

# Les services vétérinaires dans les pays de l'Union Européenne – La formation des vétérinaires inspecteurs

## *Veterinary services in the European Union – Training of Official Veterinary Surgeons (OVS)*

Par Véronique BELLEMAIN<sup>(1)</sup>  
(communication présentée le 4 décembre 2003)

### RÉSUMÉ

Les services vétérinaires des États membres de l'Union Européenne poursuivent des objectifs communs, dans le cadre du marché unique. Cependant, leurs organisations, statuts des personnels et politiques de formation sont extrêmement variables. Ceux-ci sont décrits et analysés schématiquement, puis les choix français sont soulignés.

**Mots-clés :** Union Européenne, services vétérinaires, organisation, personnels, vétérinaire officiel, auxiliaire officiel, formation.

### SUMMARY

*The Veterinary services in the member states of the European Union follow common guidelines. However, their organisations, staff status and training policies are very different. They are briefly described and analysed, with a special focus on French choices.*

**Key words:** European Union, veterinary services, organisation, staff, official veterinary surgeons, official auxiliaries, training.

(1) D<sup>r</sup> vétérinaire, Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, directrice assesseur de l'École nationale des services vétérinaires - 1, avenue Bourgelat - BP 83 - 69280 Marcy l'Étoile

### • INTRODUCTION

Les services vétérinaires concourent à des missions fondamentales dans le domaine de la protection de la santé des animaux et des consommateurs, au cœur des préoccupations de l'Union Européenne.

Alors que leurs actions s'inscrivent dans le contexte du marché unique, les modalités d'organisation de ces services sont extrêmement variables. L'approche de cette diversité sera faite au travers d'exemples représentatifs. Ceux-ci ne seront pas exhaustifs. Ils seront volontairement simplifiés, afin de ne pas entrer dans les méandres organisationnels de chaque État.

L'Union Européenne, aujourd'hui composée de 15 États membres, en comportera 25 dans quelques mois. Le domaine sanitaire est l'un des plus difficiles pour la reprise de l'acquis communautaire. Ces futurs États membres, qui connaissent des évolutions importantes, seront pris en considération de façon ponctuelle, selon les besoins du propos.

### • CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

La mission fondamentale des services vétérinaires est d'assurer la sécurité sanitaire des productions agricoles, en particulier des productions animales et des denrées qui en sont issues.

Quelques grands principes, issus de quelque 50 ans de construction européenne, caractérisent l'action des services vétérinaires au niveau communautaire.

**1.** Depuis l'instauration du marché unique et de la libre circulation des marchandises, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, les règles régissant la mise sur le marché communautaire par un État membre ne distinguent pas marché national et marché communautaire. Les contrôles physiques exercés aux frontières internes ont été supprimés. L'harmonisation des mesures (santé animale, notamment protection contre les épizooties, zootechnie et santé publique) doit garantir un niveau de sécurité sanitaire équivalent pour tous les consommateurs européens.

**2.** Cependant, la démarche retenue n'est pas celle de bâtir une politique sanitaire intégrée. L'harmonisation des politiques sanitaires s'appuie majoritairement sur des obligations définies en terme de résultats à atteindre, fixées dans des Directives. Les services vétérinaires sont étroitement impliqués dans l'élaboration de la législation communautaire. Ensuite, les États membres sont entièrement responsables de la mise en œuvre de la réglementation. En particulier, ils s'appuient sur le dispositif juridique national pour les sanctions.

**3.** Les contrôles aux points d'entrée sur le territoire communautaire constituent un cas particulier, puisque les Postes d'Inspection Frontaliers (PIF), bien que relevant de la compétence des États membres, sont agréés par la Commission Européenne. Le régime d'importation est

commun pour les animaux et produits en provenance des pays tiers, qui bénéficient de la libre circulation une fois admis sur le territoire communautaire.

**4.** En ce qui concerne les exportations, les exigences sanitaires dépendent, sauf pour quelques pays, des relations bilatérales entretenues par chaque État membre avec les pays tiers concernés et des règles fixées par les accords internationaux. Les vétérinaires officiels assument une responsabilité essentielle par la signature des certificats sanitaires qui accompagnent les animaux et les produits animaux exportés.

**5.** Les États membres sont soumis à un contrôle de second niveau, opéré par l'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) de la Commission Européenne, qui inspecte les systèmes de contrôle des États membres.

**6.** La nécessité d'une approche intégrée des questions sanitaires s'est imposée, incluant en amont, au-delà de la santé animale, l'alimentation animale et le bien-être.

**7.** L'évaluation des risques relève de la récente Agence Européenne de Sécurité des Aliments (AESAs).

Il est à noter que l'arsenal juridique communautaire ne comporte pas, ou peu, de dispositions spécifiques quant à l'organisation ou aux modalités de travail des services vétérinaires. Les dispositions techniques propres à chaque secteur déclinent des objectifs et résultats à atteindre. Dans cette logique, les inspections de l'OAV s'intéressent à l'adéquation des moyens et de l'organisation des services vétérinaires avec les missions qui leur sont confiées.

La révision des dispositions dans le domaine de l'hygiène des aliments, en cours ("paquet hygiène"), motivée par la nécessité de parfaire l'harmonisation sanitaire, tend cependant à infléchir cette tendance. La proposition de règlement dite H3 "fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine" comporte des obligations en terme, non pas d'organisation, mais de tâches à effectuer par les vétérinaires officiels, de sanctions, de qualification des personnels...

Au niveau international, le Code zoosanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) définit de longue date les termes de services, administration et autorité vétérinaires ; il comporte, sous forme d'objectifs, des exigences en matière d'organisation, de ressources, d'assurance qualité, de performance et d'évaluation de ces structures, ainsi que de compétence des vétérinaires et autres agents.

À l'inverse le Codex alimentarius, s'il insiste sur une approche intégrée des activités de sécurité sanitaire des aliments à tous les stades de la filière, du producteur au consommateur, ne met pas en avant de structures ou de groupes professionnels particuliers.

• **L'ORGANISATION DES SERVICES VÉTÉRINAIRES EUROPÉENS**

L'organisation des services vétérinaires est le reflet de l'organisation administrative de chaque État (centralisé, décentralisé, régionalisé), de sa culture, de l'histoire, voire des crises qu'il a traversées et qui ont pu amener des réformes plus ou moins importantes. Le partage des responsabilités en matière d'évaluation et de gestion du risque, ignoré il y a quelques années, est maintenant l'un des points clefs de l'organisation sanitaire d'un pays. La période actuelle voit encore de nombreuses réformes.

**Les services centraux**, chargés des négociations communautaires et de l'élaboration des dispositions nationales, peuvent dépendre d'un seul ministère, celui de l'agriculture (France, Finlande, Portugal, Pologne), de la santé (Italie), de la protection sociale...

Ils peuvent à l'inverse appartenir à plusieurs ministères, la santé animale relevant de celui de l'agriculture, la sécurité des aliments de celui de la santé (Belgique, Danemark, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) ou de la consommation (Autriche).

Ils peuvent être rattachés à une agence indépendante couvrant à la fois l'évaluation et la gestion des risques, souvent de création récente : Espagne, Finlande, Grèce, Irlande. En Angleterre, la santé animale relève du Ministère de l'environnement et de l'alimentation (DEFRA), l'inspection sanitaire d'une Agence.

Dans les pays fortement décentralisés (Allemagne, Italie, Espagne), l'influence des services centraux est limitée, les compétences étant réparties entre le niveau central (fédéral) et les autorités régionales (länder, régions autonomes).

En ce qui concerne l'évaluation des risques, certains pays ont fait le choix d'une séparation nette entre évaluation et gestion (France, Finlande), alors que d'autres concentrent toujours ces deux activités au niveau central (Luxembourg, Suède).

**Les services de terrain**, responsables de la mise en œuvre des mesures de sécurité sanitaire, relèveront des seuls services de l'État (Grèce), des services de l'État complétés par des vétérinaires privés (Autriche, France, Danemark), ou dépendront d'autorités régionales et/ou municipales (Finlande, Irlande, Italie, Pologne, Suède).

Dans ce dernier cas, l'administration centrale n'a pas d'autorité directe sur les services de terrain. Ils peuvent enfin être regroupés au sein d'une agence indépendante (Pays-Bas, Royaume-Uni).

**Les domaines de compétences** couverts par les services vétérinaires présentent aussi une grande diversité. Certains pays privilégient une approche intégrée incluant la santé, la protection et l'alimentation animales, l'identification et la traçabilité, l'hygiène des aliments, la pharmacie vétérinaire et certains aspects liés à la protection de l'environnement (Allemagne, France). D'autres ont limité

le champ d'activité des services vétérinaires à leur cœur de métier, la santé animale et certains aspects de la sécurité sanitaire des aliments. La gestion des questions de santé animale et de sécurité sanitaire des aliments est parfois séparée entre deux services distincts, relevant ou non du même ministère.

• **LE PERSONNEL DES SERVICES VÉTÉRINAIRES EUROPÉENS**

Les caractéristiques des personnels des services vétérinaires européens varient de façon importante selon les pays, en lien avec les choix organisationnels et les attributions respectives. Les effectifs, les catégories de personnel, les statuts, les modalités de recrutement et les dispositifs de formation sont étroitement interdépendants.

**Différentes catégories de personnels techniques** concourent aux missions des services vétérinaires, que ces agents soient employés au niveau national, régional ou local.

1. Les premiers sont les vétérinaires fonctionnaires, titulaires ou non, présents dans toutes les administrations concernées, expressément cités dans de nombreux textes communautaires et internationaux, que l'on peut choisir de désigner par le terme de vétérinaires inspecteurs.

Certains pays ont par ailleurs recours à des vétérinaires privés, employés à temps partiel pour les tâches relevant de la sécurité sanitaire des aliments, notamment l'inspection en abattoir (France, Irlande), ou titulaires d'un mandat sanitaire pour assurer des missions de service public dans le domaine de la santé animale. Un recours plus limité aux vétérinaires privés peut se faire sans mandat sanitaire, pour la réalisation de prélèvements dans le cadre des prophylaxies, mais sans implication dans la police sanitaire (Italie).

Vétérinaires fonctionnaires et vétérinaires sanitaires sont regroupés sous le terme de vétérinaires officiels.

2. Certains pays emploient, dans des proportions très variables, des "auxiliaires officiels".

Les techniciens représentent des effectifs importants en France, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas. Ils sont généralement affectés aux tâches d'inspection en abattoir, à l'exception de la France où ils interviennent également dans les autres domaines de compétence des services vétérinaires. La France dispose par ailleurs des corps de préposés et de contrôleurs sanitaires, affectés en abattoir. À l'inverse, beaucoup de pays n'emploient pas ou peu de techniciens (Allemagne, Belgique, Finlande, Italie, Portugal).

3. Enfin, l'existence de relais auprès de diverses organisations d'éleveurs à vocation sanitaire (groupements de défense sanitaire ou assimilés) (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Scandinavie...) ou la délégation de certaines charges d'inspection en abattoir aux professionnels doivent être citées, puisqu'elles démultiplient l'efficacité de l'action de terrain.

**Le statut** des vétérinaires travaillant pour l'État varie de celui de fonctionnaires titulaires (Finlande, France, Italie), à un statut contractuel précaire (Grèce, Portugal, où les agents sont révocables à tout moment), en passant par des situations intermédiaires dans lesquelles le personnel, bien que contractuel, bénéficie d'une situation relativement stable (Allemagne, Pays-Bas). Des systèmes mixtes existent, notamment en France, où les contractuels sont nombreux, mais ne constituent pas l'ossature du système. La même diversité de statut se retrouve pour les personnels dépendant des autorités locales ou municipales (Espagne, Finlande, Irlande, Pologne, Suède...).

**Le positionnement des vétérinaires inspecteurs** au sein de l'administration est lui-même très variable. La France constitue sans doute un cas particulier, les Inspecteurs de la santé publique vétérinaire constituant un des hauts corps de fonctionnaires de l'État. Les pays qui emploient des auxiliaires positionnent de fait les vétérinaires comme des agents d'encadrement (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni). À l'inverse, dans les pays qui emploient de nombreux vétérinaires, y compris pour les tâches subalternes, les vétérinaires seront plutôt perçus comme des agents techniques d'exécution (Allemagne : plus de 8 000 vétérinaires publics, Italie : plus de 5 000).

La diversité des catégories de personnel, des statuts, des structures relais, comme des missions à remplir, rend très difficile la comparaison des effectifs des services vétérinaires entre États de l'Union, en tout cas avec une grille simple.

- **LA FORMATION DES AGENTS DES SERVICES VÉTÉRINAIRES**

### **La formation initiale**

Deux approches coexistent en matière de formation de fonctionnaires.

L'une, très largement partagée en Europe et de par le monde, situe la formation avant le recrutement. Il s'agit alors d'une formation universitaire, plus ou moins ciblée. Dans le domaine vétérinaire, certains modules ou cursus des facultés vétérinaires sont ainsi des préalables au recrutement (Italie, où la validation de modules optionnels, organisés par certaines écoles vétérinaires seulement, est une condition d'éligibilité au concours) ou déterminent l'accès à certains postes et le niveau de rémunération (Pologne, où les agents financent eux-mêmes ces formations, avant ou après leur recrutement). Ils demeurent centrés sur les aspects scientifiques et techniques.

Dans la seconde conception, essentiellement française, la formation des fonctionnaires est postérieure au recrutement, duquel elle est indissociable. Les études sont suivies dans une école d'application et sanctionnées par la titularisation. Organisée par l'employeur, la formation concourt à l'acquisition d'une culture professionnelle technique et surtout, administrative. Dans cette logique, la formation

initiale des vétérinaires inspecteurs français, d'une durée d'un ou deux ans selon le niveau de recrutement, relève d'une structure dédiée, unique au monde, l'École nationale des services vétérinaires (ENSV).

Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, des évolutions se font sentir. Ainsi la Commission Européenne, qui recrutait jusqu'ici des fonctionnaires directement opérationnels, vient-elle de décider de créer une école d'application pour ses propres fonctionnaires administratifs (au niveau de l'Office européen du recrutement). Certains futurs États membres souhaitent instaurer une formation post-recrutement pour les vétérinaires inspecteurs sur le modèle français (Pologne, Roumanie).

### **Modalités de recrutement**

Le recrutement peut être organisé à différents niveaux d'organisation administrative : exclusivement national (France, Italie), régions autonomes (Allemagne), voire municipalités (Espagne).

Il peut se faire par voie de concours ou d'examen. Les programmes seront généraux lorsque les vétérinaires sont destinés à exercer des fonctions évolutives (France, Italie). Lorsque le service qui recrute n'a que certaines attributions, notamment au niveau régional ou local, le programme sera ciblé sur celles-ci (santé animale seule, hygiène des aliments seule).

Les vétérinaires de statut contractuel sont généralement sélectionnés sur titres ou dossier et entretien (Pays-Bas, Pologne).

### **La formation continue**

L'investissement en formation continue sera influencé par le statut précaire ou non des vétérinaires et par le niveau de leur employeur (national, régional). Une offre, souvent concurrentielle, est généralement développée par les facultés vétérinaires ou des laboratoires. L'absence de coordination et le risque de divergence des messages risquent alors de renforcer la disparité entre les différents niveaux d'organisation des services vétérinaires.

La formation continue se prête cependant davantage à une structuration institutionnelle légère. Des sessions courtes peuvent être organisées par l'administration à destination de ses agents. Les messages institutionnels peuvent par ailleurs être relayés par des réunions d'information.

Dans la continuité de son système de formation initiale, la France confie à l'ENSV la réalisation de stages, planifiés annuellement et financés par le ministère employeur.

La formation continue, facultative dans certains pays où elle est perçue comme un droit (France), est obligatoire dans d'autres, soit sur convocation (pays de l'Est), soit à la carte (Italie : obligation depuis 2001 d'acquiescer 150 crédits en 5 ans, en suivant des cours labellisés par une commission nationale et valant chacun x unités).

Une mention particulière doit être faite pour les nouveaux pays candidats à l'adhésion, pour lesquels un accompagnement spécifique a été mis en place par la Commission Européenne (direction générale Élargissement), afin de faciliter la reprise de l'acquis communautaire. Les programmes de formation continue particulièrement denses élaborés dans ce cadre, coordonnés par des "training liaison officers", doivent être conduits avant l'accession.

### La formation des auxiliaires officiels

Deux pays parmi ceux qui emploient des techniciens ont instauré une formation longue (France : 1 500 heures de cours + stages ; Danemark : 2 ans). Les autres se conforment aux obligations minimales figurant dans les directives relatives aux abattoirs d'animaux de boucherie et de volailles (600 heures). Par ailleurs, en France, la formation des contrôleurs sanitaires, mise en place en 2003, comporte 400 et bientôt 600 heures.

### La formation des vétérinaires sanitaires

Elle est faite au cas par cas, sans formalisation spécifique, même si certaines directives comportent des obligations en la matière, pour l'encéphalite spongiforme bovine en particulier. Dans ce domaine encore, la France semble faire figure de précurseur, puisque les formations initiales (module spécifique facultatif des écoles vétérinaires) et continue (obligation réglementaire introduite en 2001) des vétérinaires sanitaires sont en cours d'élaboration.

### Le futur règlement H3

Le futur règlement H3 "fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine" devrait amener des évolutions importantes dans certains États membres. Il introduit, pour la première fois, des dispositions détaillées en matière de qualification professionnelle des vétérinaires et des auxiliaires officiels.

Pour les vétérinaires officiels, il pose le principe d'un test de recrutement dont il fixe le programme théorique, le complète de 200 heures de formation pratique tutorée, instaure des obligations de formation continue, y compris pour que les vétérinaires en place se mettent à niveau des nouvelles exigences.

Pour les auxiliaires, une formation théorique de 600 heures (dont le programme est détaillé) et pratique de 300 heures, serait un préalable au test de qualification. La durée totale de formation serait portée progressivement à 1 400 heures en 2010.

### • CONCLUSION

Le panorama dressé amène un premier constat : si les services vétérinaires de l'Union Européenne œuvrent dans un contexte commun, pour le même objectif de protection du consommateur, au sein d'un marché unique où animaux et

denrées circulent librement, leurs structures sont, à l'inverse, extrêmement diversifiées, reflet de leurs diverses histoires, cultures et choix politiques.

Sans prétendre avoir, sur la base d'une étude simplifiée, matière à mener un exercice d'administration comparée, il peut être intéressant de regarder la **situation de la France** au regard des différents aspects abordés.

- Les services centraux dépendent d'un seul ministère, celui de l'agriculture et au sein de ce ministère, d'une seule direction générale, celle de l'alimentation, gage d'unité de commande et de cohérence des politiques. Les structures en charge de l'évaluation, l'AFSSA, et de la gestion des risques sont distinctes.

- L'organisation des services vétérinaires est centralisée (les projets de décentralisation excluent sans ambiguïté les missions de sécurité sanitaire) et les services de terrain – les directions départementales des services vétérinaires sont des services de l'État représenté par le Préfet dans le département. Cette unité de commandement permet l'application d'une même politique sur l'ensemble du territoire et est gage de réaction rapide en situation de crise.

- Les vétérinaires inspecteurs (ISPV ou Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire) sont des fonctionnaires d'État, titulaires à temps plein. Leur statut les incite à développer des compétences et à s'investir professionnellement (corps d'encadrement supérieur de la fonction publique, traitement, évolution de carrière, etc.). Le système capitalise ainsi les savoir-faire et compétences à l'inverse de pays où le statut des agents est précaire, où la mobilité implique de changer d'employeur... Le recours à des contractuels à temps plein ou partiel, en complément du personnel permanent, donne de la souplesse au système sans le fragiliser.

- Les techniciens, en nombre significatif, interviennent comme agents de terrain dans tous les domaines d'activités des services, notamment en contrôle de 2<sup>e</sup> niveau. Ils sont secondés par des contrôleurs sanitaires dans les abattoirs.

- La grande majorité des vétérinaires libéraux est titulaire du mandat sanitaire, les Groupements de défense sanitaires (GDS) sont structurés depuis plus de 50 ans, le système de santé animale repose sur le trépied "DDSV, vétérinaires sanitaires, GDS".

- Les ISPV bénéficient d'une formation initiale longue, post-recrutement, dans une école d'application de 3<sup>e</sup> cycle. La formation continue s'inscrit dans une politique nationale de l'employeur. De même, techniciens, contrôleurs sanitaires et, prochainement, vétérinaires sanitaires, bénéficient d'une formation initiale et continue spécifique.

Ainsi, même si le système français reste perfectible, notamment en terme de moyens (ceux-ci n'ont pas été abordés), les choix organisationnels fondamentaux semblent, point par point, correspondre aux options les plus efficaces observées au sein de l'Union Européenne.

### BIBLIOGRAPHIE

• COMMISSION SUR LA REFORME DE L'ENA ET LA FORMATION DES CADRES SUPÉRIEURS DES FONCTIONS PUBLIQUES, présidée par Yves-Thibault DE SILGUY (2003) : Moderniser l'État : le cas de l'ENA – Paris : avril 2003.

• COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2002) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine – réf. 2002.0141 (COD). Bruxelles: juillet 2002.

• ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE - OIE (2002) Code zoosanitaire international pour les animaux terrestres, édition 2002. Paris : OIE Éditeur.

• ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE / OIE (2002) Séminaire sur l'organisation des services vétérinaires et la sécurité sanitaire des aliments, Tunis, 27-28 septembre 2002. Paris : OIE Éditeur.