BLEZAT CONSULTING

Organisation de l'inspection sanitaire et évaluation de la situation économique des abattoirs

Rapport intermédiaire
Volet sanitaire

Juin 2011

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOMMAIRE

1 Etat des lieux de l'organisation de l'inspection sanitaire ... 3
Préambule ... 3
1.1 Définition et rôle de l'inspection sanitaire ... 3
1.2 L'organisation actuelle ... 4
1.2.1 Les différents échelons organisationnels ... 4
1.2.2 Les missions actuelles ... 5
1.2.3 Evaluation des besoins de temps-homme par mission ... 6
1.3 La répartition des effectifs et leur règle d'attribution ... 8
1.4 Une répartition des effectifs et une règle d'attribution de plus en plus contestées ... 10
2 Coûts et recettes de l'inspection sanitaire ... 14
2.1 Evaluation globale ... 14
2.1.1 Recettes globales ... 14
2.1.2 Dépenses globales ... 14
2.2 Evaluation des coûts par site et par type de secteur ... 15
2.2.1 Volailles ... 15
2.2.2 Viande de boucherie ... 15
2.3 Comparaison avec le niveau européen ... 17
2.3.1 Etude DG SANCO de 2009 ... 17
2.3.2 Comparaison entre le niveau de taxes sanitaires en 2010 et le seuil minimal européen ... 18
2.3.3 Exemples de deux districts allemands ... 19
2.4 Evolutions en cours et scénarios possibles ... 20
3 Vision des acteurs socio-professionnels ... 21
3.1 Vision des syndicats de salariés ... 21
3.1.1 Principales problématiques recensées ... 21
3.1.2 Vision du réseau d'abattage de demain ... 22
3.1.3 Vision des schémas de réorganisation ... 22
3.2 Vision des syndicats d'abatteurs de boucherie ... 23
3.2.1 Principales problématiques recensées ... 23
3.2.2 Vision du réseau d'abattage de demain ... 23
3.2.3 Vision des schémas de réorganisation ... 23
3.3 Vision des syndicats d'abatteurs volailles ... 24
3.3.1 Principales problématiques recensées ... 24
3.3.2 Vision du réseau d'abattage ... 24
3.3.3 Vision des schémas de réorganisation ... 24
3.4 Vision des abatteurs (étude de cas) ... 25
3.4.1 Abattoirs de boucherie ... 25
3.4.2 Abattoirs de volaille ... 25
3.5 Synthèse ... 26
4 Analyse comparative avec les pays étrangers et des organisations comparables ... 27
4.1 Introduction à l'analyse comparative ... 27
4.2 La Grande-Bretagne, un pays qui a choisi la sous-traitance à des organismes prestataires d'inspection en abattoir ... 29
4.3 L'Italie : Un pays presque fédéral avec des vétérinaires de statut public qui réalisent l'inspection dans des abattoirs de proximité. ... 33
4.4 La Belgique : un pays où l'inspection d'abattoir est réalisée par des vétérinaires privés sous convention. ... 37
4.5 Les Pays-Bas, un pays qui a mis en place un organisme délégataires pour certaines missions. ... 41
4.6 Autre analyse comparative: la DGAC qui doit gérer également une activité à risque ... 45
5 Evolution des besoins demain ... 50
5.1 Demande des consommateurs ... 50
5.2 Synthèse des attentes européennes vis-à-vis de l'inspection ... 52
5.3 Inflexions européennes en cours ... 53
5.4 Les évolutions actuelles européennes pour la DGAL ... 54
6 Pistes d'évolution ... 55
6.1 Evolution qualitative ... 55
6.1.1 Inspection établissement ... 55
6.1.2 Inspection Produit ... 56
6.1.3 Inspection élevage ... 57
6.2 Evaluation quantitative ... 58
6.3 Proposition de scénarios d'évolution ... 59

1 ETAT DES LIEUX DE L'ORGANISATION DE L'INSPECTION SANITAIRE

Préambule

L'ensemble des constats et de l'analyse présentée ici n'engage en aucune façon la responsabilité de notre mandataire (services de la DGAL) et peut comporter des imprécisions au vu de la difficulté parfois d'obtenir des chiffres précis et totalement transparents.
Blézat Consulting est donc entièrement responsable de l'analyse qui suit.

1.1 *Définition et rôle de l'inspection sanitaire*

Evolution historique *(source : Le Vétérinaire officiel, cadre de proximité du service d'inspection du service d'abattoir, Laure Bonnaud, INRA, Jérôme Coppale, ENSV)*

Durant la 1ère moitié du 20ème siècle, les vétérinaires et préposés ont tout d'abord un rôle « d'éducation sanitaire » auprès des artisans qui utilisent les outils.

Après la 2nde Guerre mondiale, le principal objectif de l'inspection sanitaire est la santé animale, et l'éradication des maladies comme la tuberculose, alors très largement répandue dans les élevages.

1965 : la loi sur la modernisation du marché de la viande prévoit le retrait progressif des Services Vétérinaires de l'administration des abattoirs, qui acquièrent une gestion plus autonome. Le rôle des services vétérinaires se transforme : il s'agit de délivrer l'agrément aux établissements, faire appliquer les prescriptions sanitaires, mettre en place des techniques d'inspection.

Deux textes majeurs assoient l'Etat dans son rôle régulateur : le décret du 21 juillet 1971 (relatif à l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants et des denrées animales ou d'origine animale), ainsi que l'arrêté ministériel du 17 mars 1992.

La principale évolution majeure est induite par le développement du principe du HACCP aux Etats-Unis dans les années 1990, qui se répand assez « rapidement » dans le milieu agro-alimentaire européen et français. Cette nouvelle approche est alors intégrée dans la directive hygiène de l'UE (93/43).

Au début des années 2000, deux nouveaux outils sont intégrés dans la réglementation européenne : l'analyse de risque, qui doit être au centre de la décision pour les professionnels comme pour l'Inspection Sanitaire, et la traçabilité (principe de la chaine alimentaire de la fourche à la fourchette)

Le livre blanc de la gouvernance européenne en 2001 consacre le principe de corégulation publique-privée. Ce partage des responsabilités est repris dans les règlements européens du Paquet Hygiène, entrés en vigueur au 1er janvier 2006, avec 2 règlements fondateurs de l'action actuelle de la DGAL (CE n°882/2004 et CE n°854/2004).

En dehors de ces aspects réglementaires, plusieurs mesures de modernisation de l'inspection sanitaire ont été adoptées (notamment durant la période 2002-2006) :

- Animaux à croissance rapide : délégation de certaines tâches aux opérateurs (notamment dans le secteur dans la volaille, l'estampillage étant la seule autre opération « déléguée » dans les autres filières), et contrôle dans les élevages
  Animaux de boucherie : création d'un réseau national d'inspecteurs référents ; classement des abattoirs en 4 catégories selon leur conformité à la réglementation UE

1.2 *L'organisation actuelle*

1.2.1 Les différents échelons organisationnels

Actuellement, l'inspection sanitaire est majoritairement organisée **à un échelon départemental**, sous une responsabilité préfectorale, au niveau des Directions Départementales de la Protection des Populations (DDPP ou DDCSPP dans les départements de moins de 400 000 habitants).
Selon les départements :

- Ces DDPP sont managées par un directeur qui n'est pas forcément issu des anciennes DSV
- Il existe, suivant le réseau d'abattoir présent, un coordonnateur départemental dédié à l'inspection sanitaire.

L'échelon départemental organise l'inspection sanitaire au niveau des établissements, en fonction **d'effectifs attribués selon une dotation objectif** (appelé DO) dont le principe sera décrit plus loin.
Au niveau des abattoirs, deux grands types de personnel sont présents :

- Des vétérinaires officiels (VO), qui sont à 95% des contractuels en CDI ou en CDD, souvent à temps partiel. Les vétérinaires titulaires (ISPV) sont très peu nombreux à exercer la fonction pour lesquels ils étaient originellement destinés.
- Des auxiliaires officiels (AO), qui sont managés en partie par les vétérinaires officiels, mais aussi au niveau départemental, avec 3 types d'AO :
    - Des Techniciens des services vétérinaires, grade 2 (TDV), qui ont été formé à l'INFOMA (niveau BAC+4), qui peuvent également être les managers opérationnels de l'équipe des services d'inspection selon les sites
    - Des Contrôleurs sanitaires, grade 1 qui sont des contractuels formés et titularisés au fil des ans
    - Des préposés sanitaires (majoritaires sur les 3 catégories), contractuels avec une formation qui est couvent très limitée

Au-delà de ces niveaux opérationnels, le Service Régional de l'Alimentation (SRAL) constitué de 3 à 10 personnes selon les Régions, a pour tâche de mutualiser les démarches liées à la Nutrition, l'Hygiène Alimentaire….Il peut être amené à apporter des réflexions ou des actions transversales sur le sujet des abattoirs (ex : observatoire régional, réunions régionales d'information des organisations départementales, mutualisation parfois de l'inspection…)

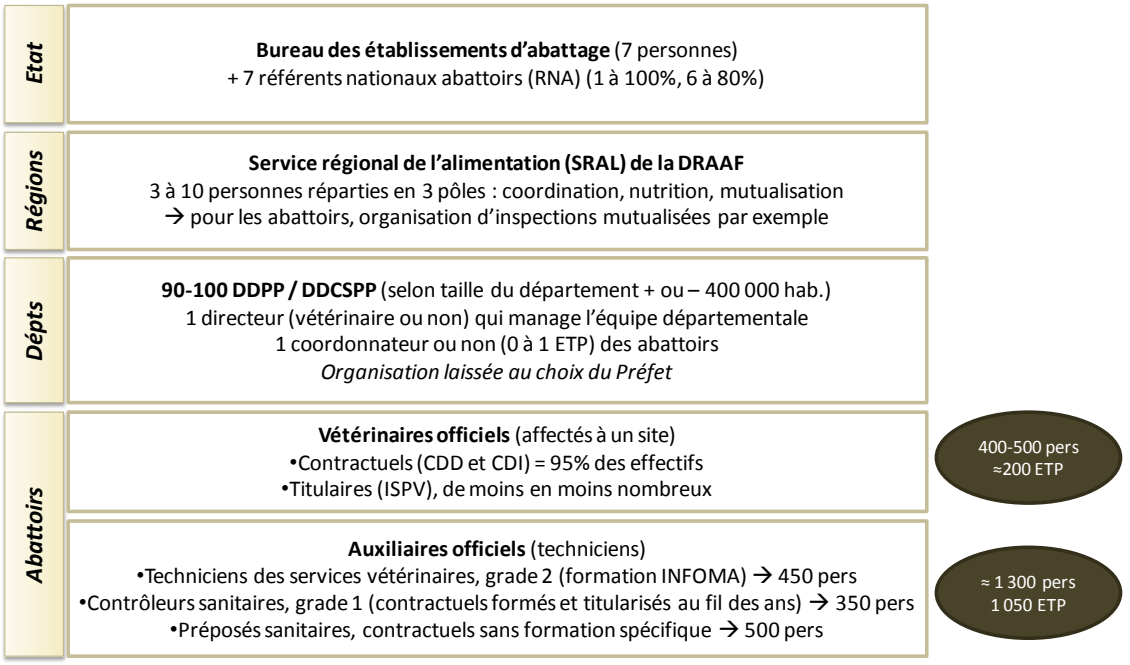
Enfin, les services centraux (DGAL) ont un service spécifique (Bureau des Etablissements d'abattage, nommé BEA) qui est chargé de la coordination centrale de l'inspection sanitaire, sans relation managériale avec les services déconcentrés. Ce BEA s'appuie également sur des VO référents, appelés Référents Nationaux d'abattoirs, chargés d'appuyer les équipes sur le terrain.

Cette organisation multicouche introduit de **nombreux éléments d'incohérence**, qui limitent la garantie d'une inspection sanitaire qui ait la même qualité partout, avec :

- Une variabilité départementale forte (taille du réseau, taille du département, profil du directeur de la DDSPP)
- Des qualifications et des sensibilités métiers différentes selon les personnes
- Des organisations managériales différentes suivant les sites
- Une déconnexion progressive entre les agents de terrain et les services centraux chargés de l'homogénéité de la qualité de service rendu.

Les défauts de l'organisation actuelle se traduisent principalement par des **problématiques de communication et d'information** des opérateurs sur le terrain, mais aussi par des organisations managériales très différentes d'un site à l'autre.

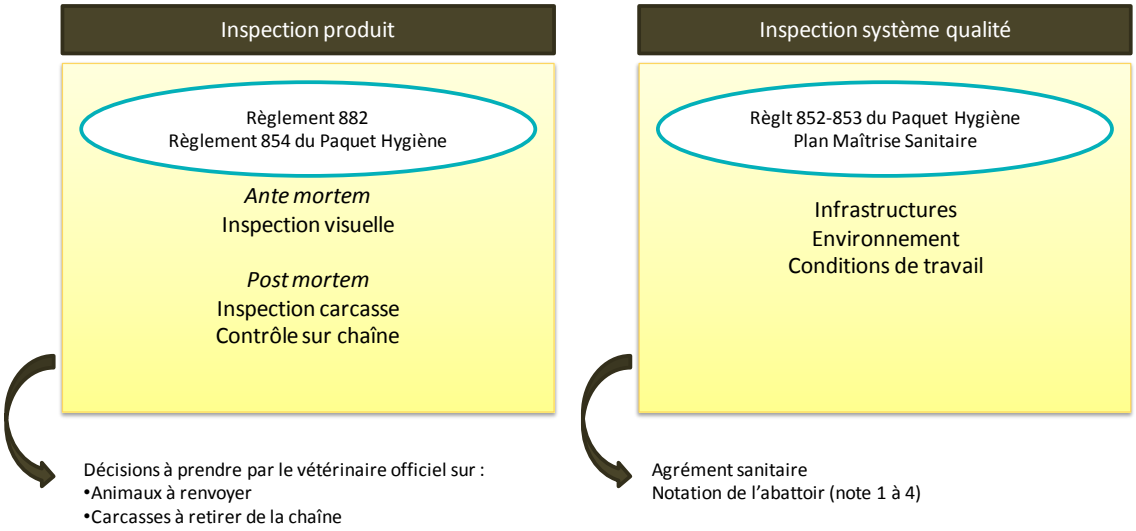
Le schéma suivant reprend l'ensemble des couches décrites auparavant, avec des ordres de grandeur d'effectif.



1.2.2 Les missions actuelles

Les missions actuelles se décomposent en 2 grands types de mission en ce qui concernent l'inspection sanitaire :

- Une inspection « produit », qui est effectuée :
  - Au niveau de l'inspection ante mortem
  - Au niveau des carcasses (inspection post-mortem)
- Une inspection « établissement », qui concerne principalement :
  - Les infrastructures et les équipements
  - Le système qualité (conception, système documentaire, etc…)
  - Le respect de ce système qualité par les opérateurs



Selon les espèces, les conditions de l'inspection post-mortem sont différentes :

- L'inspection visuelle est dominante pour les volailles et les porcs (voire exclusive)
- L'inspection par individu, visuelle et par incision, est encore pratiquée pour les Gros Bovins

A côté de ces missions d'inspection, on peut adjoindre 2 autres catégories de mission pour les techniciens et vétérinaires officiels :

- **Missions en lien avec l'outil d'abattage « hors chaîne »**
  - recueil d'échantillon en vue d'analyses
  - tâches d'audit (inspections de l'abattoir en tant qu'atelier) : modalités en fonction de l'activité et du niveau sanitaire de l'abattoir
  - travail administratif : gestion des résultats d'inspection : enregistrement, transmissions aux professionnels, statistiques
  - missions support : organisation des équipes, management, formation
  - certification à l'exportation
- **Des missions hors abattoirs**
  - missions autres secteurs d'activité : restauration collective, remise directe, ateliers agréés
  - missions support externes : ACMO, formation…
    - soit au sein du complexe d'abattage : inspection des ateliers annexés à l'abattoir : ateliers de découpe ou de transformation
    - soit en dehors : inspection itinérante

Il est à noter que l'importance des missions hors abattoirs a tendance à se réduire voire disparaître, face aux manques de moyens déclarés au niveau des outils.

Cette évolution des missions a deux incidences principales :

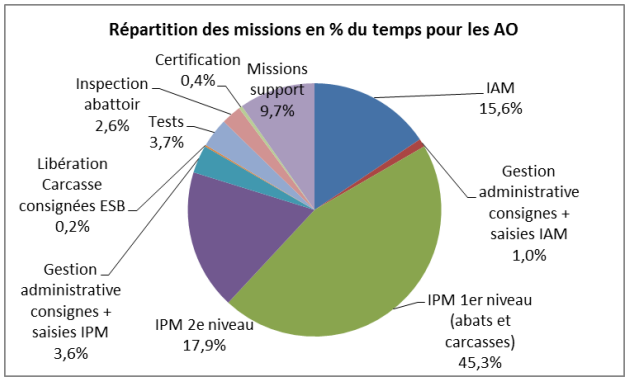
- Un recentrage plus fort des missions sur l'inspection ante et post-mortem
- Une dégradation de la diversité des tâches qui permettait de limiter la pénibilité du travail sur chaîne (avec parfois un risque de se réfugier vers des missions plus administratives pour limiter le temps de présence sur chaîne)

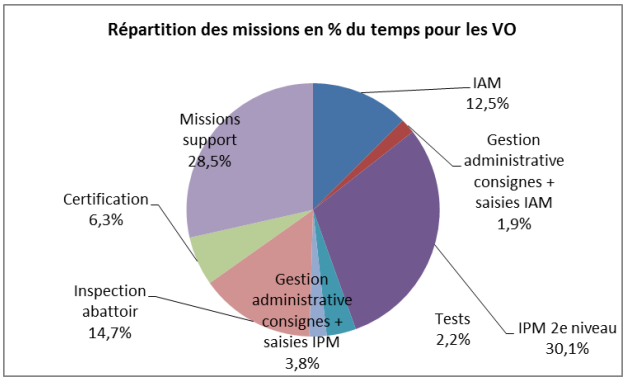
1.2.3 <u>Evaluation des besoins de temps-homme par mission</u>

Une étude réalisée en 2010 dans 22 abattoirs de Bretagne de plus de 7000 t, par les services de la DRAAF Bretagne, avec la collaboration d'un RNA (*auteurs : E. Descamps, RNA BEAD,M. Collin, SRAL Bretagne*), a permis de dimensionner les besoins humains quantitatifs pour les missions officielles

attribuées aux agents de l'inspection sanitaire (VO et AO).

Le graphique suivant est issu du fruit de leur travail :





Il permet de quantifier le besoin en ETP par mission (Abattoir sur chaîne ou non) et amène aux constatations suivantes :

- **80% des besoins sont concentrés sur les AO**, avec près de la moitié du temps consacré à l'inspection post-mortem de premier niveau (NB : les VO représentent environ 16% des effectifs)
- L'inspection abattoir ne représente que 4% des besoins en temps contre 80% pour l'inspection produit (IAM et IPM pour les VO et AO)
- **Près de 10% du temps pour les AO** et 29% pour les VO est consacré à des missions support, qui ont trait plus à la formation/information dans le premier cas et plus au management et à l'organisation dans le cas des VO.

On voit que certaines missions sont également menées conjointement entre VO et AO : IAM, IPM second niveau notamment. On peut s'interroger si cette répartition des missions est actuellement correctement formalisée et homogène entre sites.

1.3 *La répartition des effectifs et leur règle d'attribution*

Afin de répartir les agents en fonction de l'activité des abattoirs français, une base de calcul a été instituée, appelée dotation d'objectif, avec des critères différents selon les espèces abattues et les tonnages abattus.

Calcul des DO pour les abattoirs de volailles

Type d'établissements	Mission / tâche	Base de calcul retenu (moyenne) / commentaires
Tous abattoirs de plus de 30 000 tonnes et abattoirs de plus de 15 000 tonnes disposant d'agréments export	Supervision « permanente » (inclut l'évaluation opérateur + IAM systématique + inspections renforcées + signature certificats export + suivi des NC + autres missions)	2,2 ETP dont 1 de VO, y compris remplacements = 1AO et 1 VO à temps plein par établissement
Abattoirs de plus de 15 000 tonnes sans agrément export classés III ou IV	Supervision « permanente » par AO+ passage VO tous les jours pour même missions que précédemment	1,5 ETP dont 0,5 de VO par établissement
Abattoirs de plus de 15 000 tonnes sans agrément export classés I ou II	Inspection au moins quotidienne (supervision) (inclut l'évaluation opérateur + inspections renforcées + suivi des NC + autres missions)	1 ETP dont 0,3 de VO par établissement
Abattoirs de 2000 à 15 000 tonnes	Inspections 1 à 5 fois par semaine selon activité (inclut inspections renforcées + suivi des NC) + évaluation des opérateurs + export éventuel. ; passage du VO au moins 1 fois parsemaine	0,6 ETP en moyenne (0,2 à 1 ETP selon tonnage, export et classement) par établissement
Abattoirs CE de 100 à 2000 tonnes	12 inspections par an (dont inspections établissements, évaluation opérateurs, inspections renforcées)	0,05 ETP par établissement
Abattoirs CE de moins de 100 tonnes + Salles d'abattage agréées à la ferme + loco-régionaux amenés à passer CE	Inspections 2 fois par an, dont suivi des non conformités et évaluation opérateurs + lots à problème[1]	0,015 ETP par établissement

Calcul de DO pour les abattoirs de boucherie

Les établissements sont divisés en trois classes : abattoir spécialisé en porcin, abattoir spécialisé en porcs et abattoir multi-espèce.

Chaque abattoir obtient un nombre de points qui permet d'obtenir :

- Un nombre de points total au niveau national
- Le nombre d'ETP au niveau national

Les calculs de points sont effectués de la manière suivante :

Critère pris en compte	Toutes espèces	Porcs	Ovins
Points de base	0,5	0,5	0,6
Tranche de tonnes	100	500	100
Point de tranche	0,07	0,16	0,07
Seuil 1	5000	14000	25000
Point de base	2	3	0
Tranche de tonnes	100	2000	1000
Point de tranche	0,04	0,22	0,2
Seuil 2	18000		
Point de base	7		
Tranche de tonnes	2000		
Point de tranche	0,25		

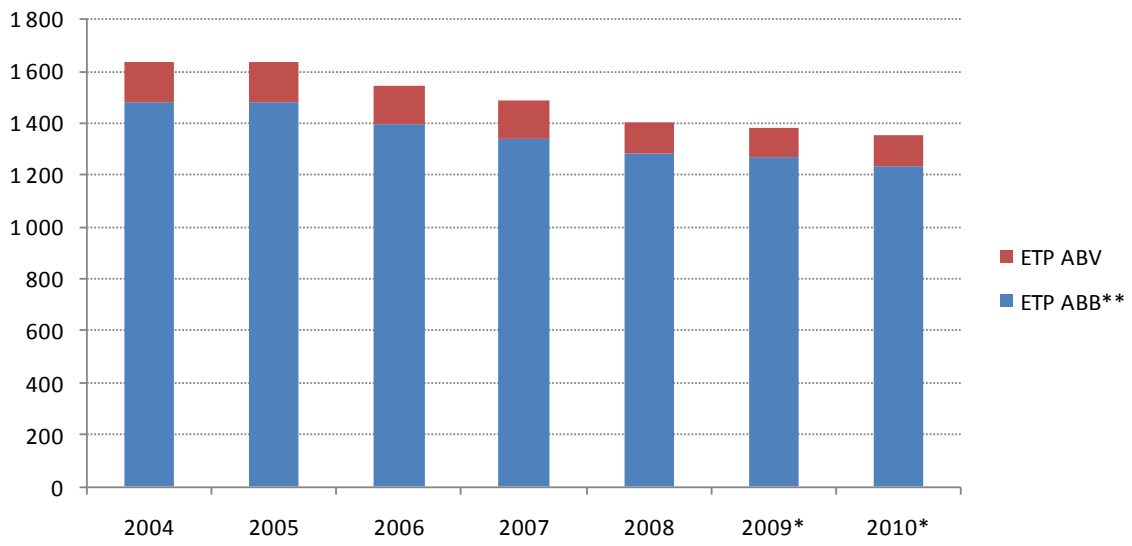
Exemples : un abattoir multiespèces de 10 000 tec dépasse le seuil n°1. Il bénéficie de 2 points de base. Il bénéficiera de 6 points (=2+ 10 000/100*0,04), soit 6 ETP.

Il est à noter :

- qu'il n'existe pas de calcul spécifique pour les abattoirs spécialisés en bovins ni en veaux
- que cette DO ne tient pas compte de la répartition des espèces dans un multi-espèce (un abattoir avec une forte proportion d'ovins aura des besoins de contrôle supérieur à un abattoir du même tonnage avec une forte proportion d'abattage de Gros Bovins, avec un nombre d'animaux beaucoup plus élevés, et donc des besoins accrus en IPM, mais surtout en IAM)

La figure suivante donne l'évolution du nombre d'agents (AO et VO) entre 2004 et 2010.

Malgré une règle de DO inchangée, on voit que les effectifs en abattoirs de boucherie sont restés stables par abattoir (4,7 ETP en 2004 et en 2010), alors que les tonnages abattus par ETP ont fortement augmenté (+18% entre ces 2 dates, avec 2480 tec/ETP en 2004, contre 2929 tec/ETP en 2010).



** Changement de périmètre*
*** ETP ABB : données non annualisées, exprimées en ETP ne comprenant pas les ETP des vacataires occasionnels (mission non permanentes) évalués à environ 60 à 70 ETP par an*

Source : données DGAL

1.4 *Une répartition des effectifs et une règle d'attribution de plus en plus contestées*

Des carences qualitatives et quantitatives constatées

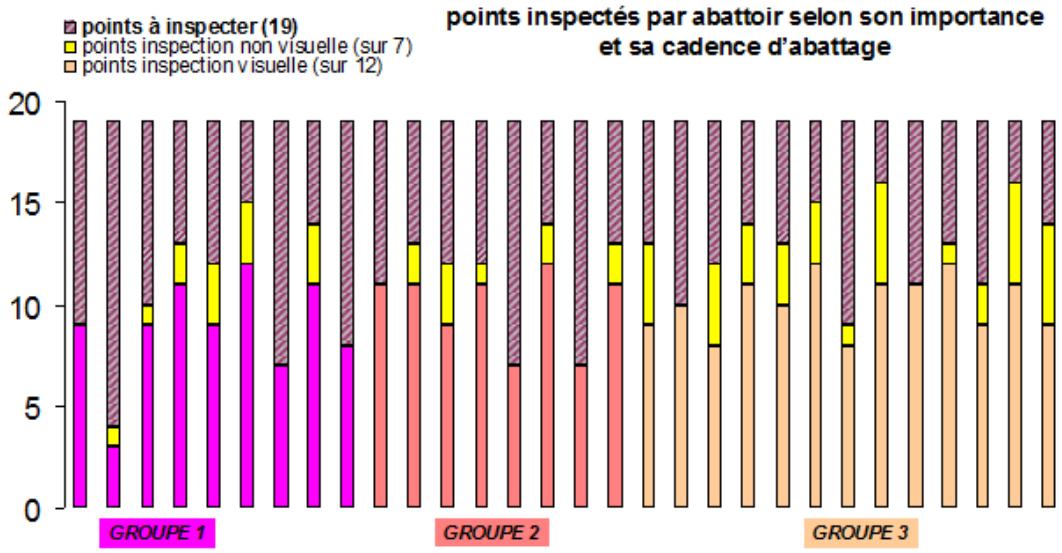
Avec une baisse assez importante des effectifs (mais également du nombre d'abattoirs) sur la période 2004-2010, on peut s'interroger si les moyens actuels suffisent à répondre aux exigences du cahier des charges « officiel et européen ».

D'après la même mission effectuée en Bretagne, **certaines lacunes ont été observées** :

- la présence du vétérinaire officiel tout au long de l'inspection ante mortem et post mortem n'est pas assurée
- l'inspection nécessite plus de moyens pour effectuer les palpations et coupes règlementaires en abattoir de porcs en IPM premier niveau
- les têtes de porc ne sont pas forcément inspectées
- les décisions de saisies partielles de viande de porc ne sont pas forcément faites par un vétérinaire officiel
- l'inspection ante-mortem n'a pas toujours les moyens de ses ambitions

Cette étude a cherché à formaliser et à caractériser ces **carences au niveau de l'abattage de porcs**.
Une des principales problématiques identifiées est le manque de temps et d'adaptation de l'inspection (organisation des postes, nombre d'intervenant) pour réaliser une inspection *pro forma.* Ainsi, 30% des porcs abattus ont dû être inspectés en moins de 15 secondes (temps d'inspection cumulé) et 60% entre 15 et 20 secondes. Ce constat est particulièrement avéré pour les abattoirs à très haute cadence, où l'aménagement des postes d'inspection par l'industriel n'a pas réfléchi lors de la restructuration industrielle de ces abattoirs.

Le graphique suivant montre le déficit d'inspection au regard des critères de l'inspection (19 points), voire même de l'inspection visuelle (12 points)



Graphique issu de l'étude DRAF Bretagne, produit dans le document : « Eléments de synthèse de l'étude 2010 sur les besoins et disponibilité des équipes d'inspection vétérinaire dans les abattoirs bretons à tonnage moyen et important », E. Descamps, RNA BEAD, M. Collin, SRAL Bretagne

<u>Evaluation du déficit de moyens d'inspection</u>

Cette étude a cherché également à dimensionner les besoins en ETP en fonction des missions à effectuer et des moyens actuellement mis à disposition.

Cette étude portait sur des outils réalisant 41% du tonnage national et qui engageait 21% des effectifs d'AO et de VO.

Les différents calculs estiment le déficit à :

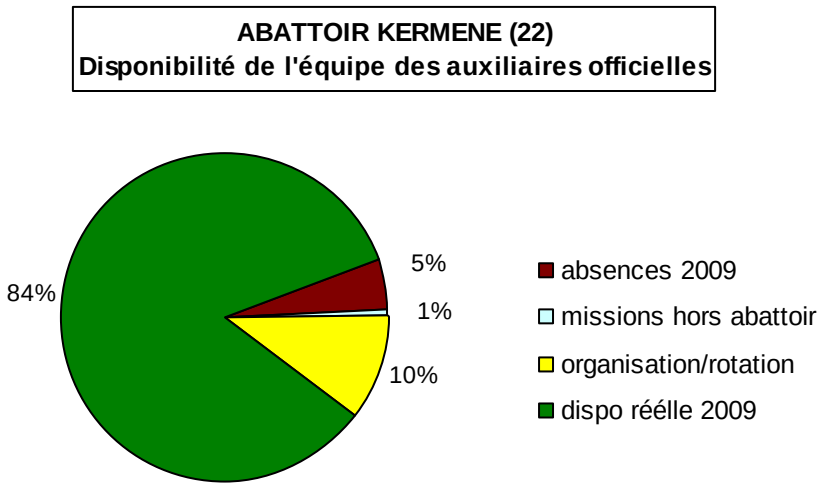
- AO: manque 14% des ETP (39 ETP)
- VO: manque 21% des ETP (6 ETP)

Outre les manques d'effectifs sur le terrain, le rapport pointe le manque d'**effectif disponible réellement, qui est sensiblement différent de l'effectif théorique.**

La différence peut s'expliquer par différents facteurs :

- Des absences non remplacées
- Des heures de compensation liées au travail de nuit non prises en compte
- Une **organisation non optimisée** entre les services d'inspection et l'activité industrielle

Pour l'abattoir de Kerméné, cette différence entre disponibilité théorique (chiffrée à 1377 h/ETP, avec 32h/semaine, 2h de vestiaire/semaine et les congés) et la disponibilité réelle est de 14% avec les principaux postes suivants :



Graphique issu de l'étude DRAF Bretagne, produit dans le document : « Eléments de synthèse de l'étude 2010 sur les besoins et disponibilité des équipes d'inspection vétérinaire dans les abattoirs bretons à tonnage moyen et important », E. Descamps, RNA BEAD, M. Collin, SRAL Bretagne

Outre les problèmes de disponibilité, cette étude montre également les problématiques liées à la gestion des équipes au quotidien (travail à la chaîne, problème de synchronisation des horaires).

Un constat à extrapoler pour l'ensemble des outils du territoire ?

Il faut rappeler que cette étude a porté essentiellement sur des outils de taille importante et n'est pas forcément représentative (*en termes de type d'abattoirs*) de l'ensemble du paysage français.

Elle constate un déficit de 14 à 20% selon les catégories d'agents, alors qu'elle concerne 41% du tonnage et 21% des effectifs, ce qui veut dire que les 59% des tonnages restant sont inspectés avec 79% des effectifs, ce qui devrait être suffisant si on extrapole cette règle. En réalité, la situation est différente sur des outils plus petits, avec d'autres problématiques spécifiques (voir plus loin).

Quoi qu'il en soit, cette étude montre principalement :

- Un déficit de moyens sur des abattoirs industriels (AO mais aussi VO), qui a une incidence plutôt sur l'inspection ante mortem
- Des carences surtout pour les abattoirs de porcs
- Une inspection à haute cadence, qui est difficilement réalisable dans les conditions actuelles (nombre d'agents et de points d'inspection, aménagements des postes d'inspection…..)

Des actions correctives envisageables

A l'issue de cette mission, des propositions ont été faites. Elles portaient essentiellement sur :

- Une modification des modalités de calcul de la DO, qui pourrait être plus adapté à la réalité des missions et qui tiendrait compte des horaires, de l'organisation de l'outil et de la répartition par espèce
- L'étude des possibilités de déléguer certaines tâches à l'industriel
- La possibilité de réduire le périmètre de missions ou de modifier certaines missions attribuées aux agents des services vétérinaires

- L'aménagement, la formation du personnel afin de réduire la pénibilité des tâches répétitives pouvant entraîner des TMS (comme pour les agents du secteur industriel Aménager, former, réduire la pénibilité)
- La mise en place d'une équipe de « réserve » (solution qui serait difficilement envisageable autrement que dans des régions de forte concentration d'outil et de capacité d'abattage, comme l'Ouest de la France)

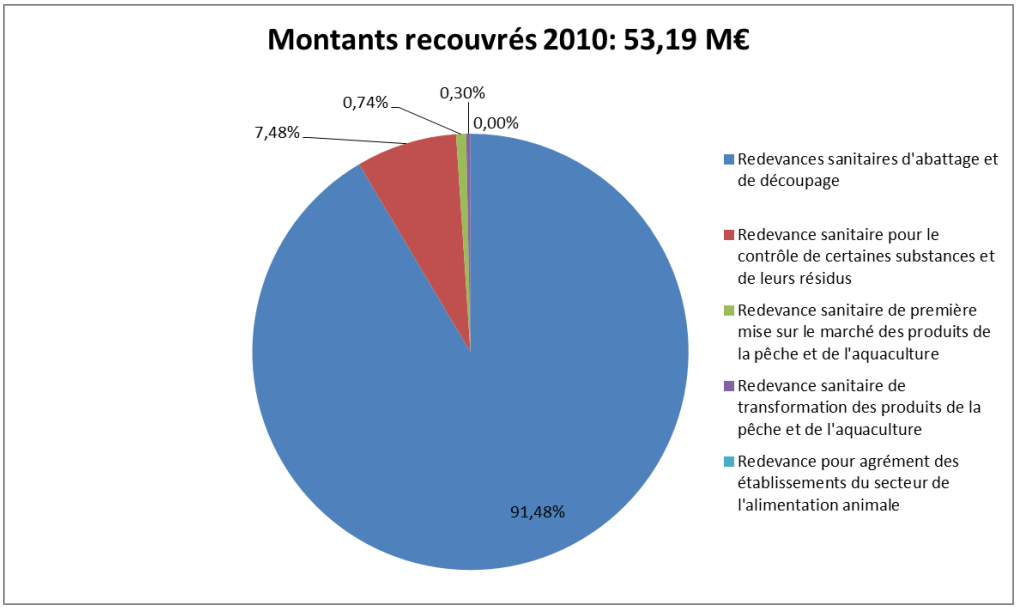
2 COUTS ET RECETTES DE L'INSPECTION SANITAIRE

2.1 *Evaluation globale*

2.1.1 Recettes globales

Importance de la redevance sanitaire d'abattage dans la redevance sanitaire globale

Le graphique suivant (source DGFIP) permet d'avoir un aperçu de la ventilation des différentes catégories de redevances perçues pour la redevance sanitaire :



La redevance sanitaire d'abattage et de découpe représente plus de 90% des recettes, avec une assiette de redevance assez faible. La taxe sanitaire d'abattage représente près de 42 M€, soit plus de 86% de cette taxe sanitaire d'abattage et de découpe.

Avec 3 567 ktec abattues en 2010, cette taxe représente 11,72 €/tec abattue en moyenne.

Son mode de calcul reposant sur une taxe à la tête abattue (ce qui reste logique à la réalité du terrain), l'alourdissement progressif des carcasses tend à réduire le poids de cette taxe pour les abatteurs.

2.1.2 Dépenses globales

D'après le BDEA, les coûts de l'inspection sanitaire seraient les suivants fin 2008 :

- 92,8 M€ pour les abattoirs de boucheries
- 8,9 M€ pour les abattoirs de volailles
- 8,2 M€ pour la découpe (dont 1,3 pour le gibier)

Actuellement, il n'existe pas de comptabilité analytique spécifique pour les abattoirs (pas de clefs de répartition des charges fixes liées aux ETP affectés pour les abattoirs) permettant de valider ces chiffres. Sur 162,8 M€ de dépenses en 2007 pour les contrôles officiels, seuls 25,5 M€ sont affectés sur l'unité « Abattoirs » dont 24,4 M€ liés aux analyses.

2.2 *Evaluation des coûts par site et par type de secteur*

1.1.1 Volailles

D'après les données 2008, le coût de l'inspection sanitaire pour les abattoirs de volaille s'élèverait à 8,3 M€, avec les principaux postes suivants *(source : Note interne DGAL du 1/10/2008) :*

- Coût agents (masse salariale) = 7,5 M€
- Coût environnement agent = 0,7 M€
- Coût technique (plan de surveillance) = 0,05 M€

Les ETP correspondants sont, pour les abattoirs de volaille en 2010 *(source : fichier excel DGAL, Vétérinaires et auxiliaires officiels en secteur vétérinaire au 5 mai 2010*) :

- **196 auxiliaires officiels, qui représentent 85 ETP**
- **110 vétérinaires officiels, qui représentent 32 ETP**

Avec des recettes s'élevant à 8 M€, **le déficit serait de 3 %**.

2.2.1 Viande de boucherie

Un déficit global important

En ce qui concerne les abattoirs de boucherie, le coût d'inspection serait de 92,8 M€, avec les postes suivants :

- frais de personnel directs (effectifs employés pour les abattoirs hors coûts de management qui peuvent représenter 10% de la masse salariale) :
    - 60 M€ en 2008
    - environ 55 M€ en 2010 (calculé en fonction des effectifs présents fin 2010 (fourni par le BEAD) et le coût moyen par agent).
- coûts environnement : 5,2 M€ en 2008
- coûts des tests : 27 M€ en 2008

Les ETP correspondants sont, pour les abattoirs de boucherie en 2010, *(source : fichier excel DGAL, Vétérinaires et auxiliaires officiels en secteur vétérinaire au 5 mai 2010*) :

- **1319 auxiliaires officiels, qui représentent 1094 ETP**
- **483 vétérinaires officiels, qui représentent 192 ETP**

La redevance serait de 40 M€ en 2010. Avec un coût global 2010 de 60 M€ (sans les tests) à 85 M€ (avec les tests), **le déficit peut atteindre 20 à 45 M€, soit 33 à 53%.**

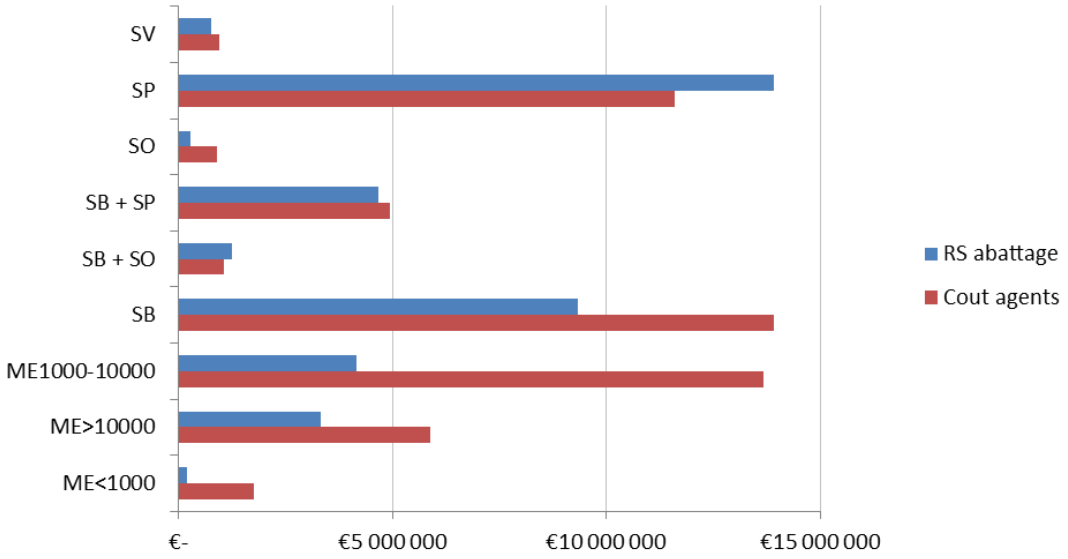
Répartition des déséquilibres par type d'abattoir

Comme il est difficile de contrôler précisément les coûts qui ne sont pas des coûts salariaux, nous avons cherché à comparer la redevance sanitaire perçue théoriquement (en fonction du nombre d'animaux abattus en 2010) et une estimation des coûts salariaux directs (ETP/site multiplé par les salaires moyens des agents).

Cette analyse, même si elle n'est pas précise, permet de mieux approcher les abattoirs où les déficits sont les plus importants (sachant que les autres coûts devraient être proportionnels à la masse salariale affectée à l'abattoir).

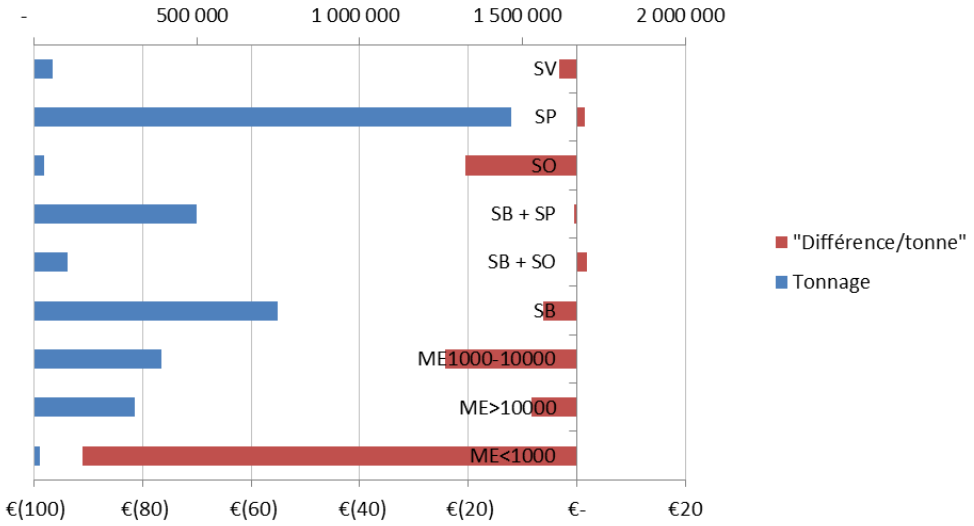
Le graphique suivant permet d'arriver aux constations suivantes :

- Les abattoirs de porcs sont les principaux contributeurs nets
- Les abattoirs multi-espèces et les abattoirs ovins sont les sites où le déficit est le plus grand



SV : abattoirs spécialisés Veaux
SP : abattoirs spécialisés Porcs
SO : abattoirs spécialisés Ovins
SB+SP : abattoirs de taille importante pouvant être considérés comme des abattoirs spécialisés (Bovins et Porcs) dans chacune des parties
SB + SO : abattoirs de taille importante pouvant être considérés comme des abattoirs spécialisés (Bovins et Ovins) dans chacune des parties
SB : abattoirs spécialisés Bovins
ME : abattoirs multi-espèces

Si on rapporte ces déficits au tonnage, on voit que le déficit peut dépasser les 20 €/tec pour les abattoirs multi-espèces de taille intermédiaire et les spécialisés ovins, voire près de 100 €/tec pour les plus petits outils !



2.3 *Comparaison avec le niveau européen*

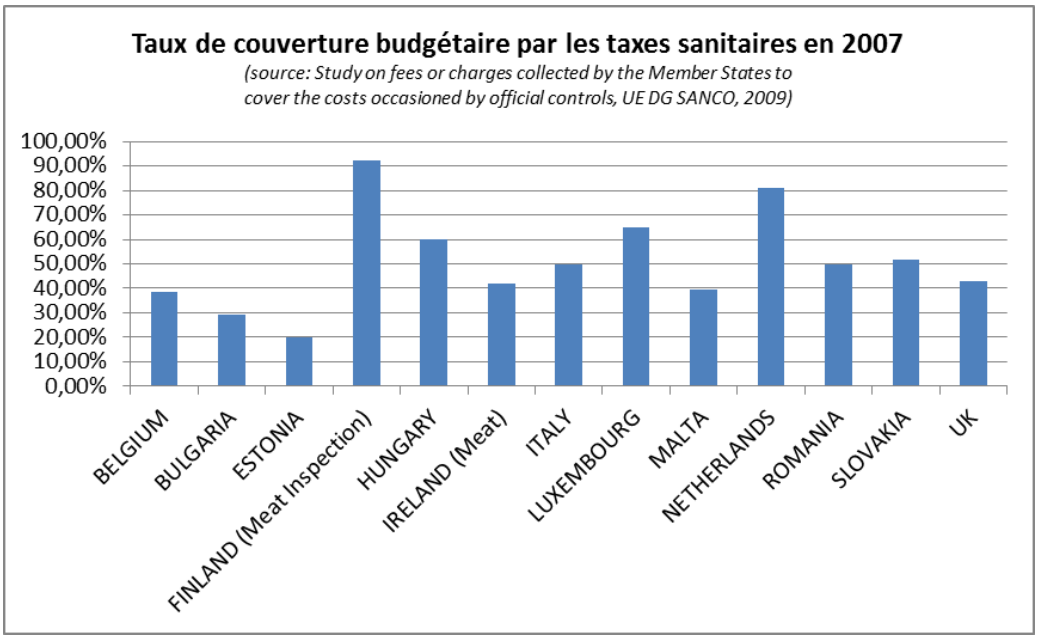
Globalement, il n'est pas choquant de constater des déficits pour ce service public, dont les dépenses sont couvertes en partie par les acteurs économiques. Il reste à savoir si les autres états européens sont dans la même situation.

2.3.1 Etude DG SANCO de 2009

La DG SANCO a fait réaliser une étude sur les taxes prélevées, afin de voir s'il n'existait pas de distorsion entre Etats-membres, et s'il existait une harmonisation possible au niveau européen.

Cette étude intitulée "Study on fees or charges collected by the Member States to cover the costs occasioned by official controls » a constaté une **très grande variété de cas** :
L'étude a révélé que la mise en œuvre par les États membres des dispositions du RCO en matière de financement est très différente, et que les différents systèmes nationaux de redevance, tels qu'ils sont actuellement appliqués, présentent des **lacunes importantes au niveau de la clarté et de la transparence**. En conséquence, il est extrêmement difficile d'effectuer une comparaison directe des niveaux réels de redevance entre les différents États membres (et entre les secteurs).

Les seuls chiffres comparables sont les suivants:



Avec un taux de couverture de 50 à 67% (selon les chiffres retenus), la France se situe un peu au-dessus de la moyenne de ces pays.

On peut constater également avec cette étude, qu'un certain nombre d'Etats-Membres (dont la France) sont en dessous des taux minimaux (12 plus exactement).

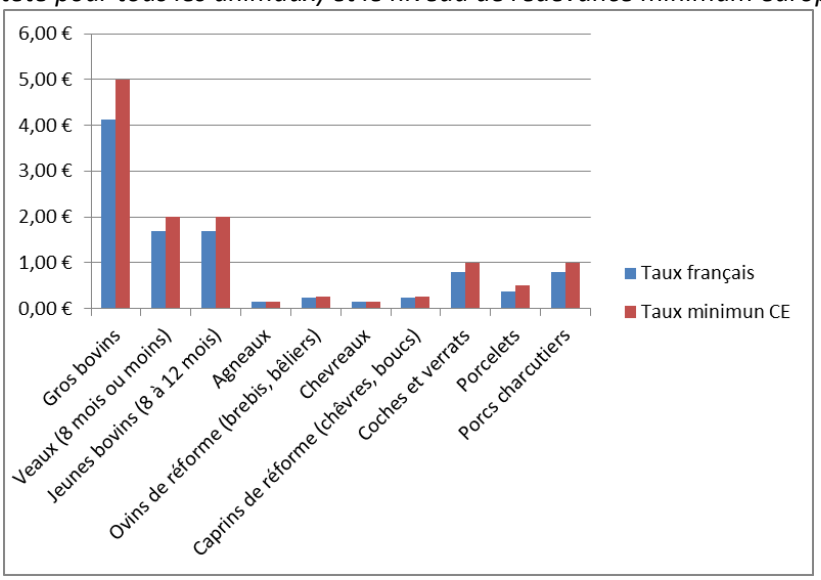
Au vu de ces constats, la DG SANCO a envisagé 3 types de scénarios :

- Un scénario de continuité qui ne semble pas être envisageable
- Un scénario d'harmonisation visant à appliquer le même taux de taxe pour tous les pays européens (ce qui pose des problèmes quand les pays n'ont pas le même niveau de vie)
- Enfin, un scénario de subsidiarité, laissant une part variable à chaque Etat

Un élargissement de l'assiette de taxation ne semble être retenu car l'augmentation du nombre de contributeurs risquerait d'entraîner des frais de perception plus importants que le surplus de taxe envisagé.

2.3.2 Comparaison entre le niveau de taxes sanitaires en 2010 et le seuil minimal européen

- *Comparaison entre la redevance par tête au niveau français (hors contrôle résidus à 1,35 €/tête pour tous les animaux) et le niveau de redevance minimum européen*



Globalement, une remise de 10% est accordée par l'Etat français aux abatteurs (essentiellement bovins) par rapport aux taux minimum.

Face à cette situation, la DGAL a relevé les taux au niveau européen, tout en appliquant des tarifs modulés en fonction de plusieurs paramètres :

- Classement sanitaire
- Estampillage pris en charge par l'industriel à la place des services vétérinaires
- Participation au protocole du programme pilote

2.3.3 Exemples de deux districts allemands

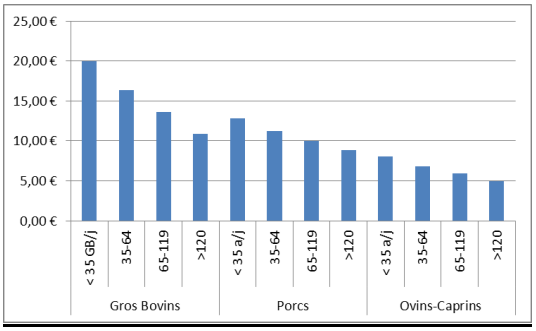
Le cas allemand est révélateur des constats précédents. En effet, avec son modèle décentralisé, l'Etat Allemand n'impose pas de niveau de taxe sanitaire pour les différents Länder.
Nous avons pris le cas de 2 districts (Kreis) de Länders différents dont les taxes étaient communiquées sur leur site.

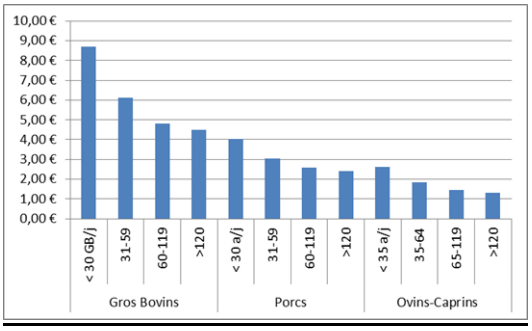
Taxe sanitaire Kreis Vulkaneifel

Pour ce Kreis, il existe une distinction de la taxe sanitaire selon :

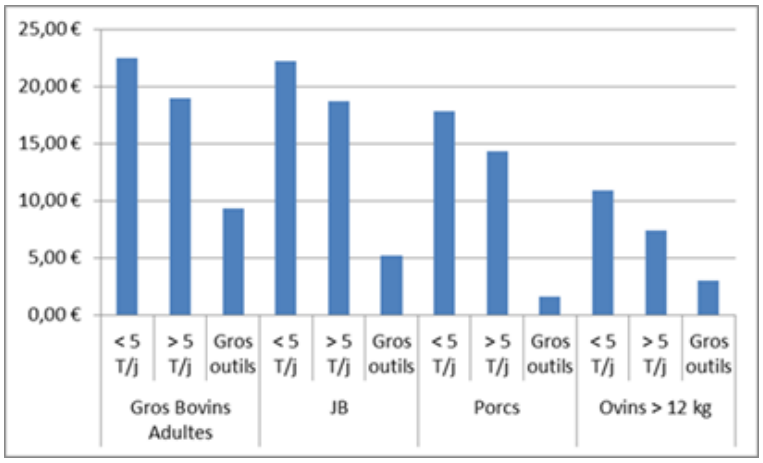
- Les tonnages abattus
- Le type d'outil (local ou industriel)

Le graphique de droite concerne les plus petits outils et celui de gauche concerne les abattoirs de taille plus importante.





Taxe sanitaire Kreis Altötting

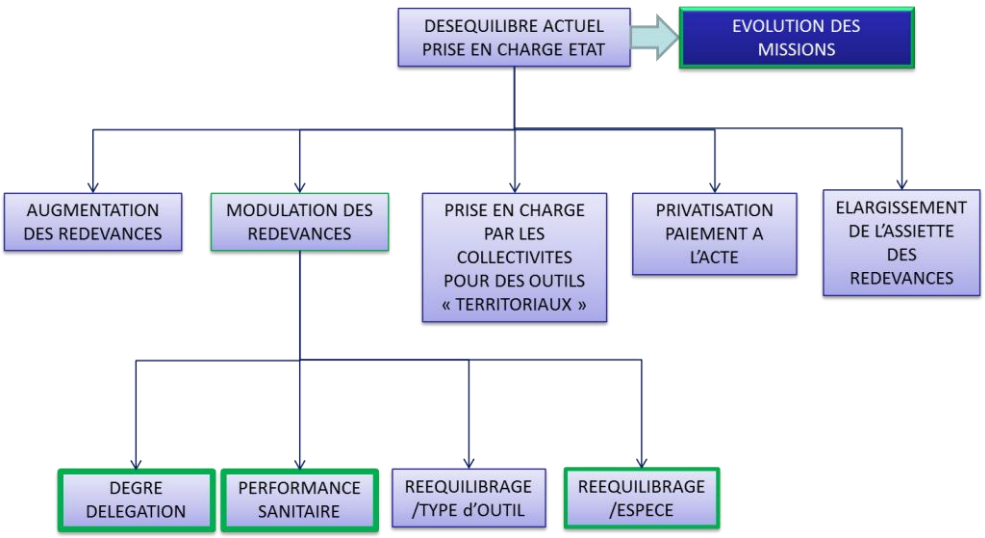


On voit à l'échelle de ces Kreis, que la taxe sanitaire varie, comme au niveau européen, selon les tonnages abattus, le type d'outils et selon différentes échelles géographiques.

Globalement, les prix cités sont supérieurs au plafond européen (hors JB).

2.4 *Evolutions en cours et scénarios possibles*

Le schéma suivant permet de mieux percevoir l'ensemble des pistes d'évolutions concernant les ressources de l'inspection sanitaire (en vert, les évolutions pour l'instant sélectionnées par la DGAL).



6 grandes orientations peuvent être prises, face au déséquilibre actuel :

- Augmenter les redevances, ce qui impactera la compétitivité des entreprises françaises, même si la taxe sanitaire reste modérée
- Moduler les redevances, en fonction du degré de délégation (ce qui est fait partiellement), de la performance sanitaire (la redevance 2011 est fonction du classement de l'abattoir), du type d'outil (en fonction des coûts vus précédemment)
- Faire prendre en charge une partie de la redevance sanitaire par les collectivités locales pour les outils «territoriaux », qui accusent les plus gros déficits proportionnellement à la taxe perçue
- Faire payer à l'acte toute ou partie des services rendus (voir exemple anglais)
- Elargir l'assiette des redevances comme en Belgique, ce qui pose la question du rapport coût/bénéfice entre coût de la perception et supplément de taxe perçu.

3 VISION DES ACTEURS SOCIO-PROFESSIONNELS

3.1 *Vision des syndicats de salariés*

Les principaux syndicats ont été interrogés : UNSA, CGT, FSU, USFOMA (FO Agriculture), SNISPV. Leur vision est reprise synthétiquement dans les différents points suivants :

3.1.1 Principales problématiques recensées

Avis convergents : des problématiques différenciées selon la taille de l'outil et la densité du réseau

- **Un sous-effectif global**
- Petits abattoirs :
  - Des problèmes de remplacement pour des structures à faible taille (taille critique)
- Abattoirs à forte cadence :
  - Des vitesses de chaîne trop élevées
  - Une correspondance carcasse/abats non assurée
- Abattoirs de volailles :
  - Très faible présence des SV
  - Un manque de pression qui pourrait entraîner des dérives
  - Des fiches élevages peu utilisées
- Abattoirs de porcs :
  - Une inspection visuelle en place mais non validée au niveau européen
- IAM : faute de moyens, une IAM peu réalisée en pratique et une ICA peu valorisée
- Des suppressions de missions hors abattoir qui concentrent les difficultés liées au travail sur chaîne, et qui limitent la flexibilité de l'organisation
- Des régions de basse densité d'abattage qui ne peuvent assurer de remplacement entre sites :
  - Pas de possibilité d'instaurer une « pool » de remplacement
  - Un départ non compensé peut désorganiser plus facilement un département à 20 personnes, qu'un département à 300 personnes
- Une mise à disposition de personnel d'inspection vers des fonctions support (Chorus) qui restreint la disponibilité des agents

Avis divergents :

- Petits abattoirs :
  - Des vacations (VO) qui peuvent poser souci :
    - Le technicien (AO) peut parfois avoir plus d'aptitude (expérience) que le VO dans le diagnostic anatomopathologique
    - Le VO peut parfois avoir à juger des bêtes alors qu'il connaît le producteur
    - Leur formation et leur information pourraient être plus abouties
- Au global, un management à géométrie variable :
  - Grosse structure : un VO qui manage et qui fait l'interface avec l'abatteur
  - Structure moyenne, avec un VO < 1 ETP : le TSSV le plus ancien manage l'équipe
  - Structure plus petite : management par l'échelon départemental

3.1.2 Vision du réseau d'abattage de demain

- Une France atypique avec des outils de toute taille
- Des abattoirs de taille intermédiaires et des petites structures qui souffriront
- Un maintien nécessaire dans des zones où les outils sont nécessaires pour les circuits courts

3.1.3 Vision des schémas de réorganisation

- Un changement de missions demain ?
    - Une inspection qui a peu évolué dans ses fondements depuis 150 ans
    - Une préoccupation nouvelle liée aux résidus qui dépasse les « macropathologies »
    - Des inspections à haute vitesse de cadence justifiées ? Une adaptation nécessaire
    - Toute évolution doit être justifiée par une analyse de risque
- Le maintien d'une responsabilité publique nécessaire pour éviter les dérives
- Une inspection qui pourrait être plus adaptée suivant la taille des sites ?
- Syndicats **globalement opposés à une « privatisation » de l'inspection**
- **Pas de perceptions de bénéfices liés à la régionalisation, ni à la création d'une Agence**
    - Régionalisation : risque d'accentuer le temps de déplacement d'agents au détriment des temps de contrôle
    - Une reprise en main de certaines missions par le niveau national qui ne serait pas mal vue, notamment au niveau de l'inspection établissement (capitalisation entre différents sites, mise en place de référents régionaux appréciée), mais qui n'est pas crédible au vu des contraintes budgétaires
    - Agence : une indépendance financière ou budgétaire qui ne serait pas sanctuarisée. Une perte d'identité accentuée
- Une modulation qui peut favoriser les grosses structures et être la porte ouverte à la privatisation du système
- Axes d'amélioration :
    - **Un lien entre élevage et abattage à renforcer**, notamment pour les animaux produits par lots
    - Une inspection différenciée à mettre en place : une réduction des cadences pour les lots « potentiellement à risques » ?
    - Des interrogations sur les modalités de mise en œuvre :
        - Quel volant budgétaire supplémentaire ?
        - Des conflits d'intérêts pour les vétérinaires de clientèle pour certains
        - Pour d'autres syndicats, des partenaires incontournables pour faire des visites annuelles d'élevage
        - Une évolution du TSSV dans les petites structures/VO ?

3.2 *Vision des syndicats d'abatteurs de boucherie*

Les principaux syndicats d'abatteurs ont été interrogés : SNIV SNCP, FNEAP, FNICGV, avec les responsables du volet sanitaire et les responsables du volet économique à chaque fois.

3.2.1 Principales problématiques recensées

- Un manque de VO, avec des problématiques au niveau des vacataires :
  - Parfois des problèmes de disponibilité
  - Parfois une compétence perfectible
- Au niveau des AO, des relations parfois difficiles entre abatteur et AO
- **Globalement des manques plus qualitatifs que quantitatifs** (plus des problèmes de compétences parfois), avec une répartition des effectifs à revoir
- **Globalement, une grosse problématique de communication en interne**, avec un personnel sur le terrain qui manque d'information pouvant émaner du niveau central
- Un problème d'adaptation entre horaires des SV et activité économique : peu de prise en compte des contraintes économiques
- **Une inspection produit globalement bien conduite**, mais :
  - Des hétérogénéités au niveau des décisions de saisies (totales/partielles)
  - Une IAM à revoir :
    - Une IAM globalement mal faite (manque d'effectif, une symptomatologie assez frustre, une mise en place récente)
    - Peu de communication entre bouverie et chaîne d'abattage
  - Des animaux parfois asymptomatiques, notamment pour les TIAC les plus importantes, ce qui peut relativiser le rôle de l'inspection produit
- Une inspection établissement qui peut présenter des défauts :
  - **Hétérogénéité des classements**
  - Pas de contradiction ni d'audit croisé
  - Des mini-grilles à utiliser de manière rationnelle
  - Une conception de la qualité trop théorique : une obligation de moyens qui passe toujours devant l'obligation de résultats (et problématique de faible appropriation du système documentaire)
- Globalement, peu de critères d'évaluation de l'inspection

3.2.2 Vision du réseau d'abattage de demain

- Varie selon les syndicats
- Risque de disparition d'outils intermédiaires
- Mouvement de privatisation et de spécialisation qui continue, avec la reprise d'outils publics via le rachat d'utilisateurs importants par des groupes régionaux ou nationaux

3.2.3 Vision des schémas de réorganisation

- Quelques progrès actuels qu'il faut entériner : une harmonisation des inspections établissement souhaitée, avec la mise en place d'une équipe nationale par exemple
- Une délégation de l'inspection qui semble difficile pour certains syndicats :
  - Un risque de surcoût pour les entreprises
  - Une formation supplémentaire au niveau du personnel de chaîne à mettre en place

- Pour d'autres, une délégation des missions des AO qui pourrait se faire en gardant le contrôle officiel du VO
    - Premier tri ante mortem et post mortem par l'abatteur
    - Contrôle de second niveau par le VO
- Une inspection qui devrait faire plus de lien avec l'élevage
- Une volonté de garder une coresponsabilité au niveau de l'abattage, permettant de valoriser le sceau officiel auprès des clients et des consommateurs
- Une reconnaissance des systèmes de classification extérieurs à avoir (ex : ISO 22 000)

3.3 *Vision des syndicats d'abatteurs volailles*

Comme précédemment, les principaux syndicats (CNADEV, FIA) ont été interrogés

3.3.1 Principales problématiques recensées

- Peu ou pas de présence au niveau des petits outils : la fonction de sentinelle qui exerce une pression externe sur les établissements n'est pas assurée
- Une inspection sanitaire largement prise en charge par les industriels, avec des techniciens formés en interne → une organisation qui fonctionne, mais une situation qui nécessite cependant d'être clarifiée (partage des responsabilités ?)
- Un manque de disponibilité des agents DDPP sur le terrain quand des besoins surviennent → un temps d'intervention qui a des conséquences économiques directes sur les outils
- Une information DGAL qui ne descend pas au niveau des échelons départementaux
- Un audit de classement plus orienté sur la sanction que sur la volonté de faire progresser (contrairement au BRC par exemple), avec des hétérogénéités entre abattoirs
- Mais pas de problématiques sanitaires majeures recensées

3.3.2 Vision du réseau d'abattage

- Une problématique générationnelle à surmonter pour les PME régionales : des disparitions d'outils parfois à prévoir
- Pas de création de nouveaux outils
- Mouvement de concentration des outils dans des groupes industriels

3.3.3 Vision des schémas de réorganisation

- Une réduction voire une suppression de la taxe sanitaire
- Une situation actuelle à entériner (participation des industriels aux taches IPM)

3.4 *Vision des abatteurs (étude de cas)*

Les responsables d'une dizaine de sites ont été interrogés sur leur vision de l'inspection sanitaire.

3.4.1 Abattoirs de boucherie

Les visions des responsables d'abattoir (responsable du site ou responsable qualité) sont conformes à la vision de leurs syndicats (problématiques de communication, organisation, hétérogénéité des jugements selon les sites, etc…).

Certaines visions sont spécifiques à l'organisation des sites. La plus grande convergence est liée à la vision sur la notion de « sous-effectif ». En règle générale, les personnes interviewées pensent que les effectifs des services d'inspection sont suffisants, voire en sureffectif (pour les AO et non les VO), avec un temps « administratif » jugé trop conséquent. Le décalage entre les horaires des personnes chargées de l'inspection (30 h + 2h de vestiaire) et ceux des opérateurs sur chaîne (35 h) est mal vécu, alors que les conditions de travail sont difficiles pour tous.

Globalement, la plupart des abatteurs trouvent que la redevance sanitaire n'est pas trop élevée et ne pèse pas fortement sur leur compte d'exploitation comme d'autres charges.

Concernant les certificats export, ils regrettent le manque de réactivité parfois des services vétérinaires, voire leur manque de prise de responsabilité.

Les divergences entre visions sont de 2 ordres :

- Les relations actuelles entre les services vétérinaires et les abatteurs diffèrent fortement d'un site à l'autre (ce qui n'est pas surprenant !), même si tous les industriels reconnaissent la nécessité d'une co-garantie sanitaire par l'Etat.
- La vision sur l'évolution de l'inspection sanitaire varie fortement selon les personnes interrogées :
    - Certains souhaitent prendre à leur compte presque totalement l'IAM ou l'IPM contre une suppression de la taxe sanitaire
    - D'autres souhaitent ne pas s'engager sur cette voie, avec la peur de devoir supporter une délégation croissante avec le maintien de la taxe sanitaire
    - Enfin, l'utilisation des informations de l'ICA pour organiser les journées d'abattage ne semble pas réaliste pour des abattoirs ayant du mal à planifier leur abattage (exemple d'abattoir réalisant des petites séries en fonction des ordres commerciaux, qui pourra difficilement passer un lot de porcs plus suspect en fin d'abattage si celui-ci est compris dans une série de porcs élevés en plein air par exemple)

3.4.2 Abattoirs de volaille

Les abattoirs de volailles ne semblent pas mal vivre la situation dans laquelle ils sont (faibles effectifs des services vétérinaires) car ils ont pris beaucoup de responsabilités à leur compte, en renforçant la formation de leurs effectifs sur chaîne.

D'autre part, ils aimeraient voir la situation actuelle se formaliser et limiter l'intervention des services vétérinaires à l'inspection d'un VO (second niveau).

3.5 *Synthèse*

Alors que l'état des lieux dressait un portrait assez alarmiste des moyens de l'inspection sanitaire (déficit de 14 à 20% des effectifs), les visions croisées des différents acteurs en présence atténuent ce portrait.

Ce qui frappe le plus est l'**hétérogénéité** des situations présentes et des vécus des différents acteurs. En effet, alors que certains abattoirs et services d'inspection manquent de moyens, certains ne semblent pas dans la même situation ou rencontrent d'autres problématiques, témoignant d'une **organisation déséquilibrée** :

- Le manque de moyens se ferait plus sentir sur les outils les plus importants, là où l'enquête a été réalisée en Bretagne
- Les abattoirs de porcs seraient les plus touchés par ces carences, avec un cahier des charges officiel d'inspection difficile à respecter, en raison notamment de :
    - Cadences de chaîne trop élevées
    - Mauvais aménagements des postes d'inspection
    - Manque de points de contrôle, voire d'agents
- Pour les outils de plus petite taille, une **fragmentation des moyens** limite l'optimisation de l'inspection (problématique de **taille critique**), le recours à du personnel de substitution et l'irrigation de l'information/formation au niveau des agents avec des VO, très souvent vacataires
- L'inspection ante mortem reste le parent pauvre de l'inspection, malgré l'esprit de l'ICA et des règlements européens

Enfin, on peut évoquer le cas d'abattoirs qui ne peuvent accroître les volumes faute de personnel suffisant, ce qui peut renforcer la nécessité d'envisager des moyens d'inspection temporaires, qu'ils soient publics (ce qui semble difficile au niveau des contraintes budgétaires) ou privés.

Quoi qu'il en soit, la quasi-totalité des opérateurs souhaite conserver une **co-garantie des services officiels de l'Etat**, nécessaire pour l'acquisition de certains marchés (export), pour maintenir un bon niveau de confiance des consommateurs et pour pouvoir gérer les crises sanitaires (au niveau technique et marketing).

Mais la co-garantie n'exclue pas une certaine **confiance envers les industriels** si des mesures de second niveau sont effectuées par les services vétérinaires.

Ce principe de co-garantie pourrait se prolonger par un principe de « **co-inspection** » déjà en vigueur dans les abattoirs de volailles (mais non formalisé). En effet, une partie des tâches de l'inspection relève d'un certain taylorisme, notamment dans l'abattage de porcs. Elles pourraient être attribuées à des opérateurs déjà sur chaîne et formés pour éviter les incohérences entre travail à la chaîne et travail d'inspection, en renforçant le contrôle de second niveau.

4 ANALYSE COMPARATIVE AVEC LES PAYS ETRANGERS ET DES ORGANISATIONS COMPARABLES

4.1 *Introduction à l'analyse comparative*

Les données d'une analyse comparative avec un territoire comme la France :

L'objectif de cette analyse comparative est bien de comprendre comment chaque pays ou chaque organisation peut répondre à des contraintes spécifiques ou non dans des situations qui se rapprochent plus ou moins de celles de la France.
En effet, la France possède une grande diversité territoriale et l'histoire de son évolution montre des situations très différenciées selon les territoires, selon les types d'élevages et selon les consommations. Une première approche montre la grande importance de l'Ouest de la France en élevage, mais ceci ne saurait masquer les trois quarts restants du territoire dans lequel subsistent des régions à fort potentiel d'élevages, d'abattage ou de consommation.
Dans cette optique, on peut aussi bien retrouver

- Des régions à très forte densité d'élevages avec des problématiques se rapprochant de celle du Benelux dans certaines parties de la Bretagne.
- Des régions de plaine avec un élevage laitier développé comme la Lorraine ou la Normandie avec des affinités certaines avec la Grande-Bretagne et plus particulièrement l'Angleterre.
- Des régions de moyenne montagne de l'Est de la France dans la continuité géographique de la Suisse, de la Bavière ou du Palatinat.
- Des régions de montagne dans la moitié sud de la France, dont les problématiques sont probablement plus proches de celles de l'Espagne ou de l'Italie.
- Enfin des régions de consommation, entourées ou non de plaines céréalières comme l'Île-de-France ou de zones à faible densité d'élevages comme le bordelais ou la Provence, qui rencontrent des problématiques communes à toutes les zones de même type existantes en Europe.

Dans une approche plus simplifiée, on pourra retenir que la division majeure de la France s'effectue d'une ligne partant de Strasbourg jusqu'à Bordeaux (c'est aussi la diagonale des isothermes de la saison chaude). Dans la moitié nord-ouest de cette ligne, la plaine domine et les élevages à forte productivité se sont développés. Dans la moitié Sud-est, les zones de montagne et la déprise de l'élevage dans les zones touristiques, ont abaissé la densité générale des élevages, en laissant subsister des poches de spécialisation, souvent liées à des appellations d'origine ou des indications à connotation géographique.

Cette approche schématique sera pour nous une aide afin d'aborder deux pays-type qui représentent plutôt bien ces deux aspects et qui ont le mérite d'avoir poussé le modèle dans des limites que la France n'a pas actuellement exploré dans cette étendue. Ceci s'explique en partie par la nécessité de conserver une cohérence dans la politique sanitaire au sein d'un terroir français bien diversifié.

Néanmoins, ces réalités impactent nécessairement la prise de décision dans les scénarios qui seront proposés puisque la **faisabilité des différents schémas devra sans cesse être soumise à la capacité de les déployer** sur un territoire aux attentes extrêmement variées. Bien plus, nier ces aspects rendrait la démarche beaucoup trop théorique et les solutions probablement inacceptables, ainsi que l'objet des reproches classiques de la campagne et des territoires aux politiques, lorsque des décisions sont prises sans concertation suffisante et en l'absence d'une connaissance fine du terrain.

L'intérêt d'une analyse comparative :

Il ne s'agit en aucun cas d'aller chercher des modèles afin de les appliquer tels quels dans une organisation qui possède sa propre histoire et son propre potentiel humain.
La valeur de l'analyse comparative permet de se rendre compte que **certains schémas sont possibles** dans tel pays alors que d'autres ne les projettent jamais, ou que des solutions ont été efficaces alors que dans d'autres pays elles sont inenvisageables. Elle permet, dans une certaine mesure, d'éviter les écueils et d'anticiper sur les problèmes qui apparaissent ici ou là lors des schémas de réorganisation.
Une bonne part de l'intérêt réside aussi dans le fait qu'il ne s'agit pas de construire des théories sur des organisations virtuelles, mais **qu'il nous est possible d'observer des organisations vivantes et qui ont forcément trouvé une certaine forme d'équilibre**.
Pour alimenter sa réflexion, la France peut ainsi puiser des réponses complémentaires au regard de la grande variété des questions qui se posent.

Les difficultés et les limites :

Bien que la construction européenne n'en soit pas à ses débuts, les différents pays gardent une réserve certaine dans toute communication relative aux réussites et aux échecs de leurs organisations. Cet aspect est encore accru lorsqu'il s'agit d'aborder les questions de prospective qui nécessitent un positionnement futur lors de tours de table dont l'issue est proche. La question de l'évolution des règlements relatifs à l'inspection vétérinaire sera probablement le sujet de discussion dans un proche avenir avec la DG SANCO.
Certains pays n'ont jamais répondu aux demandes. Pour d'autres, le passage d'interlocuteur en interlocuteur n'a pas permis de trouver une issue favorable aux renseignements souhaités.

La dernière étude disponible qui faisait une synthèse rapide mais fort pertinente sur les services vétérinaires dans leur ensemble, et donc pas seulement sur l'inspection vétérinaire d'abattoir**, date de l'année 2003**. Elle a été réalisée par Véronique Bellemain sur la base d'un questionnaire dont la diffusion et la collecte a été assurée par l'OIE. Il s'est avéré rapidement que les évolutions récentes ont rendu caduque une grande partie des renseignements de l'époque.

Les éléments chiffrés restent extrêmement difficiles à obtenir et encore plus à comparer quand il s'agit d'évaluer le temps réellement appliqué à l'inspection d'abattoirs au regard de salaires versés ou de redevances perçues.

Ainsi délimitée, l'analyse comparative peut fournir des idées qui dépassent les limites qu'un pays s'impose à lui-même dans un cadre politique et technique, et doit pouvoir enclencher certains aspects des réflexions ultérieures nécessaires à la mise en œuvre d'évolutions.

4.2 *La Grande-Bretagne, un pays qui a choisi la sous-traitance à des organismes prestataires d'inspection en abattoir*

Chiffres-clés de l'abattage (2009, source EFSA)

Nombre d'abattoirs de boucherie :	266 abattoirs*	
Nombre de gros bovins abattus :	2 150 000**	Rappel France : 3 484 861
Nombre de veaux abattus :	*0*	Rappel France : 1 476 889
Nombre de porcs abattus :	*7 750 000****	Rappel France : 24 907 765
Nombre d'ovins abattus :	*16 000 000*****	Rappel France : 4 432 173

*source interne DGAL
**estimations d'après données France Agrimer sur les abattages contrôlés (858 ktec)
***estimations d'après données IFIP (production indigène évaluée à 698 ktec)
****estimations d'après données France Agrimer sur les abattages contrôlés (331 ktec)

Le contexte : ESB et schéma complexe.

La Grande-Bretagne est un pays marqué par l'insularité et qui doit concilier la recherche d'autonomie alimentaire et la nécessité d'importation de produits en provenance de pays tiers. Son évolution politique a conduit à restreindre le rôle de l'État au domaine dans lequel il a été jugé strictement indispensable et plus efficace que d'autres solutions. Sans porter de jugement de valeur sur ces choix, ce qui n'est pas facile dans le cadre de la culture politique française, cette direction marque profondément les orientations dans toutes les évolutions qui sont mises en place ces dernières décennies.
En matière de sécurité alimentaire, la Grande-Bretagne s'est longtemps distinguée par une réglementation de type horizontal, imposant des contraintes génériques à des secteurs entiers de l'alimentation. Plus précisément, la Grande-Bretagne a longtemps fait reposer sa stratégie de protection sur deux axes qui sont d'ailleurs cohérents entre eux.
Le premier insistait sur l'importance de l'obligation de résultat en matière de sécurité des aliments et laissait donc porter une grande part de ses garanties sur la responsabilisation des professionnels plus que sur le dispositif de contrôle régalien de l'Etat.
Le deuxième mettait l'accent sur la sanction civile ou pénale à travers un dispositif juridique peu gradué.
Dans la pratique, la législation a vu émerger le droit de la consommation lié à la sécurité des aliments dans un texte essentiel, imposant la « due diligence » aux acteurs de l'alimentation tels que les distributeurs. Cette notion recouvre la nécessité pour l'acheteur de s'assurer lui-même que les aliments fournis par son sous-traitant sont sûrs et conformes aux bonnes pratiques. Le distributeur est alors mis au premier rang des vérificateurs, avant même les pouvoirs publics pour une part, dans la nécessité de rechercher toutes les garanties pour garantir sa responsabilité vis-à-vis des produits défectueux. Ceci explique l'éclosion des référentiels privés qui aboutiront au BRC Food en condensant les différentes formes jusque-là en usage, dans des audits basés sur des check-lists, bien fournies en obligations de moyens.

La crise de l'ESB survient au moment où ce schéma inspire largement la « nouvelle approche » en Europe. Elle va profondément modifier la vision des Britanniques sur leur système de sécurité alimentaire. Elle est suivie par des répliques qui vont continuer d'ébranler l'organisation et mettre en lumière ses défaillances avec en écho les crises continentales qui se succèdent en matière de dioxines ou de Listeria.

Le pays se rend compte que son arsenal juridique ne le protège pas suffisamment et que des institutions

indépendantes doivent aussi garantir les éléments essentiels à travers des fonctions administratives graduées et une surveillance cohérente. Le territoire est, à cette époque, couvert par une multitude de systèmes différents plus ou moins coordonnés dans une organisation protéiforme. Mais les responsabilités restent partagées en de multiples acteurs.

La Food Standard Agency : FSA

Dans le courant de l'année 2000, le rapport James fait le point sur les problématiques graves d'origine alimentaire et préconise un certain nombre de pistes, en particulier la dissociation des autorités chargées de la sécurité des aliments et des autorités chargées de l'agriculture et des industries de transformation, suite à ce qui semblait soulever des questions délicates dans les années 90. Le rapport Hampton va donner l'impulsion nécessaire à la création de l'agence.
La FSA est donc établie sur des principes de conseil direct auprès du gouvernement et de transparence. Par exemple, ses réunions sont retransmises en direct avec des outils d'interactivité et tous les conseils donnés au gouvernement sont publiés intégralement.
En avril 2010, le MHS (Meat Hygiene Service), qui réalisait une part importante de l'inspection, est fusionné avec la FSA et devient FSAop. Cette situation découle de choix politiques et stratégiques mais également de la situation créée par l'épidémie Escherichia coli O157 au pays de Galles en 2005. Il s'agit d'une responsabilité opérationnelle qui n'oblige pas la FSA à réaliser directement tous les contrôles. Elle peut en effet s'appuyer sur différents prestataires publics ou privés.
Parmi les avantages cités pour cette fusion, le meilleur déploiement des objectifs stratégiques, la réduction des toxi-infections alimentaires, l'application sans faille de la réglementation, la recherche de l'efficacité dans les prestations, 2 millions de livres d'économies (à mettre en regard des 200 millions de coupes budgétaires sur la période 2006/2008 avec 1400 suppressions de postes pour l'ensemble du ministère de l'agriculture, le DEFRA), des améliorations en termes d'efficacité afin d'utiliser au mieux les ressources sur les aspects prioritaires.

Des relais de communication sont implantés en direction du grand public tel le site Web « EAT SAFE », ainsi que des articles à destination des scientifiques, des industriels et des médias sur le site « FOOD BASE ».

La FSA concentre donc des missions d'évaluation des risques, de gestion des risques, de management des services d'établissement et de management des services d'inspection d'abattoirs qui possèdent leur schéma propre, distinct de l'inspection d'établissement. En revanche, l'agence ne possède pas ses propres laboratoires ni la totalité des experts dont elle a besoin.
La FSA détient toutes les responsabilités en ce qui concerne toutes les catégories d'animaux. Ceci inclut donc les produits d'origine animale, d'origine végétale ainsi que l'eau issue des sources reconnues et embouteillée.
La FSA est en relation avec des instances de régulation et d'appel dans lesquelles elle siège mais où les parties prenantes sont présentes (par exemple l'ART , l'Agency Relationship Team).

L'organisation de l'inspection des abattoirs en Grande-Bretagne :

Différentes réorganisations vont aboutir à un schéma simplifié qui est en cours d'achèvement pour l'inspection des abattoirs et des ateliers de découpe agréés. Les différentes strates hiérarchiques sont organisées comme suit :

- FSA, le siège est à Londres, la fonction relève de la direction, de la coordination, de la stratégie. Au sens de la réglementation européenne, il s'agit de l'autorité compétente.

- Direction opérationnelle du FSAop, Dop, elle fait partie intégrante de la FSA, elle coordonne

l'activité des BM mais aussi celle des Directions des Services Vétérinaires.

- BM, Business Area, ce sont des unités de management qui ne sont pas superposables à des limites administratives, leur nombre est actuellement de 12 mais il doit passer à 6.

- LV, Lead veterinarian, cette fonction est à la tête d'un « cluster », il s'agit d'une unité opérationnelle de terrain, détaillés dictée par la nécessité opérationnelle, non actuelles et de 40 avec un nombre de 20 environ à brève échéance. C'est également ce vétérinaire qui réalise le suivi de l'établissement sans pour autant réaliser l'agrément initial (voir ci-dessous).

- OV, vétérinaire officiel, c'est un vétérinaire privé opérant dans le cadre d'une délégation de service public, il est salarié d'une organisation de prestations. Ces organisations, au nombre d'une centaine au démarrage, seront que moins de 10 à une brève échéance.

- OA, auxiliaires officiels, son employeur précédent était une autorité locale et il est donc de statut public depuis son rattachement à la FSAop. Compte tenu de l'histoire, des évolutions sont possibles et envisagées dans ce domaine.

Nota :
Ces différents niveaux de responsabilité sont indépendants de la structure d'inspection des établissements. Ils sont fonctionnellement rattachés à la Direction opérationnelle qui coordonne les 12 BM, mais aussi les directions des services vétérinaires régionales dont dépendent également les structures d'inspection des établissements. Ce sont des vétérinaires, VM, directement intégrés dans le corps du FSAop/MHS, qui réalisent les inspections d'agrément des établissements, y compris les abattoirs et des ateliers de découpe soumis à agrément (règlement 853/2004).

Les vétérinaires officiels mis à disposition peuvent travailler sur plusieurs abattoirs et sont rémunérés selon les heures de prestations réalisées. Leur rôle est étendu au bien-être animal ainsi qu'à tous les aspects relevant de la santé animale selon les besoins. Ils sont également directement impliqués dans le traitement des informations de la chaîne alimentaire. Ils peuvent également participer au contrôle national des résidus, qui est coordonné par le VMD. Ces vétérinaires d'inspection d'abattoirs ne réalisent aucune inspection d'établissement.

Le système implanté en Irlande du Nord est légèrement différent.

Les redevances

À l'heure actuelle, il existe encore deux types de contrat qui coexistent. Les anciens contrats au nombre de bêtes qui disparaissent progressivement à la suite de négociations ; les nouveaux contrats qui sont strictement à l'heure de prestations réalisées.

Ainsi, les heures d'inspection sanitaire en abattoir sont facturées à l'heure, la visite d'établissement est également facturée selon un barème, seul l'agrément ne donne pas lieu à une prestation payante. Dans tous les cas, il n'existe pas de système de pénalité administrative selon les risques et selon les résultats des différentes inspections. Le coût horaire est de 30 livres pour un auxiliaire et de 33 livres pour un vétérinaire (environ 33,6 € et 37 €).

Les coûts de réalisation de l'inspection vétérinaire en abattoir et en atelier de découpe agréés sont estimés à 70 millions d'euros, à mettre en face d'un montant de redevances de 30 millions d'euros qui est en constante augmentation avec un objectif de retour à l'équilibre.

Les effectifs

La FSA : 31 personnes dédiées au contrôle ou à la surveillance au total, y compris 12 personnes dédiées à la réalisation des agréments des établissements.

L'inspection vétérinaire d'abattoirs nécessite, en équivalent temps plein :

- 300 vétérinaires officiels. (Dont 12 de statut public)
- 7 à 800 auxiliaires vétérinaires de statut public (une centaine de contractuels).

On peut noter que des situations transitoires existent pour de nombreux petits abattoirs bénéficiant d'un statut spécifique car ils ont un rôle spécial dans la desserte locale pour permettre l'abattage de petits effectifs dans des zones particulièrement éloignées.

Questions connexes :

La Grande-Bretagne n'a pas souhaité prendre en compte les questions de certifications privées (BRC, ISO 22000) dans la réalisation des inspections d'établissements ou dans l'attribution des fréquences.

Les questions relatives à l'évolution de l'inspection des services vétérinaires font l'objet de différents projets, dont cinq majeurs. Sur ces projets, deux sont au stade final et trois sont finalisés.

La FSA a établi des indicateurs pour alimenter les FSA Board meetings, mais il s'agit davantage d'indicateurs de cohérence avec les lignes stratégiques que d'indicateurs mesurables de performance. Néanmoins, des indicateurs sont affectés au suivi des compagnies sous-traitantes qui mettent à disposition les vétérinaires officiels privés. En revanche, il n'existe actuellement pas d'indicateurs spécifiques pour mesurer directement la performance de l'inspection vétérinaire sanitaire en abattoir.
Une comparaison en abattoir de volailles (qui utilise l'inspection visuelle) a été réalisée afin d'étudier d'éventuelles différences entre les approches classiquement utilisées et les nouvelles approches récemment implantées. L'étude ne conclut pas à des différences significatives entre les différentes approches.

Les enseignements :

Comme dans de nombreux pays, les évolutions se font suite à des crises et sont dictées par les exigences de l'État et des citoyens.
En l'occurrence, la Grande-Bretagne a souhaité implanter un système indépendant de tout ministère et regroupant l'ensemble des missions ayant trait à la sécurité des aliments et de l'eau.
L'évolution de la situation de l'inspection sanitaire en abattoir a fait partie d'un ensemble et n'a pas été traitée à part.
La FSA réalise directement les missions d'organisation, de planification et de surveillance du système. L'agence délègue en partie ou en totalité les missions opérationnelles de réalisation, y compris à des organismes prestataires privés mettant à disposition des vétérinaires officiels.

Ces organismes privés ont recours à la main d'œuvre vétérinaire disponible sur son territoire ou en Europe ; cela est rendu possible par les évolutions de la profession et les équivalences de diplômes à travers l'Europe. Ainsi, peuvent travailler sur le territoire britannique des vétérinaires italiens qui sortent en nombre important des Universités italiennes. L'acceptation de ces profils n'est pas toujours évidente sur le terrain, tant au niveau des abatteurs que des auxiliaires vétérinaires, souvent plus âgés, et bénéficiant d'une solide expérience.
Comme dans toute prestation déléguée, la qualité de la relation est établie par contrat, soumise à appels d'offre, supervisée à travers des audits et suivie par des indicateurs.

La FSA estime que son système est en voie d'aboutissement mais elle réfléchit déjà aux étapes ultérieures : gain d'efficacité, dépassement des strictes limites de l'inspection visuelle ou classique qui prend mal en compte les dangers non visibles et impactant la santé des citoyens, adaptation des systèmes aux grands abattoirs mono-espèces.

Opportunités : indépendance et responsabilité marquée, transparence des décisions et résultats, projet de retour à l'équilibre budgétaire, capacité d'évolution de l'organisation, réponse opérationnelle souple à la demande des abatteurs.

Limites : possible manque de maîtrise ou d'homogénéité de la prestation déléguée, pression à la baisse sur les salaires des VO, schéma transitoire combinant des auxiliaires de statut public aux VO privés.

4.3 *L'Italie : Un pays presque fédéral avec des vétérinaires de statut public qui réalisent l'inspection dans des abattoirs de proximité*

Chiffres-clés de l'abattage (2009, source EFSA)

Nombre d'abattoirs de boucherie :	nd	
Nombre de gros bovins abattus :	2 490 976	Rappel France : 3 484 861
Nombre de veaux abattus :	89 559	Rappel France : 1 476 889
Nombre de porcs abattus :	*15 à 17 000 000**	Rappel France : 24 907 765
Nombre d'ovins abattus :	*2 750 000***	Rappel France : 4 432 173

*Estimations d'après abattages (données IFIP)
**Estimations d'après France Agrimer (44 ktec abattus en 2008, alors que le cheptel italien est plus important que son alter ego français !)

Contexte

L'Italie est un pays déficitaire en viande mais réalise une partie de ses approvisionnements en vif. (L'Italie produit 57 % de ses bovins, 66 % de ses porcs, 41 % de ses petits ruminants, 110 % de ses volailles).
On peut définir en traits majeurs un élevage bovin, majoritairement implanté dans la moitié nord du pays, et des élevages ovins qui valorisent les terrains plus difficiles de la moitié sud. Le tissu d'abattoirs y est encore dense mais les abattoirs multi-espèces dominent largement le paysage. Un petit abattoir est souvent accolé ou associé à une boucherie (commerce de détail), ce qui permet une forte sélectivité ante mortem des animaux destinés à une clientèle spécifique et exigeante. De tels abattoirs fonctionnent souvent par intermittence certains jours de la semaine et ne passent donc que quelques bêtes par semaine sur les lignes d'abattage. Deux ou trois carcasses par jour est un chiffre classique pour ce type de structure, avec la présence d'un vétérinaire officiel de surcroît. Bien sûr des abattoirs plus importants existent, mais le passé proche a montré la fragilité financière de certains, dont la fermeture a laissé des traces en Piémont par exemple, où ne subsistent dans certains secteurs qu'une vingtaine d'abattoirs, majoritairement de petites tailles, alors qu'un très grand abattoir aux infrastructures de haut niveau est aujourd'hui désaffecté. La concurrence européenne entre le vif et le travail effectué sur des carcasses transalpines importées à bas coûts, est ici bien ressentie.
Dans cette situation, les structures modestes ont encore toutes leur place même si les coûts unitaires sont élevés, compensés en partie par le nombre d'intervenants plus faibles dans un circuit plus court.
Pour la région visitée, en l'absence de très grand abattoir, il existe un seul abattoir atteignant les 200 carcasses par semaine, et un seul abattoir de moins de 20 carcasses par semaine, fonctionnant à des cadences maximales de trois animaux par jour, nécessitant la présence d'un vétérinaire officiel pendant

toute la durée de l'abattage.
A cela s'ajoute des tueries privées dans le domaine du porc, nécessitant la présence obligatoire d'un vétérinaire officiel (détection des trichines)

En 2001, l'Italie change de constitution et réparti les pouvoirs législatifs entre l'échelon locorégional et le pouvoir central. Certaines de ces régions ont aussi un statut d'autonomie comme Aoste. Ceci a pour conséquences des organisations très diverses selon les régions : les niveaux administratifs changent, les appellations des entités administratives ne sont pas identiques, les budgets alloués sont discutés au niveau régional.
21 régions forment l'Italie et donc représentent autant de systèmes qui possèdent quand même des aspects communs.

Un paramètre clé influant les schémas d'organisation est celui du nombre de vétérinaire formés au niveau national. L'Italie forme annuellement un nombre important de vétérinaires, un millier environ, ce qui excède probablement de moitié les besoins du pays mais résulte de la présence de Facultés vétérinaires dans une majorité de chacune des régions citées. Le nombre total de vétérinaires dépasse ainsi les 28000 praticiens en activité et les revenus envisageables dans un exercice libéral sont bien souvent inférieurs à ceux des carrières effectuées sous statut public.

L'organisation

L'Italie a pris très tôt des mesures vigoureuses lors de l'apparition des premières crises paneuropéennes, dans le courant des années 90. En tant que pays importateur de viande, les aspects relatifs à la santé ont guidé ses choix afin de garantir un niveau irréprochable des animaux et carcasses importées. C'est le ministère de la Santé et ses déclinaisons régionales qui structurent l'hygiène des aliments. Ses budgets sont donc intégrés dans l'économie de la santé et un certain nombre de structures sont partagées.

Les strates organisationnelles sont établies comme suit avec des variations régionales :

- **Ministero della Salute, Ministère de la Santé**, autorité compétente au sens du règlement 882/2004, c'est aussi le ministère du travail et de la politique sociale. Il établit les politiques de santé vétérinaire, coordonne l'application et guide les réalisations. Il comporte une direction générale sous le nom de département pour la santé publique vétérinaire, nutrition, et la sécurité des aliments (Dipartimento per la Sanità Pubblica Veterinaria, la Nutrizione e la Sicureza degli Alimenti). Une de ses directions pilote à travers un service spécifique, l'hygiène des produits d'origine animale.
  Il est la seule autorité pour les abattoirs, y compris les agréments, mais il n'est pas la seule dans tous les autres domaines de l'inspection d'établissement, qui est partagée par des autorités parallèles, un même établissement pouvant être visité la même année par différents corps assermentés appartenant à différents ministères : Ministère de l'agriculture avec ses gardes forestiers, Ministère de la Défense aves ses carabinieri, unité spéciale de protection de la santé, des structures du Ministère de l'Industrie et de la consommation, Les Capitanaria di Porto pour les activités relevant de la Pêche etc.
  Le domaine de l'évaluation des risques est délégué au niveau national au CNSA.

- **Services publics régionaux de santé**, activité de management opérationnel mais c'est aussi l'étage de décision politique avec ses impacts budgétaires. Le politique rend compte au citoyen dans une proximité souhaitée et visible qui ont amené le maintien de ressources conséquentes. Un Assessor alla sanita dirige les services concernés : un secteur vétérinaire amont, un secteur denrées d'origines animales, un secteur denrées d'origines végétales.
  A ce niveau se réalise la coordination opérationnelle, la supervision, l'agrément des établissements (dont la visite est néanmoins réalisée en pratique par l'AUSL).

- **AUSL, Unité de santé locale** abritant dans son secteur « B » les services vétérinaires locaux. Le nombre de ses unités a été divisé par deux ces dernières années pour atteindre une douzaine d'unités pour une région. Le secteur « A » couvre les thèmes relatifs à la santé animale, le secteur « C » est en charge des aspects liés à l'hygiène à la ferme et à la zootechnie, au bien-être animal, à l'alimentation animale, à la médecine vétérinaire. Ce sont ces unités qui organisent l'inspection des denrées d'origine animale au niveau des abattoirs, des ateliers de découpe agréée, des tueries privées.
- **Vétérinaires officiels**, ils dépendent directement des AUSL secteur B et leur sont rattachés, ils sont très majoritairement de statut public et sont les seuls à réaliser les activités d'inspection. Certains vétérinaires sont contractuels mais ces contrats sont indéfinis et non modifiables ce qui leur donne un statut semi-public. Des techniciens vétérinaires existent mais ne réalisent aucun travail dans le domaine de l'inspection vétérinaire d'abattoirs. Leur activité s'exerce dans la surveillance des établissements hors agrément.
  À noter que chaque vétérinaire officiel réalisant de l'inspection d'abattoir réalise également des inspections d'établissement, l'inspection vétérinaire représentant environ 40 % de son activité globale. Cet aspect est particulièrement recherché afin d'éviter la lassitude résultant parfois de l'activité d'inspection.

Les redevances

Il existe différents modes de prélèvement des redevances.

La plupart des abattoirs ont un prix fixé par tête abattue.
Les ateliers de découpe sous surveillance vétérinaire payent une redevance par kilo découpé.
L'ensemble est complété par une taxe fixe selon la dimension de L'Établissement. Cette taxe peut représenter, pour une unité de transformation type, un montant de 482 € à 1800 €. Elle est payée directement aux unités locales AUSL.
Sans surprise et comme dans la plupart des pays d'Europe, le système est déficitaire. Par exemple, pour un secteur étudié, 90 heures par semaine étaient nécessaires en 2008 alors qu'en 2012 le système consomme 200 heures avec un prix de revient global d'environ 100 € de l'heure effective d'inspection réalisée.

Les effectifs :

L'inspection des abattoirs en Italie nécessite environ 2000 vétérinaires officiels (équivalent temps plein). Ceci est à remettre dans un ensemble de 6000 vétérinaires de statut public qui font fonctionner les secteurs A B et C des AUSL. Cela permet de mieux mesurer la place très importante occupée par les vétérinaires officiels en Italie.

Questions connexes

Comme d'autres pays, l'Italie a mis en place un système de supervision et d'audit interne aux différents niveaux de son organisation. Les inspections de l'OAV ont d'ailleurs demandé à l'autorité centrale compétente d'améliorer certains de ces aspects ces dernières années. Ceci a été complété par la mise en place de programmes de formation qui représentent un effort important en vue d'homogénéiser des pratiques qui pourraient accuser une certaine hétérogénéité compte tenu de la multiplicité des autorités régionales.
Chaque vétérinaire officiel, en plus du cursus scolaire classique des vétérinaires, doit recevoir un enseignement complémentaire de 3 ans à l'issue duquel un concours est obligatoire. Pendant toute sa

carrière, il devra également cumuler des points de crédit sur une base annuelle de 50 points. Ceci se traduit par 2 à 3 formations par an pour un total d'environ 100 heures, l'État ne contribuant qu'à hauteur de 100 € par an à cette formation technique.

L'appui technique est réalisé par ces organismes de formation agréés, privés ou publiques, mais également au quotidien par le dirigeant vétérinaire de l'AUSL, ainsi que par des Universités vétérinaires liées par des contrats spécifiques.

D'autre part, un important réseau de laboratoires est implanté dans nombre des régions concernées. Il est difficile d'isoler dans les effectifs totaux les personnes travaillant directement sur les examens d'inspection de la viande fraîche. Néanmoins, les effectifs de ces laboratoires s'élèvent à environ 6000 personnes. Pour la région étudiée, un laboratoire interrégional IZS, Istituci Zooprofilacttici Sperimentali, emploie environ 400 personnes à des objectifs de santé animale et de sécurité des aliments sur un total de 1450 personnes. Aucune limite budgétaire stricte n'est fixée au regard des objectifs de santé lorsque des prélèvements sont réalisés, ce qui permet des investigations massives comme dans le cas récent de recherche d'E. Coli toxinogène où 500 prélèvements ont été réalisés rapidement sur une région.

Les enseignements

Le système vétérinaire d'inspection des abattoirs italiens présente des caractéristiques originales qui sont énoncées ainsi : maintien d'effectifs importants, forte présence des vétérinaires publics sur les chaînes d'abattage, soutien technique important par des laboratoires, préservation d'un tissu d'abattoirs de petite taille à proximité des centres de consommation avec des exigences qualitatives fortes. Ces caractéristiques issues de l'histoire ne seraient pas possibles sans un soutien continu des politiques régionales qui permettent d'équilibrer les budgets. L'Italie affirme ainsi ses choix politiques en matière de sécurité des aliments en même temps qu'elle vise un haut niveau de garanties.
Néanmoins, les changements sont plus subis que décidés et les évolutions sont difficiles compte tenu de la multiplicité des autorités régionales. Par ailleurs, la pyramide des âges montre que les vétérinaires de plus de 50 ans représentent plus de la moitié des effectifs, et que l'évolution naturelle est à la baisse générale des effectifs des inspecteurs vétérinaires dédiés à l'inspection d'abattoirs.

Opportunités :
Il est possible de faire partager des objectifs de proximité malgré un coût élevé lorsqu'une politique régionale peut expliquer ses choix. Le citoyen bénéficie ainsi d'un service qu'il paie à travers ses contributions mais dont il peut comprendre le sens en termes de maintien de l'emploi local que ce soit dans la filière des abattoirs ou dans les services vétérinaires.

Limites :
Une autorité compétente devant coordonner une vingtaine de régions éprouvera souvent quelques difficultés à obtenir une homogénéité des approches et l'indépendance vis-à-vis des pressions de toutes sortes qui peuvent s'exercer au niveau régional ou local.
Dans tous les cas, il n'est pas possible de rechercher des coûts comparables à ceux des grands abattoirs mono-espèces dotés de lignes à haut rendement.

4.4 *La Belgique : un pays où l'inspection d'abattoir est réalisée par des vétérinaires privés sous convention*

Chiffres-clés de l'abattage (2009, source EFSA)

Nombre d'abattoirs de boucherie :	74 abattoirs agréés CE et 16 abattoirs de faible capacité*	
Nombre de gros bovins abattus :	480 068	Rappel France : 3 484 861
Nombre de veaux abattus :	319 188	Rappel France : 1 476 889
Nombre de porcs abattus :	11 677 883	Rappel France : 24 907 765
Nombre d'ovins abattus :	135 071	Rappel France : 4 432 173

* source Rapport annuel 2009 AFSCA

Contexte :

La Belgique est une monarchie constitutionnelle qui abrite en son sein un État fédéral démocratique à 3 pouvoirs équilibrés : l'État fédéral, les communautés de langue, les régions géographiques. Si ces entités sont à égalité juridique, elles ont des compétences partagées, celles d'intérêt public relevant exclusivement de l'État fédéral. Les compétences relatives à l'organisation de l'agriculture ou de l'environnement sont affectées aux régions.
À un 2e niveau, les provinces sont les entités administratives géographiques qui réalisent la continuité de l'État à proximité des citoyens.

La modernisation de l'élevage est dans une phase finale pour ce pays, rares sont les très petits élevages où les structures dérogataires aux règles communautaires. Le pays dispose de 103 abattoirs pour un pays dont la surface est proche de celle de la région Bourgogne en France. Ces abattoirs sont complétés par 558 ateliers de découpe agréés et 15 tueries en exploitation agricole.
Le pays produit principalement des bovins et des porcins, le tissu d'abattoirs reste dense si l'on s'en tient à la géographie européenne en s'abstenant de dire que la densité d'habitants y est également très élevée.

L'organisation :

Au niveau de l'État fédéral, 2 organismes réalisent des missions avec parfois quelques zones de recouvrement. L'ensemble est régi par un protocole qui date de 2008.

- **FPS, Federal Public Service**, service public fédéral pour la santé, la sécurité de la chaîne alimentaire et l'environnement. Il est le premier garant de la santé des citoyens, impulse et prépare les politiques, fait des propositions législatives, formalise les normes générales, les aspects législatifs et réglementaires, il coordonne d'évaluation des risques. Il n'a pas de mission de contrôle direct (sauf pour le bien-être animal des animaux qui ne sont pas les animaux de rente).
  Ce service de l'État a autorité sur l'institut scientifique de santé publique, ISP, qui assume des fonctions de recherche et le laboratoire d'analyse avec environ 500 personnes, sous accréditation ISO 17 025.
  Il a également autorités sur le VAR, centre de recherches vétérinaires et agrochimiques qui l'assiste dans ses missions d'évaluation des risques.

- **AFSCA,** FASFC pour les non francophones, **agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire**. Cette agence est rattachée, depuis décembre 2007, au ministère de l'agriculture et elle est directement responsable de la politique sanitaire des animaux et des denrées d'origine animale. Elle est chargée de l'évaluation des risques si le domaine en question n'est pas déjà couvert par le FPS. Elle est chargée de superviser toute l'application législative et réglementaire, de formaliser les normes pour les opérateurs, de mettre en place et de réaliser ou faire réaliser les contrôles.
  Au sein de l'AFSCA, des directions générales opèrent, et en particulier la direction générale relative aux contrôles, qui pilote les activités inspection, et la direction générale des laboratoires qui coordonnent les activités des 5 laboratoires fédéraux (représentant plus de 120000 examens), chacun de ces laboratoires possédant une spécialisation qui lui est propre et fonctionnant sous accréditation BELAC ISO 17 025. Une partie de l'examen est confiée à un des 57 laboratoires agréés.
  Pour la coordination interne des activités, l'agence a établi une unité nationale de mise en œuvre et de coordination NICU, qui est également en relation avec un comité scientifique dont les missions sont de l'ordre du conseil, de la résolution des problématiques, la consultation scientifique lors de l'évaluation et de la gestion des risques. Enfin, un comité consultatif intervient afin de réunir de manière paritaire toutes les parties intéressées du secteur primaire, du secteur de la transformation et du secteur de la distribution. L'agence emploie directement 1328 personnes au sein de son siège ou dans les unités provinciales sur l'objet du paragraphe suivant.

- **UPC, unités provinciales de contrôle**, elles sont au nombre de 11 et comportent en leur sein l'ensemble des acteurs qui pilotent directement les activités de contrôle de la chaîne alimentaire. Les 3 secteurs couverts sont : la production primaire des animaux, des végétaux, mais également les engrais ou les aspects phytosanitaires. Ce secteur est celui auquel sont rattachés les abattoirs et les activités qui s'y déroulent. Les 2 autres secteurs supervisent les activités de transformation d'une part et les activités de distribution et de remise au consommateur final d'autre part.
  Au sein des UPC, des inspecteurs de statut public assurent la supervision des activités qui font l'objet d'une délégation de service public. La surveillance des établissements fait ainsi l'objet d'une délégation à des organismes d'inspection accrédités ISO 17 020, les OCI (organismes de certification et d'inspection).

- **VO, vétérinaire officiel** au sens de la réglementation européenne, ce sont des vétérinaires privés qui répondent à des critères de qualification, et qui sont nommés « chargés de mission». Cette dénomination recouvre une notion définie par l'arrêté royal du 23 mai 2000, développée à travers des protocoles successifs et en particulier ceux issus de l'arrêté royal du 20 décembre 2004. Ce dernier comporte une convention type relative à l'exécution des missions ainsi qu'un cahier des charges spécifique à la mission d'expertise, ainsi nommée pour l'inspection des produits sur la ligne d'abattage. Ces documents définissent, formalisent et tracent la notion d'indépendance vis-à-vis des autres activités de ces vétérinaires.
  Dans les textes, ce vétérinaire est également responsable de pourvoir à son propre remplacement en cas d'absence sur la ligne d'abattage. Dans tous les cas, il est responsable de la continuité de l'exécution de la mission.

À noter que la **notion d'auxiliaires officiels n'est pas utilisée en Belgique**, aucune fonction ne répondant précisément à ce statut défini par la réglementation européenne. Néanmoins, certains techniciens salariés des opérateurs, contribuent à certaines tâches qui précèdent ou suivent l'expertise vétérinaire. Ils sont suivis par l'UPC qui veille à leur formation et qui réalisent très régulièrement une évaluation. Dans tous les cas, ils travaillent toujours en présence et sous le contrôle du vétérinaire officiel.

Les redevances et taxes :

L'agence centrale est financée par une dotation de l'État mais également par des contributions et des rétributions.

Les contributions couvrent une partie des activités de contrôle exercées par l'administration ou les délégataires. Elles dépendent bien sûr de la taille et de la structure de l'opérateur, mais également du degré de maturité de ses autocontrôles et des risques associés à son activité. La prise en compte des Guides spécifiques ou la certification internationale (ISO 22000, IFS, BRC) sont des éléments pris en compte. Cela détermine, à partir d'une grille de calcul, une fréquence qui peut, pour un abattoir, aller de 2 fois par an à 4 fois par an (274 missions en 2009 pour 98 abattoirs). L'inspection des établissements d'abattage est réalisée par des vétérinaires fonctionnaires, celle des ateliers de découpe et de transformation par des chargés de mission. Ces derniers ne peuvent cependant pas rédiger directement de procès-verbaux et doit faire appel, pour cela, à l'UPC.
Ce système est donc incitatif, l'opérateur ayant un système d'autocontrôle peu performant ou des non-conformités à répétition voyant sa contribution augmenter de manière très significative.

Les rétributions, quant à elles, correspondent à des prestations demandées par les opérateurs, l'inspection ante mortem et post mortem en faisant partie. Les opérateurs émettent des demandes de mise à disposition de vétérinaires officiels pour les heures dans lesquelles ils ont programmé un abattage, l'UPC organisant le recrutement, la contractualisation, la planification des missions des chargés de mission.
Le montant de ces rétributions dépend du type d'abattoirs, des espèces animales concernées, du nombre d'animaux abattus mais également du rythme d'abattage afin de faire décroître le prix lorsque les cadences augmentent. Il n'y a donc pas de paiement direct des chargés de mission dont le paiement horaire est réalisé sur une base fixe correspondant en 2011 à 40,40 euros. Les chargés de mission disposent d'une majoration de 50 % pour le travail effectué de nuit ainsi que les week-ends. Un forfait d'honoraires pour rédaction d'actes est également prévu. Les frais de déplacement sont pris en compte au-delà de 40 km.

L'AFSCA souligne que pour l'année 2009, les contributions et les rétributions ont été perçues respectivement à 101 % et a 97 % relativement aux prévisions budgétaires ce qui couvre les frais réels des prestations déléguées et cela pour des montants respectifs de 21,1 million d'euros et de 38,1 million d'euros.

En province, les budgets sont bien équilibrés pour cette partie de la mission grâce à une péréquation entre les différents types d'abattoir, même si les abattoirs de volailles sont probablement déficitaires ainsi que les petits abattoirs alors que les gros abattoirs sont plutôt contributeurs. Dans tous les cas, l'objectif est bien d'arriver à l'équilibre et de facturer au prix coûtant les prestations aux opérateurs.

Effectifs :

L'AFSCA emploie directement 793 personnes pour des missions de contrôle dont 190 contractuels.
L'AFSCA utilise actuellement environ 800 chargés de mission, ce qui ne correspond pas nécessairement à des équivalents temps pleins, ce chiffre étant comme ailleurs difficile à appréhender.
La Belgique comporte un nombre de vétérinaires tout à fait suffisant pour répondre à ses besoins directs de chargés de mission. Certains de ces vétérinaires exercent d'ailleurs au Royaume Uni dans le cadre de missions similaires.

Questions connexes

La Belgique insiste beaucoup sur ses activités de supervision et de formation, un budget de 400 000 € par an est consacré par l'AFSCA à ces aspects. Bien sûr, la formation vétérinaire de base doit pouvoir fournir les profils nécessaires pour devenir chargé de mission. Néanmoins, une formation complémentaire de type « diplôme d'études supérieures » est facultative mais encouragée. Dans tous les cas, la formation continue est obligatoire afin de pouvoir continuer à répondre aux critères édictés par l'Arrêté Royal.
En 2009, 522 journées de formation certifiée ont été réalisées dans le domaine de l'inspection et des services d'inspection.

Les chargés de missions peuvent réaliser des prélèvements, soit dans le cadre du plan de contrôle décidé annuellement et basé sur l'analyse de risque, soit dans le cadre d'une investigation complémentaire décidée individuellement ou à partir d'indices relevés à partir des cartes d'identification en cas de présence préalable de traces de substances indésirables afin de réaliser un ciblage répressif. Les chargés de mission collaborent de manière très soutenue à l'inspection ante mortem et à l'utilisation des documents d'accompagnement dont la mise en place est récente. La liaison avec l'amont, la production primaire, est également réalisée dans des inspections qui couvrent tous les domaines de l'élevage et qui permet de s'assurer de la bonne utilisation des médicaments vétérinaires chez les éleveurs. En effet, la Belgique a mis en place un système avancé qui ne permet pas à un éleveur de conserver en élevage des médicaments vétérinaires sans besoins directs en lien avec une pathologie déclarée sauf à adhérer à une convention de guidance pour gérer un stock maîtrisé de médicaments vétérinaires.

La question de la mise en place d'indicateurs de performance est aussi à l'ordre du jour, en se basant sur les prescriptions de l'OCDE (système pressure-state-response) afin d'obtenir la publication régulière d'un baromètre relatif à la situation de la sécurité des denrées alimentaires.

La Belgique vient d'achever la mise en place de son système d'identification permettant le suivi de tous les animaux depuis l'exploitation de naissance jusqu'à l'abattoir en passant par tous les établissements où il a séjourné : SANITEL.
Le pays dispose également d'une plateforme multi-opérateurs permettant le partage maîtrisé des informations, Foodweb, intégrant progressivement les informations de base de chaque opérateur (rapports, résultats d'analyse) mais aussi les questions relatives aux redevances ou aux demandes spécifiques de certification.

Les enseignements :

Opportunités :
L'approche de la Belgique est clairement basée sur une mise à disposition de vétérinaires officiels, de statut privé et sous contrat. Ceci correspond à trois attentes pour ce pays, la souplesse dans la gestion de la demande et des effectifs, le maintien sans faille des vétérinaires aux postes d'inspection des abattages, la recherche d'un équilibre budgétaire au juste prix pour les opérateurs.

Limites :
La situation belge implique une disponibilité importante de vétérinaires capables d'assumer des responsabilités et des contraintes fortes dans un marché de main d'œuvre très concurrentiel. Cet ensemble de vétérinaires ne constitue pas pour autant un « corps » de fonction mais plutôt une situation plus ou moins transitoire acceptée en attendant d'accéder au corps de la fonction publique ou à d'autres états plus gratifiants.

4.5 *Les Pays-Bas, un pays qui a mis en place un organisme délégataires pour certaines missions*

Chiffres-clés de l'abattage (2009, source EFSA)

Nombre d'abattoirs :	nd	
Nombre de gros bovins abattus :	*770 000 (167 ktec)**	Rappel France : 3 484 861
Nombre de veaux abattus :	*1466 000(230 ktec)***	Rappel France : 1 476 889
Nombre de porcs abattus :	13 856 916	Rappel France : 24 907 765
Nombre d'ovins abattus :	670 900	Rappel France : 4 432 173

* source France Agrimer, d'après la production finie + import-export
** source France Agrimer

L'organisation

L'autorité en matière de sécurité des aliments et des produits de consommation se nomme VWA. Elle agit tant au niveau central que local. Les autorités de tutelle sont le ministère de l'agriculture et le ministère de la santé. D'autres structures spécifiques existent, tant pour le lait et les œufs que pour les poissons. Cette organisation peut s'appuyer sur un réseau de laboratoires propres au VWA ou établis au sein du RIVM (Institut national de santé public et environnement) qui possède une fonction d'évaluation des risques.
Pendant des années, VWA subit un déficit d'environ 10 millions d'euros par an pour ses activités d'inspection. Cette situation conduit le gouvernement à imaginer un transfert des activités et affaires réaliser des audits avant ce transfert, mais aussi après pour s'assurer du caractère financier positif du transfert, tel que l'audit réalisé en 2006 par le cabinet Ernst&Young.
Il y a 6 ans, les Pays-Bas décident donc de changer leur mode d'inspection en favorisant la création d'un organisme chargé de réaliser une partie des tâches d'inspection : KDS, Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, Animal Sector Quality Inspection Foundation.
Il possède le statut d'organisme gouvernemental indirect et son chiffre d'affaires de 16 millions d'euros n'est pas soumis à un impôt.
KDS est une filiale de CBS (Centraal Bureau Slachtdieren) et fait partie d'un ensemble de 12 fondations et sociétés privées selon les données de la chambre de commerce. Les activités de CBS vont de la certification des animaux à celle de plantes en passant par d'autres activités para agricole ou du domaine de l'assurance. Parmi ses actionnaires, on retrouve des acteurs majeurs de l'industriel du bétail et de la viande comme LTO et VION.
KDS réaliserait actuellement un bénéfice d'environ un million d'euros par an.

Les responsabilités respectives :

Elles sont édictées dans les normes d'inspection de 2006 qui ont été modifiées en juin 2010.
Une division effective des responsabilités est mise en place. **Le vétérinaire officiel est et reste responsable en dernier ressort.** Dans cette division des responsabilités, les employés de KDS sont qualifiés d'auxiliaires et sont habilités à réaliser des opérations d'inspection sous la pleine responsabilité du vétérinaire officiel. Le vétérinaire officiel mesure le niveau de qualité et examine le travail d'inspection effectué par les auxiliaires officiels.
Les Pays-Bas se sont largement inspirés des normes néo-zélandaises qui ont conduit, il y a déjà une dizaine d'années, à faire réaliser des inspections de la viande rouge par un organisme indépendant sur la base de normes de qualité statistiques pour encadrer la responsabilité de l'inspection. Ces normes fixent le pourcentage maximal d'écart entre les constats réalisés par l'autorité compétente sur un échantillon

test et l'inspection de KDS, par exemple un cumul de 5 % ou 6 % d'écarts qui se décomposent selon les différentes parties de la carcasse.
Ces vérifications par comparaison ont lieu 3 fois par semaine au départ, puis une fois par semaine si les résultats sont conformes et homogènes.
Ainsi, des auxiliaires officiels de KDS sont, entre autres choses, chargés de détecter les souillures fécales, ou les lésions anatomopathologiques simples. Pour les Pays-Bas, cette situation est conforme à la définition des auxiliaires officiels du règlement 854, articles 4, et les tâches ainsi dévolues sont bien définies dans les annexes de ce règlement et en particulier les missions de contrôle et d'inspection (chapitre 1, section 1 et 2), le rôle de l'auxiliaire officiel étant limité mais défini dans la section 3, chapitre 1.
Au final, un système de sanctions est prévu au regard du système d'assurance de la qualité que KDS doit mettre en place. Le test statistique réalisé sur la ligne étant le principal élément retenu pour s'assurer de la qualité de la prestation. Il en résulte des barèmes de contrôles statistiques à appliquer selon les espèces et cadences des lignes, afin de respecter l'alinéa 3 : « en ce qui concerne les inspections post mortem, le vétérinaire officiel doit contrôler régulièrement le travail des auxiliaires officiels. »
Le nombre de personnes affectées sur une ligne d'abattage par KDS est basé sur des règles écrites qui sont soumises au vétérinaire officiel et qui font varier le nombre de personnes selon la nature des risques définis rencontrés.
Bien évidemment, KDS est responsable de la mise à disposition du nombre d'auxiliaires adaptés ainsi que de la continuité du service.

En résumé, les tâches suivantes restent confiées à un vétérinaire officiel fonctionnaire sur un abattoir de grande capacité :

- vérification du fonctionnement hygiénique l'entreprise.
- Vérification du système HACCP et des CCP.
- Inspection ante mortem.
- Contrôle de l'inspection post-mortem réalisée par KDS.
- Échantillonnage, surveillance et supervision générale de toutes les opérations relatives à l'ESB.
- Tâches administratives et audit des enregistrements.
- Communication et consultation avec les abattoirs.
- Certification officielle.
- Inspection et manipulation des animaux qui nécessitent une inspection approfondie, inspection des abattages d'urgence.

Pour réaliser cela, la présence d'un vétérinaire officiel est indispensable. Il peut être assisté par un assistant de surveillance vétérinaire (ATDA).

Les résultats de l'ensemble des activités sont la propriété de VWA, et des règles de confidentialité et de transparence sont établies.

En janvier 2010, suite aux accréditations obtenues par KDS et à l'historique accumulé, des allègements de la surveillance ont été établis, limités néanmoins par certaines exigences des pays importateurs de viandes néerlandaises comme les Etats Unis.

Pour les abattoirs de plus faible capacité, la présence d'un vétérinaire officiel n'est pas systématiquement requise. Les Pays-Bas utilisent ainsi les possibilités offertes par le règlement 854/2004, section 3, chapitre 2, paragraphe 2. La flexibilité reste encadrée par le paragraphe 3 qui définit les situations où le vétérinaire officiel est indispensable ainsi que le règlement 2074/2005 modifié par le règlement 1244/2007.
Les Pays-Bas estiment ainsi répondre à la réglementation européenne en s'appuyant sur les possibilités offertes par ladite réglementation et en mettant en avant un système complet de surveillance dans cette situation :

- Présence d'un vétérinaire au moins une fois par jour dans l'abattoir concerné.
- Tests statistiques réalisés tant sur l'ante-mortem que sur le post-mortem.
- Système d'inspection accrédité.
- Audits et inspections de l'ensemble du système.

En revanche, sur les aspects liés au bien-être animal, la législation européenne ne dispose pas de la même souplesse et exige la prise en charge de ces aspects par le vétérinaire officiel.

L'inspection combinée en présence d'un vétérinaire officiel réalisant l'ante mortem et la surveillance de l'inspection KDS est donc réalisée au-dessus d'un seuil fixé en nombre d'animaux abattus par heure selon les espèces. Par exemple :

Animaux	Nombre d'animaux abattus par heure	Nombre d'animaux abattus par semaine	Fréquence de la présence du vétérinaire officiel sur place
Abattoirs de bovins et de chevaux	6 à 25	101 à 250	Une fois par semaine
	1 à 5	1 à 100	Une fois par mois
Abattoirs de veaux	11 à 50	201 à 500	Une fois par semaine
	1 à 10	1 à 200	Une fois par mois
Porcs charcutiers	51 à 200	1001 à 2000	Une fois par semaine
	1 à 50	1 à 1000	Une fois par mois
Moutons et chèvres	26 à 100	500 à 1000	Une fois par semaine
	1 à 25	1 à 500	Une fois par mois
Agneaux de moins de 15 kg	51 à 200	1001 à 2000	Une fois par semaine
	1 à 50	1 à 1000	Une fois par mois

Depuis janvier 2010, ces normes peuvent être ajustées de + ou -10 % sur les recommandations du vétérinaire officiel à partir de l'analyse de risque.

Pour les abattoirs mixtes, un système en équivalent UGB est instauré afin d'établir des conversions d'une espèce à une autre.

Il existe encore quelques abattoirs sporadiques qui ne fonctionnent pas avec un auxiliaire officiel de KDS.

En conséquence logique, les ateliers de découpe bataves ne sont pas surveillés en permanence par un vétérinaire officiel, et cela est également prévu par la réglementation européenne, qui définit la fréquence comme celle capable d'atteindre les objectifs du règlement.
La fréquence de base retenue est de **5 visites par an**, en prenant en compte le système HACCP de l'entreprise.

Pour ce qui est des abattoirs de volailles, les mêmes évolutions sont mises en œuvre et le système des auxiliaires officiels a fait l'objet d'essais comparatifs dans les abattoirs de taille petite et moyenne, afin, là aussi, d'atteindre l'objectif annoncé d'une inspection basée sur les risques et la supervision.

La supervision est complétée par des réunions mensuelles entre les équipes de KDS et le vétérinaire officiel.

<u>Les qualifications</u> :

Les auxiliaires vétérinaires : Les auxiliaires de KDS reçoivent 400 heures de cours théoriques 240 heures d'enseignement pratique pour les porcins et les bovins (ce qui n'est pas entièrement conforme aux

exigences du règlement 854/2004, annexe I, section III, chapitre IV, B2 ; ceci a fait l'objet d'une demande d'action corrective de l'union européenne).

Les vétérinaires officiels : la formation se concentre particulièrement sur les méthodes d'audit puisque c'est cette technique qui est privilégiée dans la supervision qu'ils devront exercer. La distinction entre les techniques d'audit et des techniques d'inspection est d'ailleurs bien présente dans les règlements européens et en particulier le règlement 882/2004.
La formation technique est enregistrée dans une base de données, Edumanager.

Les enseignements :

L'objectif des Pays-Bas était de retrouver un équilibre budgétaire tout en conservant une valeur technique satisfaisante à l'inspection effectuée dans les abattoirs. Cette approche faisait partie d'une politique générale plus globale visant à la rénovation des services publics tout en améliorant la transparence de fonctionnement des administrations.
Il a été possible, dans un temps relativement court, de mettre en place une organisation complète impliquant un transfert d'activité à un prestataire privé accrédité ISO 17020. Les Pays-Bas ont été très attentifs à ne pas outrepasser les conditions imposées par les différents règlements relatifs aux activités inspection. En particulier, les Pays-Bas ne considèrent pas KDS comme un organisme de contrôle car KDS travaille sous l'autorité d'un vétérinaire officiel. Cette situation a fait l'objet de nombreuses interrogations des pays membres de l'union européenne et un audit de l'OAV a été réalisé, prenant en compte cet aspect (janvier et février 2006), puis un audit général du système de contrôle en 2007. Bien qu'il soit difficile de porter un jugement définitif, l'Union Européenne a néanmoins conclu à la conformité globale du fonctionnement établi par les Pays-Bas tout en notant certains aspects :

- Réalisation d'estampillage de carcasses par KDS.
- Expédition de carcasses avant le passage du vétérinaire officiel.
- Réalisation de tâches dévolues au vétérinaire officiel en l'absence de ce dernier.
- Non réalisation partielle de l'ensemble des incisions demandées par la réglementation.
- Fonctionnement de fait comme un organisme de contrôle du règlement 882/2004 article 5 (les Pays-Bas réfuteront avec succès cette vision).

Les opportunités : le modèle établi par les Pays-Bas présente une grande souplesse de fonctionnement et un équilibre budgétaire retrouvé. Il est encadré par des normes d'accréditation pour ce qui concerne l'organisme d'inspection mais aussi par une approche statistique des écarts d'inspection ce qui pourrait inspirer des modèles de supervision.

Les limites : Le transfert des activités à un organisme privé est très dépendant du degré de souplesse accordé actuellement par les règlements européens. L'actionnariat de l'organisme d'inspection est sans doute un point clé. Le maintien permanent de l'entière responsabilité du vétérinaire officiel reste difficile et parfois virtuel.

4.6 *Autre analyse comparative: la DGAC qui doit gérer également une activité à risque*

DGAC : l'exemple d'une prestation sous-traitée de longue date sur une activité à risque

L'organisation de l'aviation civile permet d'aborder l'exemple d'une prestation de surveillance ou d'inspection sous-traitée à un organisme tiers.

Missions de la DGAC (extrait) :

La Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) a pour mission de garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien en plaçant la logique du développement durable au cœur de son action.
La DGAC joue un rôle central dans le monde du transport aérien français. Elle intervient comme responsable de la sécurité et de la sûreté, acteur de la prévention pour le respect de l'environnement, régulateur du marché du transport aérien, prestataire de service, garante de la qualité de la formation des hommes, partenaire des industriels et des exploitants.

Le contexte :

Cette prestation a été bâtie avec un partenaire historique, Bureau Veritas, dès les années 1940. La mission avait évolué sur 70 ans pour aboutir ces dernières années avec la formation d'une organisation, le GSAC (Groupement pour la Sécurité de l'Aviation Civile). Le GSAC (GIE regroupant la DGAC, le prestataire historique et Egis Avia pour les activités aéroportuaires) assurait dès lors ces activités.
Fin 2008, l'État lançait la procédure de désignation d'un nouvel organisme habilité en matière de surveillance de la production et de l'entretien des aéronefs.

Dans ce cadre, la DGAC s'est retirée en novembre 2009 du GIE afin d'éviter d'être, dans cette affaire, à la fois juge et partie.
Le renouvellement du contrat a donc conduit à un changement d'organisation avec la disparition du GIE, la mission actuelle étant confiée à une filiale de l'APAVE SUD EUROPE, l'OSAC (Organisme pour la Sécurité de l'Aviation Civile).
L'évolution produit de fait une séparation des activités de la DSAC (Direction Technique de la DGAC, voir ci-dessous) et du prestataire, dans un souci de meilleure définition des rôles respectifs, et afin d'obtenir une grande transparence et une communication accrue avec les différents usagers impliqués.

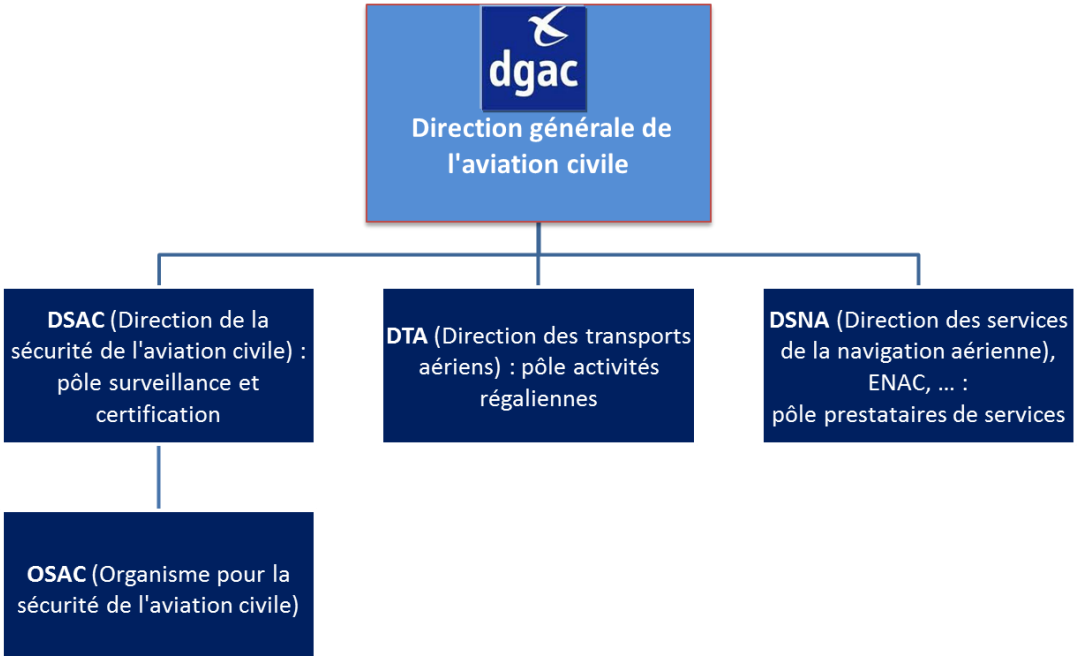
Cette opération s'est déroulée à la suite d'un appel d'offres, fin 2008, mené par la DGAC, pour réaliser une prestation de contrôle technique de l'aviation civile.
L'OSAC est une filière 100 % de l'APAVE, créée en application de l'arrêté du 7 juin 2010, avec un statut de SAS (société par actions simplifiées) et un capital d'un million d'euros. Son seul objet est d'assurer la mission de contrôle technique pour le compte de la DGAC ou en sous-traitance lorsqu'elle intervient pour le compte de tiers, ainsi que des missions identiques pour le compte d'autres administrations. La nouvelle société a démarré son activité le 13 octobre 2010 en reprenant les activités du GSAC et une grande partie de son personnel.

Les résultats historiques :

Cette organisation montre qu'une prestation peut avoir fonctionné de manière historique dans la durée, a pu se baser sur des organisations de type « économie mixte », puis enfin évoluer sur des missions sous-traitées à des sociétés de statut privé. La mission externalisée revêt un caractère durable et évolutif, deux aspects que l'on ne retiendrait pas, a priori, sur ce type d'approche. La DSAC qualifie la fin de la période du GIE GSAC de « fin d'une belle aventure ».

Informations complémentaires concernant les acteurs du secteur aéronautique :

La DGAC couvre un domaine de compétences allant de la conception jusqu'à la réalisation des transports aériens en passant par la production ou les agréments de navigabilité. Elle est donc assistée dans ses missions par différents organes, dont l'organigramme simplifié est le suivant:



La DSAC, Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile : Directement rattachée à la DGAC, elle est née de la fusion récente de la direction du contrôle de la sécurité et des directions de l'aviation civile. Elle s'articule autour d'un échelon central et 9 center régionaux. Elle comprend 1300 personnes.
Elle s'est vu confier, en plus du contrôle et de la surveillance de tous les opérateurs en matière de sécurité et de sûreté, deux nouvelles missions : la réglementation technique et la surveillance de l'environnement. Elle est impliquée dans une mission d'amélioration de la sécurité (PSE) et a fait certifier son périmètre.
Elle est en première ligne sur les contrôles des aéronefs étrangers, dont plus de 2700 ont été réalisés en 2009. Elle a également pour mission la surveillance et les habilitations du personnel navigant ou les enjeux liés aux aéroports et à la navigation aérienne. Elle coordonne les missions en collaboration avec l'OSAC sur plus de 9000 aéronefs navigants et plus de 180 organismes de production.
Certaines activités sont partagées avec le prestataire ; pour l'année 2009, par exemple, 1210 laissez-passer ont été délivrés par la DSAC et 775 par le GSAC (qui précédait l'OSAC).

L'ONERA est un organisme de recherche et de développement, établissement public industriel et commercial qui a été créé en 1946, avec un effectif de 2000 personnes et un budget de 189 millions d'euros. La majorité de ses ressources (60 %) provient de contrats avec les donneurs d'ordres publics et privés.
Il a aussi un rôle majeur dans le montage de projets transversaux et en particulier dans toutes les missions liées à la sécurité, à la réduction du bruit, la diminution des gaz à effet de serre etc.

Sans vouloir faire systématiquement des rapprochements avec le monde l'agroalimentaire, cet organisme pourrait s'apparenter, dans une certaine mesure, à l'ANSES. En effet, cet organisme chargé d'une partie de la recherche fondamentale et prospective, instruit des aspects liés aux simulations. Il est donc fortement impliqué dans l'évaluation des risques.

Les limites de la délégation :
La réglementation ne permet aucune délégation dans la prise de décision ou les responsabilités. Néanmoins, l'autorité gouvernementale peut déléguer la réalisation de certaines tâches, et en particulier les missions qui s'apparentent à l'audit ou à l'inspection. Il s'ensuit que toute activité engagée par le prestataire est réalisée sous la surveillance, la responsabilité et autorité de la DGAC/DSAC.

Les obligations de base :
Elles découlent directement de l'arrêté d'habitation et de ses annexes (complété par une convention pratique) avec une description de la nature des services objet de l'habilitation, les conditions d'adaptabilité, les obligations du titulaire en matière d'assurance et de garanties bancaires, les dispositions financières, les modalités de supervision par l'État, les systèmes d'information, les modalités critiques pour l'exécution des services enfin, les mesures coercitives en cas d'inexécution incluant les conditions de résiliation de l'accord.
Elles traduisent une expérience intéressante et détaillée du relationnel avec un prestataire externe.

La durée du contrat :
Cet aspect est traité dans l'arrêté et comprend une durée de six ans, (octobre 2010 au 31 décembre 2016). Les modalités de résiliation sont intégrées dans l'arrêté et en particulier pour des défauts dans la réalisation des missions, à titre de sanction.

Les systèmes de contrôle et de surveillance de la prestation :
Dans le même temps, la DGAC a souhaité implanter au cœur du fonctionnement des organes de surveillance paritaires afin d'apporter les informations nécessaires au suivi du bon déroulement des missions, au suivi des interfaces avec les parties intéressées, au suivi de la performance et à l'atteinte des objectifs qui ont été fixés dès l'origine.
Il est clair que certaines des attentes d'évolutions, sur lesquels les réponses à l'appel d'offres ont été déterminantes, visaient à associer très étroitement les parties intéressées (associations et organisations professionnelles) aux procédures et à l'organisation des missions de contrôle.
Les systèmes de contrôle découlent directement de l'article 5 de l'arrêtée habilitation, qui oblige le titulaire à mettre en œuvre un processus de consultation auprès des usagers sur les services objet de l'habilitation, et en particulier sur les propositions d'évolution des redevances.

Le premier étage de contrôle se situe au comité consultatif pour la sécurité de l'aviation civile (CCSAC), sous la présidence de la DGAC, afin d'être l'organe auquel les professionnels et les parties intéressées peuvent adresser commentaires et avis.

En complément, un deuxième étage opérationnel a été constitué, le groupe de concertations et de coordination du contrôle technique aéronautique, GCCCTA, chargé de concrétiser et d'améliorer toutes les voies de concertations directes. La constitution de ce groupe paritaire est intéressante puisqu'on n'y trouve bien sûr l'OSAC, ainsi que les organismes représentatifs des usagers de l'aéronautique intéressés par les problématiques de contrôle (contrôle (GIFAS, Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales, FNAM, Fédération nationale de l'aviation marchande, GIPAG, Groupement des industriels et professionnels de l'aviation générale, FFA, Fédération française aéronautique, AOPA, Aircraft owners & pilots association, etc.). Le secrétariat est assuré par OSAC.
Cette instance de concertation et d'évolution est directement intégrée dans l'arrêté du 7 juin 2010.

Les garanties concernant l'expertise :
Dans l'appel d'offres réalisé par la DGAC, les garanties apportées par les prestataires ont été déterminantes. Le groupe des experts ayant été constitué au fil des ans, de personnels du prestataire précédent et donc opérateurs de la GSAC, il n'était pas possible de le renouveler entièrement sans

occasionner une grave perte de savoir-faire et de connaissances. L'accent a donc été mis, dans l'appel d'offres, sur l'amélioration fonctionnelle et organisationnelle de l'ensemble tout en conservant les meilleures garanties sur le savoir-faire cumulé lors des décennies précédentes. Le basculement du personnel d'une société sur l'autre a été réalisé avec des difficultés classiques, mais non insurmontables. Le montage étant bien sûr réversible.

Les garanties apportées par l'accréditation :
D'une manière qui peut paraître surprenante pour le domaine agroalimentaire, le rôle du COFRAC n'a pas été déterminant dans cet appel d'offres. En effet, bien que l'APAVE SUD EUROPE possède une expérience solide dans le domaine de l'inspection et aussi différents services accrédités dans le domaine de l'inspection technique (électricité, électromécanique, équipements sous pression, soudage, thermique), ses accréditations (norme NF EN ISO/CEI 17 020 critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection) ne portent pas directement sur le secteur aéronautique ou spatial. L'explication principale est simple puisque, dans la pratique, les domaines accrédités par le COFRAC sont encore peu nombreux et ne couvrent pas les besoins de la DGAC pour la réalisation de ces missions.
Il s'agit donc bien de l'expérience « hors accréditations » du prestataire qui a été retenu, en complément du basculement d'une grande partie du personnel et des experts du GSAC dans la nouvelle société.
Il n'en serait pas de même dans le domaine agroalimentaire, où l'inspection en abattoir est couverte par le domaine 8.3.2 du document INS INF 06 rev 15 relatifs à l'accréditation d'inspection de type ISO 17 020.

L'organisation territoriale :
La direction générale est implantée en Île-de-France. Elle est complétée par 31 implantations locales, y compris en outre-mer. De manière assez prévisible, elle suit les implantations aéronautiques et aéroportuaires de France.

Les principales missions :

Pour le compte de la DGAC :

- Agrément : contrôles et vérifications nécessaires à la délivrance par la DGAC d'agrément des organismes de production, autorisations de production, agrément des organismes d'entretien et de maintenance du matériel de navigabilité, agrément des organismes de formation du personnel de maintenance et habilitation du personnel d'entretien du matériel de navigabilité.
- Contrôle : contrôles et vérifications nécessaires pour la délivrance des approbations par la DGAC des programmes d'entretien des aéronefs du transport public
- Documents liés à l'aviation civile : documents individuels de navigabilité, certificats d'examen de navigabilité, licences de stations d'aéronefs sous la responsabilité de la DGAC.
- Formation : contrôles et vérifications pour l'approbation des cours de formation à la maintenance
- Licences : instruction des demandes de licences de renouvellement en vue de leur signature par le ministère chargé de l'aviation civile
- Dossier d'approbation des aéronefs : participe à l'instruction des dossiers, effectue des constats de conformité
- Contrôle de conformité des aéronefs : effectue par échantillonnage des contrôles de la navigabilité des aéronefs selon un plan fixé en concertation avec l'Autorité et en application de la réglementation
- Contrôle technique et recommandation pour le compte l'AESA (Agence Européenne de la Sécurité Aérienne), en sous-traitance de la DGAC
- Réalisation de contrôles et de vérification en vue de la délivrance ou du maintien de différents agréments de production, de maintenance, entretien, de formation
- Préparation de la documentation et contribue à son amélioration concernant les fiches et consignes de navigabilité ou les programmes d'entretien de référence

- Délivrance d'autorisations :
  - Toutes les autorisations mineures qui ne nécessitent pas une approbation directe de l'agence européenne ou de la DGAC
  - Toute gestion des modifications mineures
  - La gestion des laissez-passer
- Édition de documents :
  - Édition, pour le compte de la DGAC, des documents techniques nécessaires au personnel et aux aéronefs (consignes de navigabilité, bulletin d'information, recommandations suite à des incidents)
  - Gestion d'une base de données documentaire, diffusion par des moyens d'impression et informatique sur Internet

Les financements :

La délivrance des différentes autorisations, licences, certificats, est soumise à des redevances d'une quinzaine de types, avec un barème fixé par type autorisation ou catégorie d'usagers. Pour l'année 2009, les recettes sont estimées à 34,96 millions d'euros pour la DSAC. Ces taxes concernent à la fois les aéroports, les passagers, la navigation, la certification et la surveillance.
Le délégataire perçoit certaines de ces redevances que l'État abandonne mais surveille en termes de montant global et de bilan d'affectation.

Les enseignements :

La délégation porte sur une activité à très haut risque, les retombées d'une mauvaise prestation ne sont pas comparables avec le domaine agroalimentaire mais la vie des personnes est probablement beaucoup plus directement en jeu, le secteur des abattoirs ayant un impact plus continu sur la santé.
Dans le domaine de l'aviation civile, la DGAC a réellement un rôle d'autorité qu'elle a souhaité renforcer lors de la délégation d'une partie de ses activités opérationnelles à un organisme tiers.
Les rôles de cet organisme sont à la fois vastes et profonds, intégrant tous les processus de vérification et de contrôle.
La délégation n'est jamais totale puisque la DGAC garde une activité opérationnelle au sein de la DSAC (d'autres pays comme le Royaume-Uni sont allés plus loin dans la délégation).
Pour toutes les opérations significatives, le rôle de l'autorité reste présent dans la phase initiale pour définir les conditions de l'opération et, en phase finale, pour valider la bonne réalisation et délivrer les autorisations officielles.
Les conditions de réalisation sont déjà très détaillées dans l'arrêté d'application mais elles sont reprises dans la convention qui lie l'autorité à l'organisme tiers.
Une durée est déterminée et des sanctions sont prévues ; les évolutions sont possibles en cours de contrat.
Les conditions de surveillance sont intégrées à deux niveaux, un premier étage étant du domaine direct de la DGAC, un deuxième étage regroupant l'ensemble des parties intéressées par la prestation.

5 EVOLUTION DES BESOINS DEMAIN

5.1 *Demande des consommateurs*

Il est difficile de mesurer la demande des consommateurs concernant une évolution possible de l'inspection sanitaire dont ils ignorent tout. Cependant, on peut analyser les enquêtes d'opinion nationales ou européennes pour nous permettre de mieux saisir les attentes du consommateur concernant les risques alimentaires.

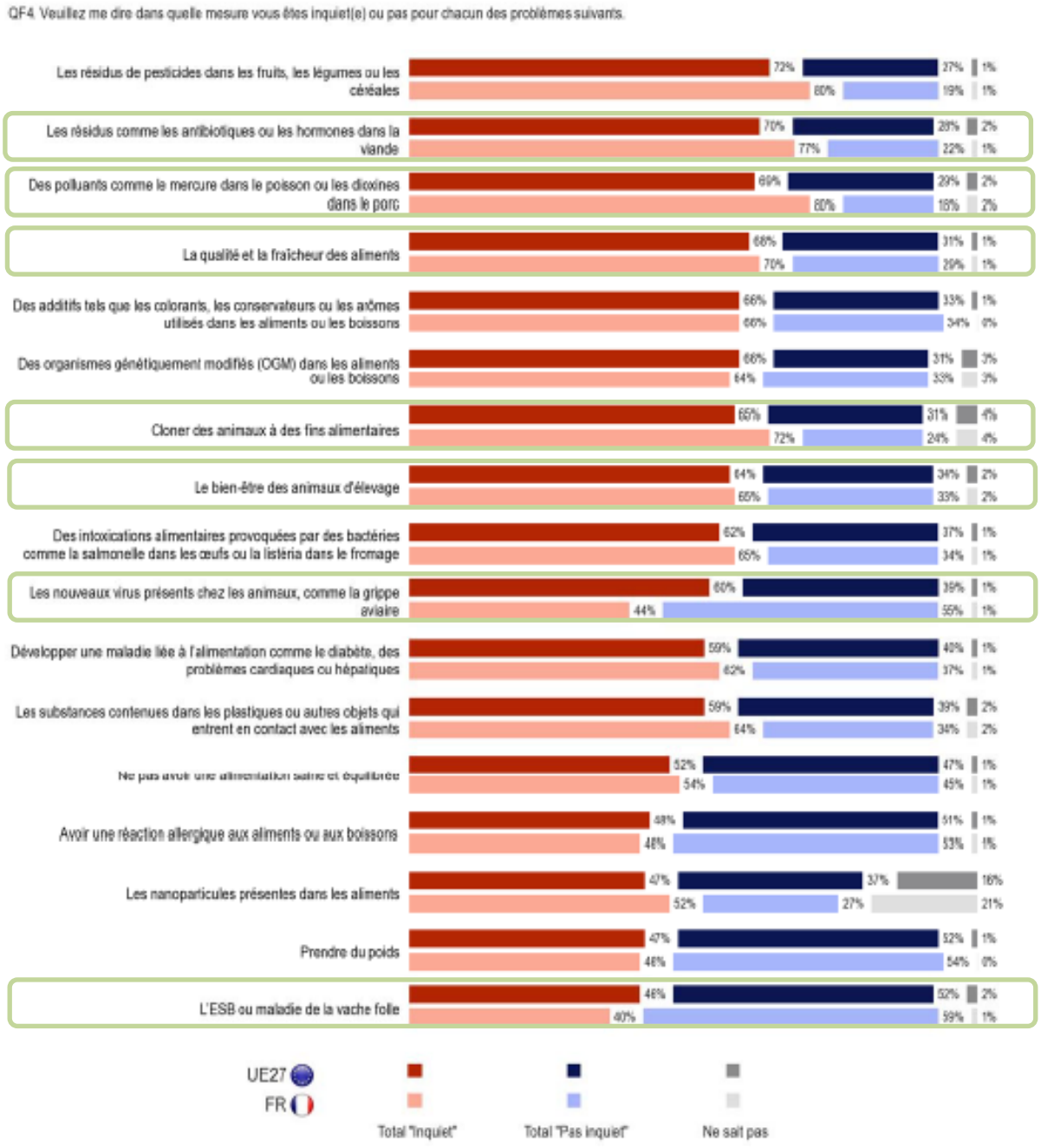
L'Eurobaromètre annuel, financé par la Commission Européenne, permet d'évaluer les principales appréhensions du consommateur et sa confiance dans le système de contrôle et de protection (avant crise sanitaire liée aux graines germées de 2011, car réalisé en juin 2010 et publié en novembre 2010).

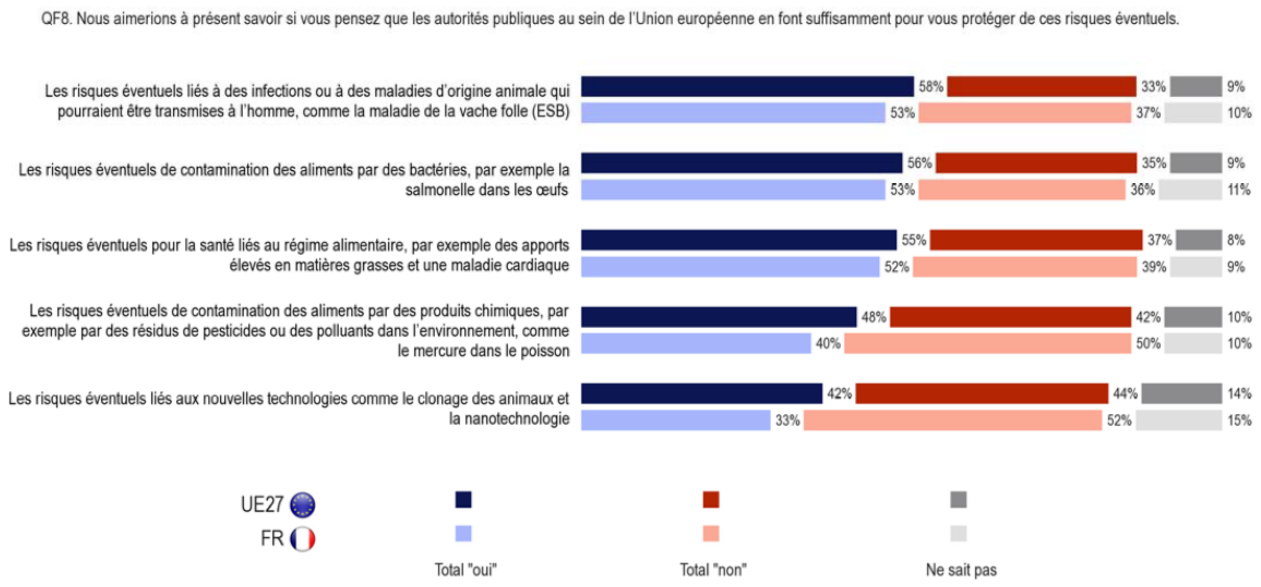
La question 4 (voir page suivante) permet de hiérarchiser les préoccupations sur les risques alimentaires, notamment au niveau français (barre inférieure) et comparée au niveau européen (voir barre supérieure). Nous avons entouré en vert les préoccupations qui concernent la viande.

On voit ainsi que les problématiques de résidus et produits chimiques prédominent les peurs alimentaires, constat encore plus avéré au niveau français.

L'ESB semble maintenant assez éloigné des préoccupations des français, car elle arrive en dernière position. Cette position est corrélée à la réponse apportée à une autre des questions de l'Eurobaromètre, qui demande si les Autorités Européennes en font suffisamment pour les protéger contre certains risques. En effet, une majorité de Français (53%) pense que l'action est suffisante pour des maladies comme celle de l'ESB, mais pas contre des contaminations éventuelles par des polluants d'origine chimique.

Or, on voit que le système d'inspection sanitaire actuel concentre beaucoup ses moyens sur les problématiques de santé animale (animal sain et produit sain) et de problématiques bactériologiques.


QF4 Veuillez me dire dans quelle mesure vous êtes inquiet(e) ou pas pour chacun des problèmes suivants.
Les résidus de pesticides dans les fruits, les légumes ou les céréales
72% 27% 1%
60% 19% 1%
Les résidus comme les antibiotiques ou les hormones dans la viande
70% 28% 2%
77% 22% 1%
Des polluants comme le mercure dans le poisson ou les dioxines dans le porc
69% 29% 2%
60% 18% 2%
La qualité et la fraîcheur des aliments
68% 31% 1%
70% 29% 1%
Des additifs tels que les colorants, les conservateurs ou les arômes utilisés dans les aliments ou les boissons
66% 33% 1%
66% 34% 0%
Des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les aliments ou les boissons
66% 31% 3%
64% 33% 3%
Cloner des animaux à des fins alimentaires
65% 31% 4%
72% 24% 4%
Le bien-être des animaux d'élevage
64% 34% 2%
65% 33% 2%
Des intoxications alimentaires provoquées par des bactéries comme la salmonelle dans les œufs ou la listéria dans le fromage
62% 37% 1%
65% 34% 1%
Les nouveaux virus présents chez les animaux, comme la grippe aviaire
60% 39% 1%
44% 55% 1%
Développer une maladie liée à l'alimentation comme le diabète, des problèmes cardiaques ou hépatiques
59% 40% 1%
62% 37% 1%
Les substances contenues dans les plastiques ou autres objets qui entrent en contact avec les aliments
59% 39% 2%
64% 34% 2%
Ne pas avoir une alimentation saine et équilibrée
52% 47% 1%
54% 45% 1%
Avoir une réaction allergique aux aliments ou aux boissons
48% 51% 1%
48% 53% 1%
Les nanoparticules présentes dans les aliments
47% 37% 16%
52% 27% 21%
Prendre du poids
47% 52% 1%
46% 54% 0%
L'ESB ou maladie de la vache folle
46% 52% 2%
40% 59% 1%
UE27
FR
Total "Inquiet"
Total "Pas inquiet"
Ne sait pas



5.2 *Synthèse des attentes européennes vis-à-vis de l'inspection*

Quand on fait la synthèse des besoins exprimés concernant l'inspection sanitaire par les différentes catégories d'acteurs, on peut dresser une typologie en 5 classes :

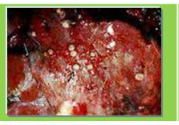
- **Au niveau de la santé animale**, un lien plus fort devrait être établi entre les élevages et l'abattoir en optimisant l'ICA et son utilisation. Deux paramètres semblent importants à prendre en compte :
  - des informations sur des lots qui pourraient modifier les paramètres de l'inspection
  - des informations sur les élevages dont les pratiques peuvent être qualifiées, ce qui peut avoir des incidences sur l'inspection.

  Cette constatation est surtout valable pour les animaux élevés par lot, même si des limites sont rapidement atteintes. En effet, un animal comme un veau ou un porc peut avoir reçu un traitement individuel qui ne va pas affecter le reste du lot.
- **En ce qui concerne l'alimentation animale**, peu d'attentes sont exprimées actuellement, alors les pressions économiques croissantes font renforcer la recherche de matières premières à prix compétitifs, développer le sourcing et introduire de nouveaux risques. Or, la qualité de l'alimentation va jouer sur certaines concentrations de contaminants chimiques.
- **La problématique des résidus est actuellement centrale,** comme nous l'avons vu pour les consommateurs, avec une connexion très forte avec les conditions d'élevage. La détection de concentration hors normes ne peut être détectée par les gestes de l'inspection classique.
- **La pression sur les problématiques d'hygiène alimentaire** va varier en fonction des crises sanitaires et de la couverture médiatique accordées à ce type d'évènement, même si la pression règlementaire et « administrative » est quasiment constante.

  D'autre part, on peut constater un décalage grandissant entre l'inspection établissement telle qu'elle est couramment appliquée, et des systèmes de qualité qui tendent à répondre à d'autres logiques de contrôles.
- Enfin, **le bien-être animal** est une préoccupation qui est plus forte dans le nord de l'Europe que dans sa partie méridionale. Cependant, même si ce n'est pas encore une problématique de premier ordre pour les consommateurs français, on sent bien une

montée en puissance de cette prise de conscience, avec un point d'attention spécifique qu'est l'abattage rituel. Quoi qu'il en soit des moyens supplémentaires devraient être dégagés au niveau de l'inspection ante mortem (ex : mise en place d'un responsable Bien-Etre Animal au niveau des abattoirs).

Le tableau suivant résume ces différentes attentes :

Santé animale		Un lien plus fort entre abattoir et élevages Des analyses de risque à approfondir Des visites annuelles à systématiser? ICA/NERGAL?
Alimentation animale		Peu d'attentes actuellement Des liens avec le contrôle de résidus (diversification et sourcing des MP plus important)
Résidus		Une forte préoccupation Un lien fort avec l'alimentation animale Analyse nécessaire
Hygiène alimentaire		Des crises alimentaires qui renforcent les besoins de manière ponctuelle pour les plans de contrôle. Un inspection établissement à améliorer
Bien-être animal		Des préoccupations spécifiques avec le hallal IAM à renforcer?

5.3 *Inflexions européennes en cours*

Au niveau européen (notamment au niveau de la DG SANCO, et des travaux de l'EFSA), de nombreux chantiers sont lancés pour suivre, voire anticiper ces futures évolutions, alors que certains pays ont déjà désormais fait bouger les lignes de la réglementation européenne (exemple de KDS).

Ainsi, les réflexions suivantes sont notamment menées :

- sur l'harmonisation européenne en matière de redevance sanitaire (voir précédemment)
- sur de nouvelles modalités d'inspection (travaux sur la « Modernisation de l'inspection sanitaire en abattoirs », Séminaire de LYON – du 7 au 11 juillet 2008 à l'ENSV, groupe d'experts Biological Hazards (BIOHAZ) de l'EFSA)
    - une inspection plus ciblée
    - une inspection qui serait orientée vers la santé humaine, alors qu'elle est encore très centrée sur la santé animale
    - plus de possibilité de déléguer une partie de l'inspection à un organisme tiers (KDS) ou à l'industriel (abattoirs de volaille en France)

A l'aune de ces débats, on peut s'interroger sur certains points :

- Doit-on envisager de déployer des moyens différents demain?
- Comment créer plus de liaison entre élevages et abattoirs ?
- Doit-on systématiser les diagnostics au niveau des élevages, voire établir un classement ?
- Peut-on adapter les modalités d'inspection en fonction des informations de l'ICA
- Comment faire évoluer une inspection visuelle ou par palpation/incision qui ne permet pas de détecter des contaminants de type résidus ou certaines problématiques liées à la présence de germes
- La réglementation européenne doit-elle évoluer ?

5.4 *Les réponses actuelles de la DGAL*

La DGAL a entériné certains constats précédents et a mis en place des chantiers visant à améliorer la pratique de l'inspection sanitaire. Ces chantiers portent sur :

- **La volonté de renforcer les compétences** :
  - Formation et ASADIA pour renforcer la compétence de diagnostics d'anatomopathologie
  - Mise en place de référents nationaux
- **Le renforcement des liens entre élevage et abattage**
  - NERGAL : projet expérimental sur le partage d'informations issus de l'inspection sanitaire
    - ✓ Projet actuellement stoppé
  - Visite d'inspection annuelle en élevage
    - ✓ Actuellement en cours en Bovins
    - ✓ Fiches élevage en volailles
- **Mise en place d'organes de pilotage, de veille et de concertation :**
  - Observatoire des abattoirs
  - Instance de concertation, « Groupe Abattoir »
- **Des réflexions sur de nouvelles modalités de répartition des effectifs demain ?**
  - Missions en Bretagne
  - Un calcul de la DO à revoir
  - Mais pas de réflexion encore sur la mise en place de moyens permettant d'assurer plus de souplesse d'organisation

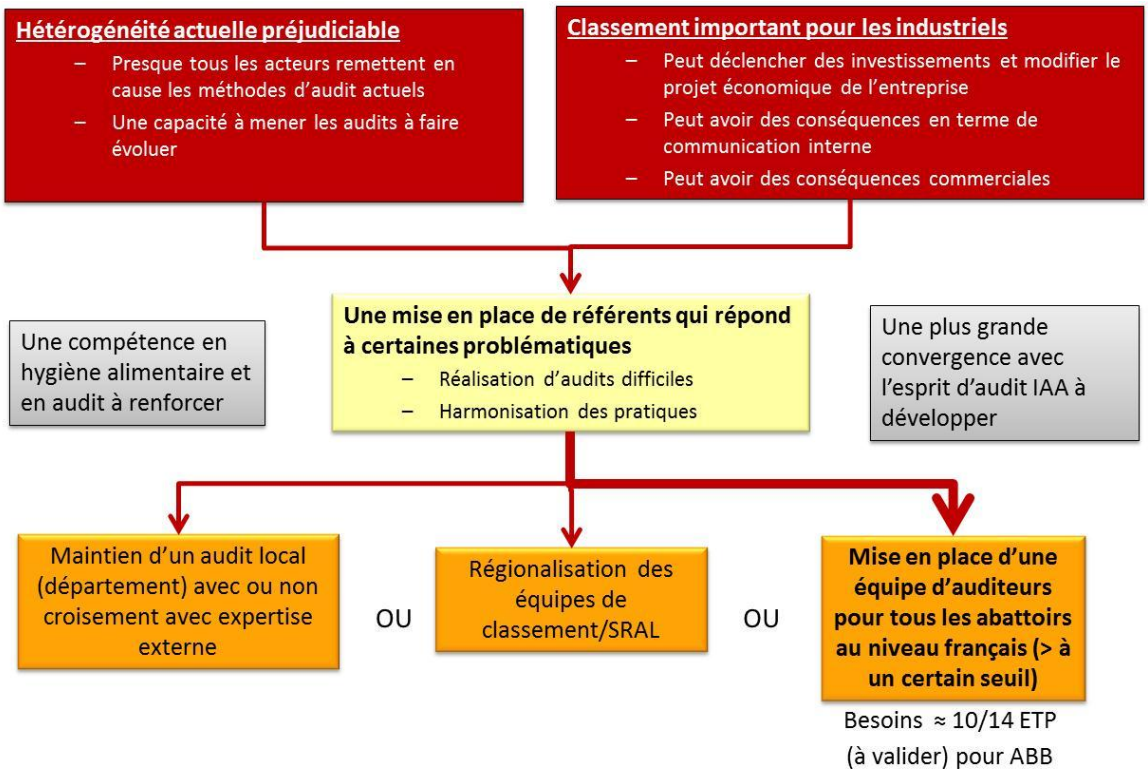
Pour certaines évolutions, des approches scientifiques (ANSES) seront nécessaires pour estimer le risque, et des évaluations ex-ante pour évaluer l'aspect coûts/bénéfices.

6 PISTES D'ÉVOLUTION : PREMIERES PROPOSITIONS

6.1 *Evolution qualitative*

6.1.1 Inspection établissement

Le schéma suivant permet de résumer les enjeux et les pistes liées à des évolutions possibles concernant l'inspection établissement.



Globalement, les compétences des services d'inspection devraient progresser dans ce domaine. La mise en place d'un pool d'auditeurs référents appartenant à une cellule nationale mais pouvant être basés en Région, permettrait d'accélérer cette montée en compétence et d'harmoniser les pratiques.

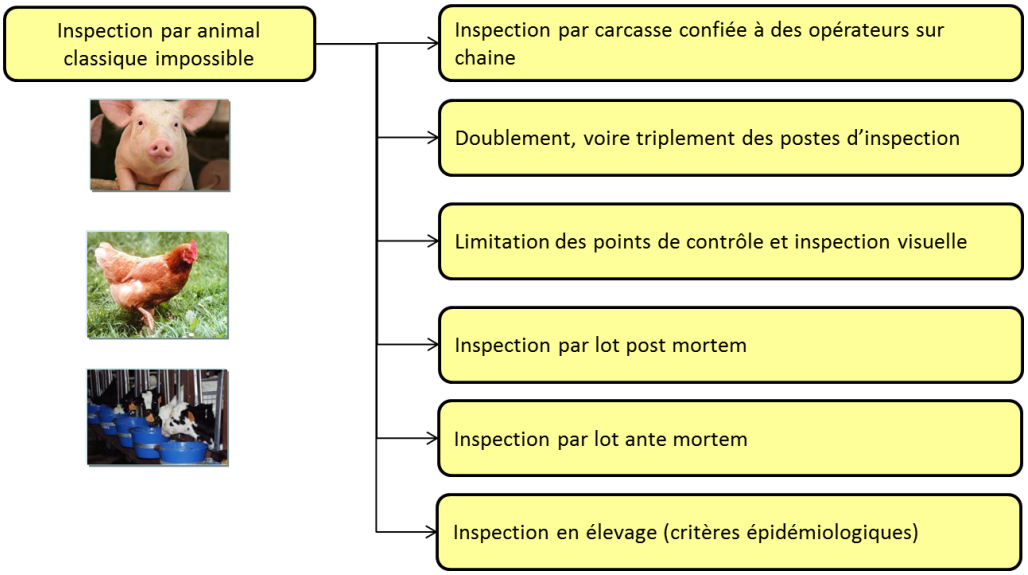
6.1.2 Inspection Produit

6.1.2.1 Animaux produits par lots

Concernant les animaux élevés par lot, les problématiques spécifiques sont les suivantes :

- Les animaux sont élevés généralement en lots de taille conséquente, permettant une logistique, un abattage et un traitement par lot
- Les conditions d'élevage sont les mêmes pour tous les animaux, ce qui est vrai pour les volailles et moins pour les porcs et les veaux, où un traitement individuel peut être administré
- L'abattage de ces animaux se fait à **cadence rapide**, ce qui limite les possibilités d'inspection par incision (quasi-impossible) voire visuelle (nécessite de multiplier les postes d'inspection) :
    - Porcs : 800 porcs/h (soit 1 animal toutes les 4 à 5 secondes)
    - Volailles : jusqu'à 10 000/h, soit 3 carcasses par seconde

Les solutions suivantes pourraient être ainsi envisagées :

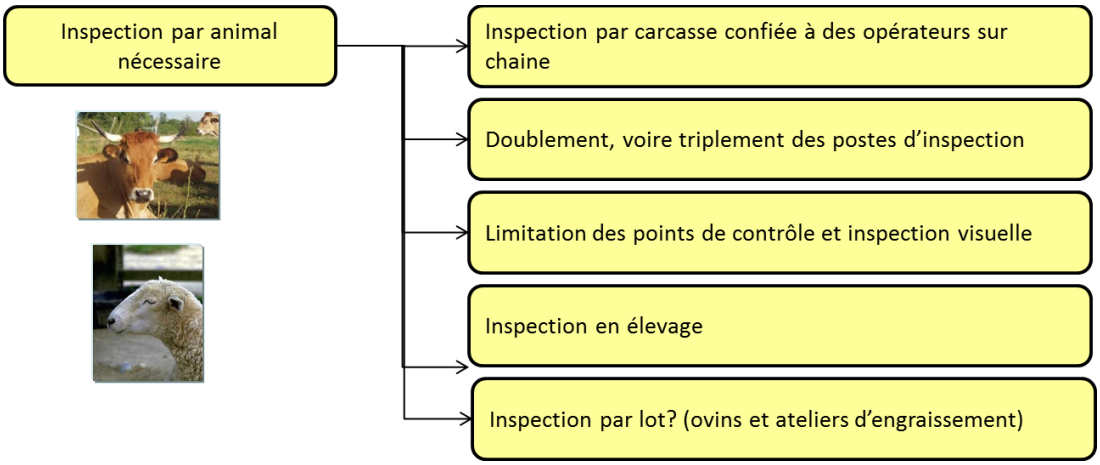


6.1.2.2 Ruminants

Pour les ruminants, les conditions sont différentes :

- Le mode **d'approvisionnement est plus éclaté voire atomisé**, avec plusieurs origines possibles (allottement). **Les mouvements d'animaux sont importants**, excepté pour certains centres d'engraissement de taille importante
- Les problématiques de santé animale sont parfois importantes, avec des possibilités de transmission d'un élevage à l'autre, ce qui nécessite une surveillance épidémiologique renforcée (même si des épisodes de grippe aviaire et de fièvre aphteuse peuvent également démontrer cette nécessité pour les autres espèces)
- L'abattage peut être également à cadence rapide :
    - Bovins : jusqu'à 60 bovins/h (soit 1 animal toutes les minutes)
    - Ovins : jusqu'à 500 à 600/h, soit 1 carcasse toutes les 5 à 6 secondes

Les solutions suivantes pourraient être ainsi envisagées :



6.1.3 Inspection élevage

Une des grandes hypothèses de travail est de renforcer le lien entre abattage et élevage, en renforçant l'inspection sur les étapes « amont ». Dans ce cas, il serait nécessaire d'instituer des inspections systématiques pour chaque élevage.

La situation actuelle est la suivante :

- Les forces en présence :
  - Plus de 200 000 éleveurs au niveau Français
  - En 2007 (Chiffres Enquête Structures Agreste) :

Espèce	Nb exploitations professionnelles	Nb d'exploitation au total
Bovins	172 840	210 792
Porcins	26 193	31 678
Ovins	34 237	62 250
Volailles	80 949	7 1

  - 8 000 vétérinaires praticiens sur le territoire français, composant un réseau de surveillance sanitaire
- Des fiches d'élevage remplies par l'exploitant pour la volaille
- Des visites sanitaires d'élevage financées pour les bovins

Les modalités possibles d'évolution possible seraient de plusieurs ordres :

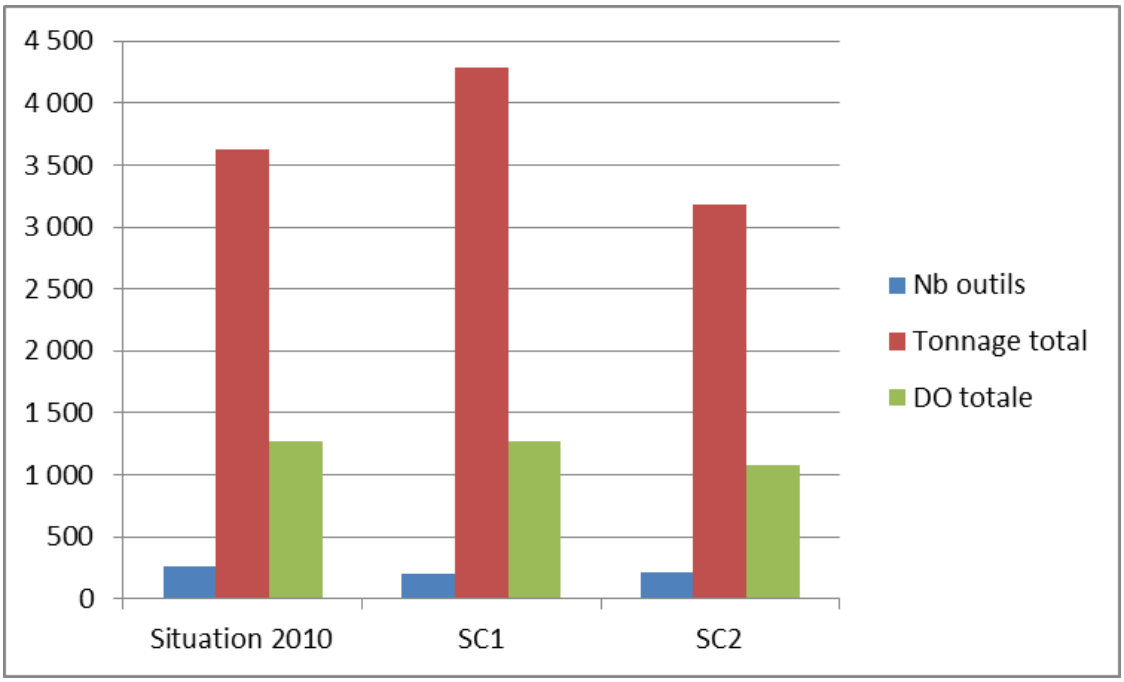
- Extension des fiches à l'ensemble des espèces
- Généralisation d'une visite sanitaire obligatoire, effectuée par :
  - Vétérinaire sanitaire (première estimation à 15 M€)
  - Personnel de l'Etat (Auxiliaire ou vétérinaire)
  - Certificateur traçabilité (ex : VPF)

Un contrôle ainsi renforcé permettrait de renforcer l'ICA, mais se heurterait à plusieurs freins (coût, acceptabilité des éleveurs).

7.2 *Evaluation quantitative*

En réalisant des calculs de projection (basés sur des premières approximations et hypothèses élaborées précédemment), à partir des scénarios analysés dans la partie Economie (SC1 : scénario ambitieux rationnalisant les outils et SC2 : scénario au fil de l'eau), les résultats nous donnent pour le scénario perdant le plus d'outils :

- 2010 : environ 1272 ETP (calcul théorique avec DO), réalité 1261 ETP au 5 mai 2010
- 2020 : environ **1080 ETP** (calcul théorique avec DO), mais perte de recettes presque équivalentes



On voit donc en faisant ces simulations assez sommaires, notamment sur un scénario fil de l'eau, que le nombre d'ETP reculerait de manière assez sensible (-15%, soit 8 M€ de réduction de masse salariale directe sur 55 M€ en 2010), mais la perte de tonnage associée réduirait les recettes de manière assez sensible (5 M€). Le gain direct ne serait que de 3 M€, ne pouvant à lui seul résorber le déficit actuel.

On voit ainsi que les gains pouvant être envisagés par l'érosion graduelle du nombre de sites ne peut être déterminante pour ramener le système à l'équilibre, sachant que des besoins accrus pourraient voir le jour, sur les points suivants :

- Une santé animale à mieux prendre en compte ?
    - Une IAM à améliorer
    - Des visites d'élevage à institutionnaliser ?
- Le renforcement d'effectif pour les abattoirs de volaille ?
- Des actions à l'export qui pourraient demander plus de moyens ?

7.3 *Proposition de scénarios d'évolution*

Les tableaux suivants permettent d'envisager des premières propositions de scénarios, en mettant en perspective la situation actuelle dans le premier tableau (IAA, France 1990 et 2001).

Thématique	IAA	France années 1990	France 2011
Autorité compétente	DGAL (technique) / Préfet - DDPP (opérationnel)	MAPA DGAL et services déconcentrés	DGAL (technique) / Préfet DDPP (opérationnel)
Agrément établissement	Préfet DDPP, nécessaire pour certaines catégories d'établissements (transformation de denrées animales brutes)	DSV avec VO départemental agrément attribué au niveau national	Préfet DDPP (CHEF de service)
Niveau d'organisation	Département	Département	Département (sauf cas exceptionnels)
Agrément produit/salubrité	plan de contrôle de l'industriel	VO de l'abattoir	VO, hors certains abattoirs de volailles
Inspection/Contrôle produit	Auto-contrôle industriel	VO + AO (personnel de l'inspection vétérinaire)	VO et AO (DDPP), hors abattoirs de volailles (participation des industriels)
Niveau d'organisation	Unité de fabrication	Département	Département et établissement
Type d'inspection réalisée	Visuel + plan de contrôle (libératoire ou non)	Incision + inspection visuelle (très peu d'ante mortem)	Visuel (croissant), incision (bovins-ovins, très peu pour animaux par lots), bien-être animal, ante mortem

Thématique	Sc.0 Evolution rôle des techniciens	Sc. 1 Délégation partie de l'IS à organisme tiers (schéma DGAC, KDS)	Sc. 1 bis Délégation AO + VO
Autorité compétente	DGAL (technique) / Préfet - DDPP (opérationnel)	DGAL Préfet	DGAL
Agrément établissement	DDPP	DGAL (garde tampon final)	DGAL (garde tampon final)
Niveau d'organisation	Département (sauf cas exceptionnels)	National	National
Agrément produit/salubrité	VO (contrôle 2nd niveau) + AO (contrôle quotidien)	VO (DDPP)	Organisme tiers
Inspection/Contrôle produit	VO + AO	Organisme tiers	Organisme tiers
Niveau d'organisation	Département (et établissement) modulation redevance à concurrence du coup réel	Département / Région / National Pilotage national	Région voire national (pas un organisme tiers pour chaque département)pilotage national
Type d'inspection réalisée	Visuel (croissant), incision (bovins-ovins, très peu pour animaux par lots), bien-être animal, ante mortem – enregistrement	Standardisation de l'inspection-enregistrement	idem

Thématique	Sc.0 Evolution rôle des techniciens	Sc. 1 Délégation partie de l'IS à organisme tiers (schéma DGAC, KDS)	Sc. 1 bis Délégation AO + VO
Avantages	Formalisation d'une situation existante dans certains cas. Réduction des besoins en VO.	Plus de souplesse d'organisation (paiement à la prestation), avec des tâches sur chaine confiées aux opérateurs. Eventuelle rationalisation des effectifs. Gain d'effectifs pour l'Etat Nécessite de faire un appel d'offre et une DSP Possibilité d'accentuer l'effort sur l'IAM voire élevage Amélioration des conditions de travail pour les SV	Idem
Inconvénients	Impossible dans le cadre législatif UE actuel (nécessité de VO)	Reconversion des AO? Reprise par opérateurs? Risque de surcoût si accroissement global des effectifs Nécessite un contrôle de second niveau Des relation entre AO et VO à gérer (n'appartiendraient pas à la même structure) VO toujours en déficit Investissement dans la mise en place de l'organisme Non-acceptabilité syndicale	Idem, mais impossible dans le cadre réglementaire actuel Non-acceptabilité syndicale

Thématique	Sc. 2 Délégation à l'industriel (conformité réglementaire ?)	Sc. 3 Délégation à une agence	Sc. 4 Organisation de l'IS établissement au niveau national	Sc. 5 Mutualisation moyens au niveau national ou régional
Autorité compétente	DGAL (technique) / Préfet DDPP (opérationnel)	Agence (ex. FSA en GB - ANSES pour la France ? AFSCA en Belgique ou future Agence Française de l'Alimentation ?)	DGAL ministre fonction type d'inspection	DGAL /ministre
Agrément établissement	DDPP	Agence	DGAL	DGAL
Niveau d'organisation	Département (sauf cas exceptionnels)	National	National	National
produit/salubrité	VO	Agence / Organisme tiers (cas GB)	VO (DDPP)	VO
Inspection/Contrôle produit	Industriel (pour animaux par lots / pour tous les animaux - si évolution du règlement)	Agence (cas GB - situation provisoire) / Organisme tiers	AO	AO
Niveau d'organisation	Département Pilotage national	National / Régional (a minima)	Département	Régional / National (faisabilité ?)
Type d'inspection réalisée	idem	idem	idem	idem

Thématique	Sc. 2 Délégation à l'industriel (conformité réglementaire à vérifier)	Sc. 3 Délégation à une agence	Sc. 4 Organisation de l'IS établissement au niveau national	Sc. 5 Mutualisation moyens au niveau national ou régional
Avantages	Souplesse presque totale pour l'industriel Gain d'effectifs pour l'Etat Réduction de coût de management. Autorité du VO très forte	Plus grande lisibilité **Indépendance** Cohérence entre les fonctions analyse de risque et inspection/contrôle Des modèles qui existent au niveau européen	Réduction du mille-feuille organisationnel. Plus grande harmonisation des pratiques	Des niveau territoriaux pour l'inspection produit à géométrie variable: région ou interrégion. Possibilité de faire participer les Régions pour les petits outils? Plus grande harmonisation qu'actuellement 1 à 2 équipes de remplacement dans l'Ouest?
Inconvénients	Nécessite de mettre un contrôle de second niveau très fort. Freins psychologiques importants. Nécessite une forte responsabilisation (sanctions) des industriels Reconversion des AO? Reprise par opérateurs? Formation importante du personnel sur chaîne. Risque d'hétérogénéité Non-acceptabilité syndicale	Si ANSES, peu d'opérationnalité Pas de sanctuarisation budgétaire Même coût global Risque de cloisonnement avec la santé animale? Non-acceptabilité syndicale	Nécessiterait surement d'ajouter une échelon territorial/opérationnel	Peu de gain à espérer en terme d'ETP