » de la DGAL version 2.3 de juin 2023
- Conventions cadre régionales 2024-2028 entre le préfet de région et le délégataire relatives à la délégation des tâches de contrôle officiel et liées aux autres activités officielles des établissements du secteur alimentaire effectuant de la remise directe au consommateur final
- Convention d'exécution technique et financière annuelle régionales pour l'année 2024 entre le préfet de région et le délégataire pour l'exécution des tâches déléguées de contrôle officiel et liées aux autres activités officielles des établissements du secteur alimentaire effectuant de la remise directe au consommateur final

ANNEXE 9 : BIBLIOGRAPHIE

- Rapport de la mission inter inspection IGF-IGAS-IGA-CGAAER n°19058 de novembre 2019 sur l'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments
- Présentation CSA du 27 septembre 2023 – Une réforme organisationnelle au service de la sécurité sanitaire de l'alimentation
- Lettre du SNUITAM-FSU du 14 février 2024 adressée à la directrice de la DDPP 37 sur la ms en œuvre de la délégation
- Pétition intersyndicale du 18 avril 2024 : « Sécurité sanitaire : quand la délégation des contrôles devient aberrante »
- Note DGAL/SDSSA du 30 avril 2024 sur l'organisation du transfert des missions du chef de projet réforme de la sécurité sanitaire des aliments
- Note DGAL/SDSSA du 17 juin 2024 sur l'organisation de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments
- Lettre de la SDSSA à la directrice générale de l'alimentation du 18 janvier 2024 sur la programmation 2024 des inspections en sécurité sanitaire des aliments dans le contexte de réforme de la police sanitaire unique
- Tableaux régionaux des dysfonctionnements sur la délégation des contrôles en remise directe
- Support au webinaire des 6 et 7 juin 2024 sur les rappels sur la notion de flexibilité