



Inspection générale de
l'administration

Conseil général de
l'agriculture, de
l'alimentation et des
espaces ruraux

n° PAM 07-005-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'inspection sanitaire en abattoirs

Etabli par

Ramiro RIERA

Anne-Marie VANELLE

Philippe QUEVREMONT

Chloé MIRAU

Inspecteur général de
l'administration

Inspectrice générale de
la santé publique
vétérinaire

Ingénieur général du génie
rural et des eaux et forêts

Inspectrice de
l'administration

Avec le concours d'Elsa KMIECIK, stagiaire IEP Paris à l'Inspection générale de l'administration

- Mars 2007 -

Synthèse

L'inspection sanitaire en abattoirs

Constats

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Audits de modernisation

1. Cadre de l'audit : un nouveau droit alimentaire européen

- L'inspection sanitaire en abattoirs est un dispositif agissant dans le domaine de la protection de la santé humaine et de la prévention des maladies animales.
- Le nouveau droit alimentaire européen adopté entre 2002 et 2004 introduit des évolutions de fond dans les orientations de ces contrôles.
- La législation communautaire actuelle dispose que les contrôles officiels en abattoirs ne peuvent pas être délégués à des organismes tiers. L'inspection est effectuée par l'équivalent de 1500 ETP rattachés aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV), services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture.
- Les contrôles officiels en abattoirs doivent être financés par une redevance ou taxe qui couvre les dépenses engagées par l'État à ce titre.

2. Constats

- Malgré le caractère prioritaire de la mise en conformité des abattoirs, le projet annuel de performance du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la Loi de Finances ne comporte pas d'objectif ou d'indicateur dédié.
- Le rôle majeur des professionnels et leur responsabilité est à développer dans la mise aux normes sanitaires de ce secteur de production.
- L'exercice des contrôles est assuré ; un pilotage renforcé au plan central et déconcentré est à mettre en place pour faire évoluer et moderniser le système selon les nouvelles dispositions communautaires.
- Le système actuel de redevance sanitaire forfaitaire versée par les responsables d'abattoirs n'incite pas à l'économie des coûts de contrôle.

MINEFI - DGME - 2007

L'inspection sanitaire en abattoirs

Propositions

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Audits de modernisation

3. Recommandations

- Faire évoluer le financement des contrôles officiels en sortant du système forfaitaire : mettre en place une tarification qui repose sur les caractéristiques propres de chaque abattoir qui déterminent les besoins en contrôle.
- Sécuriser l'édifice juridique : désigner formellement les autorités compétentes centrale et déconcentrées et l'entité nationale d'audit des services chargés des contrôles officiels.
- Faire de la mise aux normes un chantier prioritaire : instaurer un classement sanitaire des abattoirs qui repose sur des audits harmonisés effectués par des spécialistes pluri-régionaux, disposer de sanctions administratives mieux graduées, abandonner la notion de plan d'équipement du territoire en abattoirs et diffuser un bilan annuel de l'équipement.
- Développer le pilotage aux niveaux central et déconcentré : système d'information et gestion des ressources humaines en abattoirs, création d'une cellule nationale d'appui technique aux services déconcentrés.
- Adapter les modalités techniques des contrôles officiels aux nouvelles dispositions communautaires et développer des projets pilotes appuyés sur une expertise scientifique qui en garantisse le niveau de maîtrise sanitaire.

4. Impacts attendus et échéances : 2007-2010

- Mise en conformité de la filière d'abattage à la nouvelle législation communautaire.
- Adaptation du système d'inspection sanitaire aux nouvelles données scientifiques en garantissant un niveau sanitaire au moins équivalent.
- Mise en place d'une taxe d'abattage qui couvre les frais engagés par l'Etat pour les contrôles officiels.
- Mise en place d'un système de mesures incitant les professionnels à renforcer leur rôle dans la maîtrise sanitaire du secteur des abattoirs.

MINEFI - DGME - 2007

**PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE
L'AUDIT**

PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Sécurité sanitaire des viandes et produits à base de viandes		L'ensemble des consommateurs du territoire français et des pays vers lesquels sont exportées les viandes françaises
Adaptation du système officiel d'inspection sanitaire dans les abattoirs à la nouvelle législation communautaire	1 517 ETP (contrôleurs officiels en abattoirs)	Programme 206, sécurité sanitaire des aliments – Responsable de programme : le Directeur général de l'alimentation, au ministère de l'agriculture et de la pêche
Impact économique sur la filière des abattoirs français	603 abattoirs communautaires et 1 387 abattoirs de petite taille dits « loco-régionaux »	Mise en conformité à la nouvelle législation communautaire ; impact sur la restructuration de la filière

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Recettes		
Impôts		
Amendes		
Subventions		
Autres recettes	50 M € ¹	Redevance sanitaire
Dépenses de personnel	60,5 M €	
Dépenses de fonctionnement	4,2 M €²	
Dépenses d'investissement	-	
Dépenses d'intervention	-	
Autres dépenses (préciser)		

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
1 517	Ministère de l'agriculture et de la pêche Direction générale de l'alimentation	

¹ Chiffre de 2004

² Chiffre hors fonction support, comportant uniquement les frais d'analyse et de blanchissage

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
Axe 1	Développer des outils permettant de piloter le chantier de modernisation de l'inspection sanitaire en abattoirs et de mise en conformité de la filière d'abattage à la nouvelle législation communautaire			
Recommandation 1-12 ³	Définir au sein de la DGAL une organisation de travail adaptée à la conduite du projet stratégique.	46	DGAL	2007
Recommandation 1-13	Orienter l'échelon central sur le pilotage et dégager les ressources humaines nécessaires par transfert de travaux techniques et d'analyse des risques, ces derniers relevant de la compétence de l'AFSSA.	46	DGAL - AFSSA	2007
Recommandation 1-14	Mise en place d'audits servant au classement sanitaire national : - Constituer une équipe de spécialistes en charge des audits pluri-régionaux d'abattoirs ; - Confier leur coordination et leur pilotage à une cellule nationale d'appui technique, en lien étroit avec l'autorité hiérarchique des DDSV concernés ; - Elaborer une grille nationale d'audit ; - Former les agents de contrôle en abattoirs à l'audit des bonnes pratiques d'hygiène et de l'HACCP pour accompagner le développement de ces audits pluri-régionaux.	47	Secrétariat général- DGER- DGAL – Ecoles nationales vétérinaires – Ecole nationale des services vétérinaires - INFOMA	2008

³ Le premier numéro correspond à celui de l'axe, le second numéro correspond à celui de la recommandation tel que figurant dans le corps du rapport.

Recommandation 1-15	Elaborer les critères d'organisation de la production des abattoirs sur lesquels vont reposer la gestion des ressources humaines et le financement des contrôles officiels.	48	Secrétariat général (IGVIR)- DGAL	2007
Recommandation 1-16	Adapter le système d'information de la DGAL : - Retenir la gestion des affectations opérationnelles (GAO) et l'information sur la chaîne alimentaire (ICA) en provenance des élevages comme des priorités dans le développement du système d'information SIGAL. - Exploiter de façon économe les informations déjà existantes, dans la mise en place de l'ICA, afin d'éviter que les éleveurs n'aient à fournir les mêmes informations à plusieurs interlocuteurs.	48	Secrétariat général - DGAL	2008-2009
Recommandation 1-17	Engager les directeurs départementaux des services vétérinaires à s'investir pleinement dans le management des équipes de contrôle officiel en abattoir, en mettant notamment en place des audits d'organisation annuels.	52	Secrétariat général (IGVIR)- DGAL	2007
Recommandation 1-18	Investir formellement le vétérinaire officiel responsable pour l'abattoir, des fonctions de management de proximité.	53	DGAL	2007

Axe 2	Mettre en place une taxe sanitaire d'abatage conforme aux dispositions communautaires, qui couvre les frais engagés par l'Etat pour les contrôles officiels et qui incite à la modernisation de la filière d'abatage et de l'organisation des contrôles officiels			
Recommandation 2-1	Remplacer l'actuelle redevance sanitaire par une taxe sanitaire assise sur les critères d'organisation productive de chaque abattoir.	39	DGAL - DGI	2007-2010
Recommandation 2-2	Introduire un indicateur dans le programme annuel de performance (PAP) du programme 206 : ratio dépenses des contrôles officiels en abattoir / taxe sanitaire, l'objectif étant d'être proche de 1.	39	DGAL - DGI	2007
Recommandation 2-3	Intégrer parmi les éléments déterminant l'assiette de la taxe sanitaire un critère complémentaire de niveau sanitaire, pour permettre, le cas échéant, de déroger au plancher communautaire pour les établissements de niveau sanitaire élevé, sous réserve de ne pas tomber en deçà des coûts réels d'inspection.	40	DGAL - DGI	2008
Recommandation 2-4	Lancer une mission d'expertise interministérielle complémentaire sur les modalités de mise en œuvre des réformes proposées par le présent rapport dans le domaine du financement des contrôles officiels.	40	Secrétariat général et DGAL DGI	2007

Sécuriser le corpus juridique national au regard de la nouvelle réglementation sanitaire communautaire					
Axe 3					
Recommandation 3-5	Elaborer sans tarder un texte dressant la liste des autorités compétentes au sens du règlement (CE) n° 882/2004.	41	Secrétariat général – Service des affaires juridiques - DGAL	2007	
Recommandation 3-6	Définir rapidement un cadre territorial adaptant l'organisation administrative existante aux enjeux nés de l'entrée en vigueur de la législation communautaire.	42	Secrétariat général – Service des affaires juridiques - DGAL	2007	
Recommandation 3-7	Mettre en conformité la désignation de l'organisme d'audit interne avec les dispositions communautaires.	43	Secrétariat général – Service des affaires juridiques – CGAAER - DGAL	2007	
Axe 4	Mettre en place un système de mesures incitant les professionnels à renforcer le sanitaire dans le secteur de l'abattage				
Recommandation 4-8	Recommander aux préfets d'assurer le suivi de la mise aux normes de chaque abattoir et d'accompagner l'éventuel constat du non-respect des échéanciers d'un arrêté préfectoral de mise en demeure.	44	DGAL	2007	
Recommandation 4-9	Mettre en place, en partenariat avec les organisations professionnelles, un programme national de communication sur la mise aux normes.	44	Secrétariat général – Direction de la communication – DGAL – Représentants professionnels	2007	
Recommandation 4-10	Adopter, pour les agréments sanitaires, un régime de sanctions administratives proche de celui des installations classées (mise en demeure préfectorale, recours obligatoire à une expertise externe, travaux d'office, consignation de sommes).	44	Secrétariat général – Service des affaires juridiques - DGAL	2008	

Recommandation 4-11	Abandonner la notion de plan d'équipement en abattoirs ; établir un bilan annuel de l'équipement ; mesurer l'adéquation aux besoins sur la base minimale d'un fonctionnement des équipements à temps complet.	45	DGPEI	2007
Axe 5	Garantir la fiabilité des contrôles officiels en abattoirs par la mise sous assurance qualité des services			
5-19	Faire progresser la démarche d'assurance qualité au sein des abattoirs.	53	DGAL	2007
5-24	Bâtir un plan de formation spécifique pluriannuel.	61	Secrétariat général- DGAL- DGER- Ecoles nationales vétérinaires- Ecole nationale des services vétérinaires- INFOMA	2007-2009
Axe 6	Développer des modalités d'inspection adaptées aux évolutions scientifiques, dans la conformité au droit communautaire et avec l'objectif d'un niveau de sécurité sanitaire au moins équivalent au système actuel			
6-20	Mise en œuvre des nouvelles dispositions communautaires en matière de contrôles officiels en abattoirs : - distinguer clairement ce qui relève de la mise en conformité du système d'inspection à nos obligations communautaires de ce qui relève d'un projet pilote mené dans le cadre de mesures nationales ; - conduire la mise en conformité au nouveau droit communautaire en lien étroit avec les perspectives d'évolution de ce droit, présentes et à venir.	57	DGAL	2007-2009

6-21	<p>Identifier un programme encadrant la participation des employés d'abattoirs de volailles aux tâches d'inspection.</p>	57	DGAL	2007-2008
6-22	<p>Mettre en place un projet pilote dans la filière volailles :</p> <p>Bien séparer dans la conduite du projet pilote dans les abattoirs de volailles les éléments de mise en conformité, des éléments scientifiques d'analyse des risques et de gestion du risque spécifiques au projet.</p>	58	DGAL	2007-2010
6-23	<p>Mettre en place un projet pilote dans la filière porcine :</p> <p>Individualiser spécifiquement le projet pilote au sein du programme de rénovation de l'inspection dans la filière porcine et mettre en place un soutien scientifique dédié à la conception et au suivi de la phase test qui devrait commencer en 2007.</p>	59	DGAL	2007-2010

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager ⁴	Contribuable	Agents ⁵ Autres (préciser)		
	1-12				X	5-7-8	
	1-13				X	2-6-7-8	
	1-14		X			9	Harmonisation
	1-15		X	X		2	
	1-16		X		X	5-7-8	
	1-17				X	2-7-8	
	1-18				X	8	
	2-1		X	X		2	
	2-2		X	X		5-6-7	
	2-3	X	X		X	2	
	2-4		X	X		2	
	3-5					9	Application de la législation communautaire
	3-6				X	9	Application de la législation communautaire
	3-7					9	Application de la législation communautaire
	4-8	X			X	7-8	
	4-9		X			6	
	4-10				X	7-8	
	4-11		X		X	6-7	
	5-19	X	X		X	5-7	
	5-24				X	2-7-8	
	6-20	X	X		X	9	Application de la législation communautaire
	6-21		X		X	2-7	
	6-22	X	X		X	5-7-8	
	6-23	X	X		X	5-7-8	

⁴ Comprendre ici les exploitants d'abattoirs.

⁵ Administration centrale (Direction générale de l'alimentation) et services déconcentrés (notamment les contrôleurs officiels en abattoirs).

- (*) :
- (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 - (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
 - (3) Simplification des procédures
 - (4) Réduction des délais de traitement
 - (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 - (6) Meilleur accès à l'information
 - (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 - (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 - (9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Le tableau suivant ne trouve pas matière à être rempli, la nouvelle législation communautaire (règlement (CE) n° 882/2004) disposant que les Etats membres doivent percevoir une taxe ou une redevance destinée à couvrir les coûts des contrôles officiels en abattoirs. L'instauration de cette taxe et les modalités de son calcul figurent parmi les recommandations du présent rapport.

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)		Commentaires

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. UN CONTEXTE EN FORTE EVOLUTION	4
A. LE CONTEXTE SANITAIRE ET SCIENTIFIQUE	4
B. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET TECHNIQUE	5
C. LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE.....	6
1. Une législation européenne directement applicable en France	6
2. Des principes de forte portée juridique	7
3. Des évolutions de fond	7
II. LE NOUVEAU DROIT COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE CONTROLES OFFICIELS EN ABATTOIRS.....	8
A. L'ORGANISATION DES CONTROLES OFFICIELS EN ABATTOIR	8
1. L'autorité compétente	8
2. Les contrôles officiels effectués en abattoir	9
3. L'audit des services exécutant des contrôles officiels	11
4. Le financement des contrôles officiels	11
5. Les conséquences opérationnelles de l'analyse juridique	14
B. L'ORGANISATION DANS D'AUTRES ÉTATS MEMBRES	15
1. La Belgique	15
2. Les Pays-Bas	15
3. Le Danemark	17
4. Le Royaume-Uni	17
III. LE CONSTAT EN FRANCE	19
A. LE CADRE PROFESSIONNEL	19
1. La mise aux normes	19
2. Les bonnes pratiques d'hygiène et l'HACCP	20
3. Les conditions matérielles dédiées à l'inspection	21
B. LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR DE L'ABATTAGE	22
1. Les données	22
2. Le plan d'équipement en abattoirs	22
C. LE DISPOSITIF DES CONTROLES OFFICIELS DANS LES ABATTOIRS.....	23
1. Le personnel de contrôle	23
2. La nature et les modalités des contrôles	28
3. Le dispositif de sanctions	29
4. Le pilotage central	30
D. LE FINANCEMENT DES CONTROLES OFFICIELS	32
1. Le régime actuel, issu de la directive 85/73/CEE	32
2. Problématiques induites par les nouvelles obligations communautaires	34
IV. LES RECOMMANDATIONS.....	36
A. DETERMINER LE STATUT DES SERVICES CHARGES DES CONTROLES OFFICIELS EN ABATTOIR	36
1. Services de contrôle de statut privé	36
2. Services de contrôle ayant le statut d'établissement public	36
3. Services de contrôle d'Etat	36
B. FAIRE EVOLUER LE FINANCEMENT DES CONTROLES OFFICIELS.....	36

1. L'obligation communautaire : augmenter les taux forfaitaires au niveau du plancher communautaire	37
2. Mettre en place une tarification qui repose sur les caractéristiques propres de chaque abattoir	37
3. Nécessité d'une mission complémentaire afin d'expertiser les modalités de mise en œuvre des présentes orientations	40
C. SECURISER L'EDIFICE JURIDIQUE.....	41
1. Désigner formellement les autorités compétentes pour la mise en œuvre du « paquet hygiène »	41
2. Adapter le cadre territorial existant	42
3. Désigner une entité d'audit interne au niveau national	43
D. FAIRE DE LA MISE AUX NORMES UN CHANTIER PRIORITAIRE	43
1. Les conditions du maintien de l'agrément communautaire pour les abattoirs	43
2. Abandonner la notion de plan d'équipement en abattoirs et diffuser un bilan annuel de l'équipement	44
E. DEVELOPPER LE PILOTAGE CENTRAL.....	45
1. Orienter l'échelon central sur le pilotage de son projet stratégique	45
2. Mettre en place une cellule nationale d'appui technique et des équipes pluri-régionales d'audit	47
3. Définir les critères permettant d'affiner les dotations d'objectif par abattoir	47
4. Développer le système d'information	48
5. Développer le pilotage organisationnel central sur la gestion des ressources humaines en abattoirs	48
F. DEVELOPPER LE PILOTAGE ORGANISATIONNEL AU PLAN DECONCENTRE.....	51
1. Renforcer le management de proximité	51
2. Participer au pilotage central de la gestion des ressources humaines	54
G. ADAPTER LES MODALITES TECHNIQUES DES CONTROLES OFFICIELS.....	54
1. Les nouvelles exigences	54
2. Les adaptations autorisées dans le domaine des contrôles officiels en abattoirs	55
3. Les choix d'évolution	57
OBSERVATIONS DU MINISTERE DE L' AGRICULTURE ET DE LA PECHE.....	62
REPONSE DE LA MISSION.....	68
ANNEXES	70
A. ANNEXE : LETTRE DE CADRAGE DE L' AUDIT	71
B. ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION	73
C. ANNEXE : COMITES DE PILOTAGE ET GROUPES DE TRAVAIL MIS EN PLACE PAR LA DGAL POUR LA MISE EN PLACE DU PAQUET HYGIENE DANS LES ABATTOIRS.....	77
D. ANNEXE : LES PERSONNELS DE L' INSPECTION SANITAIRE EN ABATTOIR	81
1. Les effectifs des contrôles officiels	81
2. Les caractéristiques des agents des contrôles officiels	83
E. ANNEXE : EVOLUTION DES TONNAGES ABATTUS DE VIANDES DE BOUCHERIE	86
F. ANNEXE : COMPARAISON DES TAUX FRANCAIS DE REDEVANCES SANITAIRES ET DES PLANCHERS COMMUNAUTAIRES	88
1. Comparaison des taux de la redevance sanitaire d'abattage et du taux plancher communautaire	88
2. Comparaison des taux de la redevance sanitaire de découpage et du taux plancher communautaire	88

INTRODUCTION

L'abattoir, point d'intervention stratégique pour la protection de la santé humaine et de la santé animale, est le secteur où a pris naissance l'inspection sanitaire des viandes.

Le passage obligé des animaux par l'abattoir et leur inspection sanitaire systématique ont été déterminants dans la lutte contre les grandes maladies animales transmissibles à l'homme, comme la tuberculose ou la brucellose, qui ont marqué l'histoire de la santé publique en France. Plus récemment, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) s'est largement appuyée sur les services de contrôles sanitaires en abattoir, tant pour la détection des animaux suspects avant abattage que pour la prévention de la contamination à partir des viandes.

Le système d'inspection sanitaire en abattoir de boucherie consiste en l'inspection de chaque animal, avant et après son abattage. L'inspection des carcasses comporte des examens visuels, des palpations et incisions obligatoires de certains organes afin d'écarter de la consommation les viandes qui présenteraient un danger pour la consommation humaine. Cette inspection est effectuée par l'équivalent de 1500 ETP vétérinaires, ingénieurs, techniciens supérieurs, contrôleurs sanitaires et préposés sanitaires ayant la qualité de vétérinaires et auxiliaires officiels, rattachés aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV), services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture. Au plan budgétaire, ces missions s'inscrivent dans le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », dont elles mobilisent un tiers des crédits et dont le responsable est le Directeur général de l'alimentation.

Ces missions comportent de lourds enjeux : sanitaire tout d'abord, tant pour la protection de la santé humaine que pour la prévention des maladies animales, économique ensuite, au titre de la mise aux normes des abattoirs et du financement des contrôles prévu par le droit européen, et social enfin, puisque le tiers des agents chargés des contrôles vétérinaires est affecté à l'inspection en abattoir.

Le nouveau droit alimentaire européen adopté entre 2002 et 2004 introduit des évolutions de fond dans les orientations de ces contrôles et le présent rapport, qui s'inscrit dans la 5^{ème} vague des audits de modernisation, a pour objet de proposer des pistes de modernisation du système français d'inspection en les prenant en considération. Ces pistes privilégient l'efficacité de l'inspection en matière de protection de la santé publique, la conformité au droit européen et à ses évolutions possibles, et la clarification des responsabilités entre les professionnels et les services chargés des contrôles officiels.

La mission s'est largement appuyée sur les réflexions déjà conduites par la DGAL et le Secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture, sur les travaux menés par M. Alain DASSONVILLE, ingénieur général du GREF, et M. Alain CHARON, inspecteur général de la santé publique vétérinaire⁶, ainsi que sur l'étude de l'observatoire des missions et des métiers (OMM) relative à la filière d'emplois des agents chargés d'inspection sanitaire en abattoirs⁷.

⁶ Cette mission conduite de 2000 à 2003 a piloté des travaux scientifiques effectués dans le cadre de thèses de doctorat vétérinaire ainsi que des enquêtes dans de nombreux abattoirs avec la participation du Cabinet d'audit C3A.

⁷ O. FOLI et F. MATHIEU, *Etude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs*, jan. 2002.

I. UN CONTEXTE EN FORTE EVOLUTION

A. Le contexte sanitaire et scientifique

Le système d'inspection en abattoirs a peu changé depuis le début du siècle dans sa conception, bien que le contexte sanitaire et scientifique soit en forte évolution.

Au plan sanitaire, la prophylaxie dans les élevages et l'inspection en abattoirs ont permis la quasi-éradication des grandes maladies animales transmissibles à l'homme (tuberculose, brucellose). Les taux de saisies de carcasses bovines tuberculeuses à l'abattoir sont à présent de 0,05 % et les lésions de tuberculose porcine décelée à l'abattoir ont fortement diminué⁸.

Cependant, un certain nombre de dangers microbiens (parmi lesquels *Salmonella*, *Escherichia coli* O157H7, *Campylobacter*, *Listeria monocytogenes*) ou chimiques qui sont identifiés chez l'animal et l'homme peuvent ne pas être décelés par l'inspection en abattoir car ils ne se traduisent ni par des symptômes chez l'animal vivant ni par des caractères macroscopiques anormaux des carcasses.

Inversement, certains caractères anormaux conduisant à la saisie vétérinaire des carcasses, s'ils sont commercialement pénalisants en termes d'aspect de la viande, ne constituent pas un danger spécifique pour la santé humaine.

L'inspection traditionnelle doit donc être complétée par d'autres moyens de détection pour accroître sa performance. La connaissance de certains paramètres en élevage tels que l'hygiène, l'alimentation, la traçabilité, la survenue de maladies, l'administration de médicaments sont des éléments pertinents pour mieux apprécier les risques et adapter les modalités d'inspection.

Un consensus scientifique est établi sur la nécessité d'une nouvelle approche en matière de contrôles sanitaires en abattoir ; ce consensus validé par les instances internationales telles que la FAO, le CODEX et l'OIE, fait reposer les systèmes d'inspection sur une analyse des risques évolutive et sur une approche intégrée qui inclut des paramètres en élevage. Pour illustrer la nouvelle approche qui prévaut, on peut citer l'avis du comité scientifique sur les mesures vétérinaires relatives à la santé publique de la Commission européenne du 24 février 2000. Cet avis préconise d'élargir l'inspection en abattoirs de porcs au suivi en élevage, à la mise en place d'examens de laboratoire et au passage à une inspection visuelle des carcasses sans obligation d'inciser certains organes ou ganglions sous réserve du niveau sanitaire des pays concernés en matière d'élevage porcin.

L'agence européenne de sécurité alimentaire (AESA) qui a regroupé les anciens comités scientifiques communautaires, est désormais en charge de l'ensemble des avis scientifiques sur lesquels devront se fonder les textes communautaires portant évolution des procédures d'inspection en abattoir.

Au plan national, une série de travaux ont été initiés par la DGAL depuis 2003 sous la forme de thèses de doctorat vétérinaire ou de doctorat d'université sur les sujets suivants :

- les dangers pour l'homme liés à la consommation des viandes ; évaluation de l'utilisation de moyens de maîtrise en abattoir⁹ ;
- l'évaluation de la fréquence et de la répartition des motifs de saisies en abattoirs de ruminants et de porcs¹⁰ ;
- l'état des lieux des modalités d'inspection sanitaire ante et post-mortem en abattoirs de volailles¹¹ ;

⁸ N. FRADIN, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2003.

⁹ J. FOSSE, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2003.

¹⁰ N. FRADIN, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2003.

¹¹ K. GIRAUDET, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2003.

- l'état des lieux des modalités de l'inspection sanitaire des viandes de porc à l'abattoir¹² ;
- les lésions post-mortem des poulets et dindes de chair et les dangers pour le consommateur : base d'un référentiel pour le retrait sur la chaîne d'abattage¹³ ;
- les dangers pour le consommateur et la maîtrise dans les abattoirs de volailles : proposition d'une méthode d'évaluation basée sur la détermination de facteurs de non maîtrise¹⁴.

Deux thèses de doctorat d'université en santé publique vétérinaire sont en cours l'une pour corréler les paramètres d'élevage de volailles aux résultats de l'inspection post-mortem et l'autre pour déterminer la valeur prédictive d'indicateurs de l'inspection ante et post-mortem dans la filière porcine sur les dangers pour le consommateur.

L'ensemble de ces travaux témoigne de la généralisation d'une approche qui, au travers de l'analyse des risques, rapproche la science de l'inspection et fait prévaloir le continuum de cette analyse depuis le champ jusqu'à l'assiette.

Si l'abattoir reste considéré au plan des instances internationales comme une plaque tournante indispensable, tant en matière de santé animale que de santé humaine ou de traçabilité, l'inspection sanitaire qui y est effectuée doit désormais intégrer au fur et à mesure les connaissances scientifiques acquises sur les dangers, et s'adapter à cette évolutivité.

B. Le contexte économique et technique

Le contexte de production est marqué par une baisse régulière des abattages totaux, qui s'élève à - 3,8 % entre 2002 et 2005. Cette régression concerne toutes les espèces. Dans la filière porcine, la forte augmentation liée à la surproduction de 2002 a été suivie d'une baisse, qui s'accélère en 2005.

Tableau : Evolution des tonnages abattus de viande de boucherie (tonnes)

ANNEE	GROS BOVINS	VEAUX	OVINS CAPRINS	PORCINS	EQUINS	AUTRES	TOTAL
2001	1 289 605	238 580	113 473	2 035 488	12 214	493	3 689 854
2002	1 364 732	235 791	108 300	2 069 002	10 232	467	3 788 524
2003	1 361 564	231 826	108 611	2 066 871	8 026	549	3 777 448
2004	1 317 813	225 447	105 042	2 046 881	7 032	558	3 702 773
2005	1 284 654	232 451	102 748	2 017 058	6 252	437	3 643 600
Evolution 2004-2005	-2,52%	+3,11%	-2,18%	-1,46%	-11,10%	-21,70%	-1,60%
Evolution 2002-2005	-5,87%	-1,42%	-5,13%	-2,51%	-38,90%	-6,44%	-3,83%

Source : DGPEI

Les tonnages des abattoirs d'animaux de boucherie relèvent d'enquêtes administratives menées par le service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) et ont un caractère officiel. Elles n'incluent pas les saisies sanitaires totales ou partielles de carcasses effectuées par les agents de contrôle.

Les nombres d'abattoirs sont les suivants¹⁵ :

- dans le secteur des animaux de boucherie (espèces consommées hors volailles et lapins) : 330 abattoirs bénéficiant d'un agrément sanitaire communautaire ou « loco-régional » ;
- dans le secteur des volailles : 320 abattoirs agréés communautaires, 1 340 abattoirs « loco-régionaux » et 1 600 salles d'abattage à la ferme.

¹² C. BAILLY, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2004.

¹³ A.-C. BERTRAND, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2004.

¹⁴ A. KON-SUN-TACK, thèse de doctorat vétérinaire, Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ENVN), 2004.

¹⁵ Chiffres 2006 communiqués par la DGAL.

Les abattoirs « loco-régionaux » sont de petites structures qui bénéficient de dérogations en termes d'équipements et de locaux ; leur aire de commercialisation est limitée au département d'implantation et aux départements limitrophes, de même que leur tonnage (équivalant de 1 000 unités gros bovins par an et 150 000 volailles par an).

La baisse du nombre d'abattoirs de boucherie accompagne la baisse des tonnages, sans que l'on ait noté jusqu'ici une restructuration significative : le nombre d'abattoirs de boucherie aurait ainsi baissé de 5,6 % de 2000 à 2004¹⁶, chiffre homogène avec la baisse des tonnages constatée.

La maîtrise sanitaire en élevage a nettement progressé ces dernières décennies, portée par des techniques d'élevage en lots homogènes dans les filières des porcs, volailles et veaux, et des programmes de prévention des maladies. Les groupements de producteurs ou les abatteurs accèdent à présent aux données sanitaires des élevages, au travers notamment du suivi de cahiers des charges.

La modernisation des équipements dans les abattoirs a changé les conditions de production qui ont beaucoup évolué vers l'industrialisation. Les cadences horaires ont fortement augmenté de même que l'automatisation de certaines tâches telles que l'éviscération. Une enquête réalisée auprès de 29 abattoirs de l'Ouest a montré une forte corrélation entre les cadences et les tonnages d'abattage, les cadences allant de 400 à 840 porcs par heure pour des abattoirs produisant de 80 000 à 180 000 t par an¹⁷. Les cadences peuvent aller jusqu'à 13 000 poulets par heure dans les abattoirs industriels de volailles. Cette augmentation des cadences influe fortement sur les modalités d'inspection (*cf. III.A.3, p. 21*).

C. Le contexte réglementaire

En 2000, la Commission européenne a rédigé un livre blanc sur la sécurité sanitaire des aliments, qui tirait les enseignements des crises sanitaires qui avaient secoué les Etats membres et affirmait l'objectif d'un niveau élevé de protection de la santé humaine en matière alimentaire.

Sur la base de ce livre blanc, une refonte complète de la législation alimentaire communautaire a été menée de 2002 à 2004, pour aboutir à une architecture simplifiée constituée du règlement fondateur (CE) n° 178/2002 (souvent appelé *food law*), décliné par cinq autres principaux règlements qui constituent le nouveau corpus du droit communautaire alimentaire, dénommé « Paquet hygiène ». Ces règlements couvrent l'ensemble des aliments, denrées animales, végétales ou eau, ainsi que les aliments pour animaux ; ils s'appliquent pour trois d'entre eux aux producteurs et pour deux d'entre eux aux services chargés des contrôles officiels.

1. Une législation européenne directement applicable en France.

La première innovation provient de la technique juridique retenue au niveau européen : au lieu de définir des principes par une directive, puis de laisser les Etats membres en assurer la mise en place en droit national, l'Union européenne a remplacé les nombreuses directives sectorielles existantes par un nombre réduit de règlements adoptés en co-décision par le Conseil et le Parlement européen ; ces règlements, dont la légitimité est renforcée par le vote du Parlement, sont aujourd'hui directement applicables en France, sans marges d'interprétation, les compléments à apporter en droit national concernant des modalités particulières d'exécution.

A titre d'exemple, la responsabilité des exploitants agricoles et agroalimentaires, producteurs, transformateurs ou distributeurs d'aliments, est clairement établie et déjà directement applicable : ils doivent non seulement respecter la législation alimentaire, mais aussi en vérifier le respect au sein de leur entreprise (article 17 du règlement (CE) n° 178/2002).

¹⁶ Source DGPEI : 337 abattoirs de boucherie en 2000, 318 en 2004.

¹⁷ Mission CHARON-DASSONVILLE, *cf.* Introduction.

2. Des principes de forte portée juridique

Le règlement fondateur (CE) n° 178/2002 établit ainsi les objectifs et les principes généraux de la législation alimentaire parmi lesquels figurent :

- le niveau élevé de protection de la vie et de la santé des personnes, et des intérêts du consommateur, en tenant compte de la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement ;
- la séparation de l'analyse des risques des décisions de gestion des risques ;
- le fondement des mesures de gestion sur l'analyse des risques ;
- la responsabilité première de l'exploitant en matière de sécurité alimentaire ;
- la traçabilité ;
- des obligations de résultat et non plus seulement de moyens ;
- le principe de précaution ;
- la transparence vis-à-vis des citoyens.

3. Des évolutions de fond

La responsabilité des exploitants est sans doute la notion la plus susceptible de modifier les positionnements respectifs des producteurs et des services chargés des contrôles officiels. La responsabilité première de l'exploitant vis-à-vis de la sécurité du produit qu'il élabore ou qu'il met sur le marché s'applique en effet aussi bien à l'industriel agroalimentaire qu'à l'éleveur ou à l'agriculteur, qui deviennent tous, juridiquement, des exploitants du secteur alimentaire.

Les conséquences juridiques de cette responsabilité sont (ou doivent être) l'objet d'une réflexion approfondie des structures professionnelles. Celles-ci se mobilisent (ou doivent se mobiliser) en faveur de l'information et de la formation de leurs adhérents, qui sont eux-mêmes confrontés à la nécessité de professionnaliser la prise en charge de leur responsabilité sanitaire.

La nature des contrôles est également amenée à évoluer, passant du contrôle de conformité vers une évaluation du système mis en place par les professionnels, ainsi que vers des contrôles ciblés sur une analyse de risque. Ce nouveau positionnement des agents de contrôle aura nécessairement des incidences en matière de gestion des ressources humaines et d'organisation interne des services.

L'autorité sanitaire compétente de chaque Etat membre doit mettre en place une structure d'audit interne qui puisse garantir la qualité des contrôles officiels ; cette structure d'audit interne est elle-même soumise aux audits externes menés par l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne. Ces éléments induisent des obligations fortes vis-à-vis de l'organisation du système de contrôle français et de la qualité des contrôles.

II. LE NOUVEAU DROIT COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE CONTROLES OFFICIELS EN ABATTOIRS

La mission a estimé que l'analyse juridique des règlements communautaires en vigueur en la matière constituait une part importante de cet audit, afin de situer l'ensemble des réflexions dans le champ des obligations à respecter par les Etats membres.

En outre, elle a noté que si l'adoption du « paquet hygiène » avait été la source d'une mise en cohérence de nombreuses directives sectorielles et exprimait une volonté de simplification, elle n'en demeurerait pas moins complexe à analyser.

C'est la raison pour laquelle la portée juridique à conférer à certaines dispositions des règlements (CE) n° 882/2004 et 854/2004, comme celles concernant les « autorités compétentes », les « organismes de contrôle », les « contrôles officiels », les « vétérinaires officiels », les « organismes d'audit » ou encore les « redevances », revêt une importance toute particulière.

A. L'organisation des contrôles officiels en abattoir

La législation communautaire relative aux denrées alimentaires part du principe que les exploitants du secteur alimentaire sont chargés de veiller à son respect à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution.

Mais parallèlement, elle demande aux Etats membres d'en assurer l'application et d'en vérifier le respect par lesdits exploitants par la mise en œuvre de contrôles officiels. A cette fin, elle établit un cadre harmonisé de règles générales pour l'organisation de ces contrôles¹⁸.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier la portée juridique des points sus évoqués.

1. L'autorité compétente

Aux termes du règlement (CE) n° 882/2004 applicable aux denrées alimentaires en général, il revient aux Etats membres de désigner « *les autorités compétentes auxquelles incombe la responsabilité des objectifs et contrôles officiels* »¹⁹.

Le même règlement définit l'autorité compétente comme étant « *l'autorité centrale d'un Etat membre compétente pour organiser les contrôles officiels ou toute autre autorité à laquelle ladite compétence a été attribuée* »²⁰.

Quant au règlement (CE) n° 854/2004 applicable aux produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, il définit l'autorité compétente comme étant « *l'autorité centrale d'un Etat membre compétente pour effectuer des contrôles vétérinaires ou toute autorité à laquelle cette compétence a été déléguée* »²¹.

Ainsi, et dans l'hypothèse où la France souhaiterait « attribuer » ou « déléguer » la qualité d'autorité compétente à une autre personne morale que l'autorité centrale, se pose la question de savoir si cette attribution ou cette délégation peut bénéficier à une personne morale de droit privé, chargée d'une mission de service public.

¹⁸ Considérant (7).

¹⁹ Article 4, paragraphe 1.

²⁰ Article 2, point 4).

²¹ Article 2, paragraphe 1, point c).

Formellement, aucun des deux règlements communautaires précités ne l'exclut. Toutefois, le cadre harmonisé évoqué ci-dessus s'y oppose.

En effet, le règlement (CE) n° 882/2004 prévoit que certaines tâches liées aux contrôles officiels peuvent être déléguées à un ou plusieurs organismes de contrôle, lesquels peuvent être des personnes morales de droit privé²².

Cependant, il exclut lui-même du champ de cette possible délégation les activités régaliennes instituées, telles notamment que celles « d'imposer des procédures sanitaires », de « restreindre ou interdire la mise sur le marché, l'importation ou l'exportation de denrées alimentaires », de « suspendre les activités ou fermer tout ou partie de l'entreprise concernée pour une durée appropriée », celle encore de « suspendre ou retirer l'agrément de l'établissement »²³.

Il prévoit aussi que chaque Etat membre dresse la liste des tâches pouvant ou ne pouvant pas être déléguées²⁴.

Ce même règlement définit l'organisme de contrôle comme devant être « un tiers indépendant »²⁵ et précise les critères qu'il doit respecter pour pouvoir être légalement investi des tâches en question²⁶.

L'intervention des organismes de contrôle ayant le statut de personnes morales de droit privé est donc strictement encadrée et limitée à certaines tâches, à l'exclusion d'autres.

Il se déduit de cet état de fait que si le « législateur communautaire » avait eu l'intention de permettre à une personne morale de droit privé d'accéder au statut d'autorité compétente, il aurait pris soin de déterminer le cadre et les conditions de son investiture s'agissant au surplus de lui confier « la responsabilité des objectifs et des contrôles officiels prévus par le présent règlement » et non plus uniquement « la délégation de tâches spécifiques liées aux contrôles officiels ».

Or, le règlement (CE) n° 882/2004 est muet sur ce point et il en est de même en ce qui concerne le règlement (CE) n° 854/2004.

Dans ces conditions, seule une autorité publique – administration ou (et) établissement public – peut être investie de la qualité d'autorité compétente.

2. Les contrôles officiels effectués en abattoir

Aux termes du règlement (CE) n° 882/2004 applicable à l'ensemble des denrées alimentaires, on entend par contrôle officiel « toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par la Communauté pour vérifier le respect de la législation relative...aux denrées alimentaires... »²⁷. Quant au règlement (CE) n° 854/2004, applicable aux produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, il fait sienne cette même définition²⁸.

Ce même règlement (CE) n° 882/2004 précise que l'exécution des contrôles officiels incombe aux autorités compétentes, lesquelles veillent à leur opportunité et à leur efficacité et garantissent leur impartialité, leur qualité et leur cohérence, notamment en recourant à des procédures documentées²⁹.

Il décrit les tâches liées aux contrôles officiels comme étant « en général effectuées à l'aide de méthodes et techniques de contrôle appropriées telle que le suivi, la surveillance, la vérification, l'audit, l'inspection, l'échantillonnage et l'analyse »³⁰.

²² Article 5, paragraphe 1, 1^{er} alinéa.

²³ Article 54, paragraphe 2.

²⁴ Article 5, paragraphe 1, 2^{ème} alinéa.

²⁵ Article 2, point 5).

²⁶ Article 5, paragraphe 2.

²⁷ Article 2, point 1).

²⁸ Article 2, paragraphe 2, point b.bis.

²⁹ Article 4, paragraphes 1, 2 et 4 et article 8, paragraphe 1.

Comme indiqué *supra*, le règlement (CE) n° 882/2004 autorise toutefois l'autorité compétente à déléguer certaines tâches liées aux contrôles officiels à des organismes de contrôle, tiers indépendants. Mais s'il projette de mettre en œuvre cette délégation, l'Etat membre doit en informer au préalable la Commission³¹.

Ce même règlement prévoit que l'autorité compétente désigne les laboratoires habilités à procéder à l'analyse des échantillons prélevés au cours des contrôles officiels et il en détermine le cadre et les conditions³².

Pour sa part, le règlement (CE) n° 854/2004 fixe les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et souligne qu'il s'applique « *en complément du règlement (CE) n° 882/2004* »³³, celui-ci soulignant à son tour qu'il « *n'affecte pas les dispositions communautaires spécifiques relatives aux contrôles officiels* »³⁴.

Ce règlement n° 854, il y a lieu de le souligner, indique, dans ses considérants³⁵ « *qu'il convient, eu égard aux compétences spécialisées dont ils disposent, que ce soient les vétérinaires officiels qui exécutent les tâches d'audit et d'inspection dans les abattoirs* ». Puis il détermine ce que recouvre la notion de « contrôles officiels » en la matière et recense les tâches, missions et responsabilités du vétérinaire officiel³⁶.

Plus singulièrement, son annexe I détaille les devoirs et pouvoirs du vétérinaire officiel ainsi que les procédures à respecter pour exécuter les contrôles officiels.

Enfin, il définit et délimite le rôle des auxiliaires officiels et circonscrit la possible intervention du personnel de l'abattoir à certaines tâches liées à la production de viande de volaille et de lagomorphes, à des échantillonnages spécifiques et à certains tests.

Il autorise en outre l'intervention d'un tiers concernant l'apposition des marques de salubrité sous le contrôle du vétérinaire officiel tout en demeurant muet sur la qualité de cette personne : auxiliaire officiel ou personnel de l'abattoir³⁷.

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'autorité compétente peut déléguer des tâches liées aux contrôles officiels exécutés dans les abattoirs à un ou plusieurs organismes de contrôle définis par le règlement (CE) n° 882/2004 (voir *supra*).

Formellement, aucun des deux règlements communautaires en cause n'exclut l'intervention d'un organisme de contrôle en matière de produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Mais il ressort des indications qui précèdent, relatives à la place du vétérinaire officiel comme à celle de l'auxiliaire officiel et du personnel de l'abattoir, qu'aucun organisme de contrôle ne peut être mandaté pour exécuter des tâches liées aux contrôles officiels exécutés dans un abattoir agréé ou enregistré.

Ainsi et du point de vue de la mission, la délégation des contrôles officiels en abattoir à un organisme tiers de contrôle n'est pas autorisée par la législation communautaire.

³⁰ Article 10, paragraphe 1.

³¹ Article 5, paragraphe 4.

³² Article 12.

³³ Article 1^{er}, paragraphe 1 bis.

³⁴ Article 1^{er}, paragraphe 3.

³⁵ En l'occurrence le considérant (9).

³⁶ Articles 4 et 5.

³⁷ Article 5, points 2 et 6.

3. *L'audit des services exécutant des contrôles officiels*

Aux termes du règlement (CE) n° 882/2004, les autorités compétentes sont tenues de procéder à des audits des activités de contrôles officiels et de celles des organismes de contrôle³⁸. Pour ces derniers, l'obligation peut aussi être remplie en procédant à des inspections.

Ces audits peuvent être internes ou externes. Ils font l'objet d'un examen indépendant et sont exécutés de manière transparente.

En application de ce règlement communautaire, la Commission a décidé le 29 septembre 2006 – décision n° 2006/677/CE – « *d'établir des lignes directrices fixant des critères pour la réalisation des audits...qui doivent refléter les normes et recommandations émises par les organismes internationaux compétents, concernant l'organisation et le fonctionnement des services officiels* »³⁹.

L'annexe à cette décision précise que « *les présentes lignes directrices fournissent une orientation sur la nature des systèmes d'audit et leur mise en œuvre par les autorités compétentes. Les systèmes d'audit ont pour objet de vérifier que les contrôles officiels portant sur la législation...sont réalisés de façon effective et permettent de réaliser les objectifs de la législation applicable, y compris la conformité aux plans de contrôle nationaux* »⁴⁰.

Elle mentionne également que « *les organismes d'audit devraient être à l'abri de toute pression commerciale, financière, hiérarchique, politique ou autre... Le système d'audit, l'organisme d'audit et les auditeurs devraient être indépendants de l'activité auditée... les auditeurs ne devraient pas auditer des secteurs ou des activités vis-à-vis desquels ils ont une responsabilité directe... Les organismes d'audit indépendants devraient être extérieurs à la direction des activités auditées ou en être distincts. Les organismes d'audit internes devraient rendre compte au niveau le plus élevé de la direction dans la structure organisationnelle...* »⁴¹.

Elle définit enfin l'organisme d'audit comme pouvant s'agir « *d'une entité interne ou externe* »⁴².

Cette description du dispositif met en évidence l'importance que l'Union européenne attache à ce que les entités auxquelles est confiée la mission d'effectuer les contrôles officiels soient elles-mêmes contrôlées.

4. *Le financement des contrôles officiels*

Le financement des contrôles officiels est fixé par le règlement (CE) n° 882/2004⁴³.

Ce règlement prévoit en effet que « *Les Etats membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels* »⁴⁴.

Les Etats membres disposent donc de la liberté de choisir les moyens appropriés pourvu qu'ils permettent de dégager « *les ressources financières appropriées* ». Ils peuvent ainsi retenir un moyen plutôt qu'un autre ; par exemple et *a priori*, ne percevoir que des taxes pour financer les coûts des contrôles officiels. Cette liberté, qui procède de l'énoncé d'un principe général⁴⁵, connaît toutefois deux atténuations significatives.

³⁸ Article 4, paragraphe 6, et article 5, paragraphe 3.

³⁹ Considérant (3).

⁴⁰ Point 1.

⁴¹ Point 5.3.

⁴² Point 3.

⁴³ Chapitre VI.

⁴⁴ Article 26.

⁴⁵ Cf. l'intitulé de l'article 26.

La première atténuation concerne les redevances. En effet, si le règlement (CE) n° 882/2004 ne définit pas les critères d'instauration des taxes, il n'en va pas de même pour les redevances. Pour ces dernières, le législateur communautaire a considéré que « *si des redevances sont imposées aux exploitants, des principes communs [doivent] être appliqués* »⁴⁶.

Ce règlement dispose ainsi que les redevances :

- ne doivent pas excéder les coûts supportés par les autorités compétentes responsables pour couvrir les salaires du personnel chargé des contrôles officiels, les frais dudit personnel et les frais d'analyse en laboratoire et d'échantillonnage⁴⁷ ;
- doivent prendre en considération le type d'entreprise concernée et les facteurs de risque correspondants, les intérêts des entreprises ayant une capacité de production peu élevée, les méthodes traditionnelles utilisées pour la production, la transformation et la distribution et les besoins des entreprises situées dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulières⁴⁸ ;
- peuvent être fixées à des taux forfaitaires sur la base des coûts que supportent les autorités compétentes pendant une période donnée ou aux montants résultant de l'application des taux minima évoqués ci-après⁴⁹.

La seconde atténuation découle de ce que le règlement (CE) n° 882/2004 oblige les Etats membres à percevoir une redevance destinée à couvrir les coûts de certains contrôles officiels⁵⁰ et en détermine les taux minima⁵¹, tout en précisant que les Etats membres peuvent continuer d'utiliser jusqu'au 1^{er} janvier 2008 les taux fixés par la directive 85/73/CEE.

A noter que ce règlement autorise les Etats membres à fixer la redevance afférente au contrôle officiel à un niveau inférieur à celui des taux minima sus évoqués⁵² lorsque :

- les contrôles officiels sont effectués à une fréquence réduite en raison des systèmes d'autocontrôle et de traçage appliqués par l'entreprise et du degré constaté de conformité à la législation ;
- les critères relatifs aux intérêts des entreprises ayant une capacité de production peu élevée, les méthodes traditionnelles utilisées pour la production, la transformation et la distribution et les besoins des entreprises situées dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulièrement entrent en ligne de compte.

L'Etat membre doit dans ce cas fournir un rapport circonstancié à la Commission européenne.

A noter encore que les taux minima sus évoqués intègrent le financement des mesures de contrôle mises en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits, mesures requises conformément à la directive 96/23/CE du 29 avril 1996.

En effet, l'annexe IV au règlement (CE) n° 882/2004 indique, parmi les activités visées par ces taux minima, celles prévues par cette directive « *pour lesquelles les Etats membres perçoivent actuellement des redevances au titre de la directive 85/73/CEE* »⁵³.

⁴⁶ Considérant (32) du règlement n° 882/2004.

⁴⁷ Article 27, paragraphe 4, point a) et annexe 6.

⁴⁸ Article 27, paragraphe 5.

⁴⁹ Article 27, paragraphe 4, point b).

⁵⁰ Il s'agit des contrôles officiels concernant les échanges intracommunautaires, les importations d'animaux, l'acheminement, l'hébergement, l'étourdissement, l'immobilisation, l'abattage des animaux et les substances et groupes de résidus donnant lieu à la perception d'une redevance en application de la directive 85/73/CEE.

⁵¹ Article 27, paragraphes 2 et 3 et annexes IV et V.

⁵² Article 27, paragraphe 6.

⁵³ Annexe IV, section A.

Or, tel est précisément le cas, puisque la directive 85/73/CE, dans sa rédaction issue de la directive 96/43/CE, fixe à son annexe B les taux de la redevance concernant les activités prévues par la directive 96/23/CE.

A noter, enfin, que sauf à méconnaître l'esprit de la législation communautaire en la matière et, par surcroît, à priver de sens et de portée les dispositions de cette législation permettant de fixer la redevance à un montant inférieur à celui découlant de l'application des taux minima précités⁵⁴, les coûts supportés par les « autorités compétentes responsables », au sens de l'article 27 du règlement (CE) n° 882/2004, doivent être d'un montant au moins égal, sinon supérieur, à celui de la redevance qui serait perçue sur la base de ces taux minima.

Par ailleurs, ledit règlement prévoit que lorsque l'autorité compétente effectue plusieurs contrôles officiels simultanés dans le même établissement, elle perçoit une redevance unique⁵⁵. En outre, il indique que « *lorsque la détection d'un manquement à la législation donne lieu à des contrôles officiels dépassant les activités de contrôles normales de l'autorité compétente, cette dernière impute aux exploitants responsables du manquement...les dépenses résultant des contrôles officiels additionnels* »⁵⁶.

Ce rappel de la législation communautaire en vigueur soulève l'interrogation suivante : la France peut-elle instaurer, au lieu et place d'une redevance, une taxe fiscale mise à la charge des exploitants pour couvrir les coûts des contrôles officiels et, dans l'affirmative, cette taxe fiscale peut-elle « absorber » la redevance que la France a le devoir, en tout état de cause, d'imputer aux exploitants ?

En droit interne, cette distinction n'est pas sans intérêt en l'espèce. En effet, la redevance trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service public, tandis que la taxe fiscale se caractérise par le fait qu'elle n'a pas de rapport avec le coût du service. La notion de « contrepartie équivalente » se substitue dans ce cas à celle de « contrepartie directe » (Conseil d'Etat, 21 novembre 1958, syndicat national des transporteurs aériens, p. 572). Cette distinction a par la suite été adoptée par le Conseil constitutionnel (décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983) et par le tribunal de conflits (TC 12 janvier 1987, *Cie des eaux et de l'ozone*).

Par ailleurs, l'instauration d'une taxe fiscale relève de la compétence du législateur, tandis que celle de la redevance appartient au pouvoir réglementaire.

Pour sa part, la mission relève que la distinction « taxe fiscale/redevance » est une distinction de droit interne que le règlement (CE) n° 882/2004 ne paraît pas avoir fait sienne. En effet, ce règlement communautaire évoque, dans son considérant (32), que « *ce faisant, les autorités compétentes des Etats membres sont libres d'établir les redevances et taxes sous la forme de montants forfaitaires basés sur les coûts engagés et tenant compte de la situation propre à chaque établissement. Si des redevances sont imposées aux exploitants, des principes communs devraient être appliqués* ».

Or, ces considérations ne paraissent pas s'accorder avec celles qui conduisent à la distinction sus évoquée en droit interne. Elles entretiennent même une certaine confusion dans la mesure où, en disposant que les Etats membres sont libres d'établir des redevances et des taxes en tenant compte de la situation de chaque établissement, elles conduisent à conférer un même fondement à chacun de ces deux moyens de disposer de ressources adéquates pour effectuer les contrôles officiels.

Par ailleurs, la mission relève que seules les dispositions du règlement (CE) n° 882/2004, relatives à la redevance, renvoient aux annexes IV et V. Or, ces annexes ont pour intitulé le texte suivant : « *activités et taux minimaux des redevances ou des taxes liées aux contrôles officiels concernant les établissements communautaires* », pour l'annexe IV, et « *activités et taux minimaux des redevances ou des taxes liées aux contrôles officiels des marchandises et des animaux vivants* ».

⁵⁴ Article 27, paragraphe 6.

⁵⁵ Article 27, paragraphe 7.

⁵⁶ Article 28.

introduits dans la communauté », pour l'annexe V. Ce qui laisse à penser que la taxe peut absorber la redevance que les Etats membres sont tenus d'instaurer en vertu dudit règlement⁵⁷.

Dans ces conditions, rien *a priori* ne paraît s'opposer à ce que la France substitue au régime de la redevance actuellement en vigueur, et à celui dont l'instauration est imposée *a minima* par le règlement (CE) n° 882/2004, une taxe fiscale imputée aux exploitants, à charge que son montant soit au minimum égal au montant qu'aurait perçu l'Etat en application des taux minima fixés par les annexes IV et V et, sous le bénéfice des minorations permises par le même règlement dans les deux cas de figure sus évoqués (voir *supra*).

Il convient de signaler que faute de temps, la mission n'a pas pu parfaire son analyse de ce point et qu'il conviendrait, en conséquence, d'en vérifier la pertinence avant éventuellement de la mettre en œuvre.

5. Les conséquences opérationnelles de l'analyse juridique

L'analyse des dispositions communautaires qui précède conduit à en tirer un certain nombre de conséquences générales.

Le secteur de l'inspection sanitaire en abattoirs reste de la responsabilité de l'autorité compétente, sans possibilité de déléguer les contrôles officiels à un organisme tiers.

Le droit communautaire n'introduit pas dans ce secteur d'allègement global des contrôles officiels.

L'analyse de risque, l'exigence de contrôles de l'amont en élevages, les obligations en termes d'audit des abattoirs, de qualité des contrôles et de supervision sont des facteurs de diversification des contrôles qui ne sont pas générateurs d'économies.

Ce secteur requiert une évaluation des risques en continu sur laquelle doit reposer l'évolution des méthodes de contrôle.

L'autorisation de faire notamment participer les employés d'abattoirs de volailles à des tâches d'inspection sous des conditions restrictives, ainsi que de soumettre à la Commission européenne des projets pilotes d'adaptation des modalités d'inspection à l'analyse de risque pourront à terme permettre d'alléger certains contrôles en abattoirs au profit d'une meilleure gestion des risques en élevage.

La réactivité et l'adaptation seront indispensables dans un secteur de contrôle amené à évoluer en fonction de l'analyse des risques et des modifications de la législation communautaire qui en découleront.

Le nouveau droit communautaire reconduit l'exigence d'une inspection vétérinaire permanente en abattoir. Cette exigence, combinée à l'impossibilité de déléguer les contrôles à un organisme tiers, ne génère pas, en l'état actuel des textes, de marges de réduction notables des contrôles officiels en abattoirs et des effectifs d'agents qui y concourent. Le contexte évolutif de l'analyse des risques est susceptible de faire évoluer rapidement le contenu de ces textes et les contrôles officiels en abattoir, qui ont peu changé ces dernières décennies, sont à présent le secteur où se concentrent les exigences de modernisation.

⁵⁷ Article 27, paragraphes 2 et 3.

B. L'organisation dans d'autres États membres

La mise en place du « paquet hygiène » constitue un lourd chantier pour l'ensemble des autorités compétentes des Etats membres. La mission s'est rendue en Belgique et aux Pays-Bas pour y rencontrer les autorités compétentes et visiter plusieurs abattoirs de porcs et de volailles afin d'appréhender les systèmes d'inspection qui sont en place et les évolutions qui sont envisagées.

1. La Belgique

La mission s'est déplacée en décembre 2006 en Flandre occidentale pour examiner le système d'inspection sanitaire en abattoir mis en place par la Belgique. Deux établissements ont été visités à Waregem : un abattoir de volailles et un abattoir de porcs. La mission était accompagnée d'une délégation de l'agence fédérale de la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) et de l'attaché agricole français.

La Belgique compte près de 70 abattoirs de boucherie, une quarantaine d'abattoirs de volaille, et plus d'une vingtaine d'abattoirs pour les lagomorphes et le gibier.

En 2000, l'AFSCA a été créée suite à la crise de la dioxine et à un rapport parlementaire mettant en cause le système belge de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. L'AFSCA a compétence nationale pour l'analyse des risques et la gestion des risques sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. L'agence est un organisme d'intérêt public avec autonomie financière, placé sous la tutelle du Ministre de la Santé Publique.

L'agence fédérale est relayée par des unités provinciales de contrôle (UPC) qui sont l'équivalent des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) en France. Ces 11 UPC emploient environ 600 vétérinaires indépendants rémunérés selon le nombre d'heures effectuées pour les contrôles à l'importation, les inspections en abattoirs ou pour la certification. L'AFSCA ne fait pas appel à des auxiliaires officiels dans le domaine des contrôles officiels en abattoirs, car les nombreux vétérinaires formés en Belgique permettent de couvrir les besoins. Dans les abattoirs de volailles, la participation des personnels de l'abattoir qui ont suivi une formation théorique et pratique à des tâches d'inspection sanitaire est mise en place.

Le financement de l'AFSCA se fait en partie par les contributions réparties sur l'ensemble des opérateurs de la chaîne alimentaire qui sont soumis à des contrôles. L'AFSCA facture en sus chaque intervention en tant que rétribution. Elle dégage ainsi plus de 60 millions d'euros d'autofinancement.

Les rétributions (paiement d'une prestation à la demande de l'opérateur) sont facturées au minimum au montant de 20,92 € la demi-heure (ce montant peut plus que doubler selon la nature de la prestation et la qualification du prestataire ; une majoration de 50 % est systématiquement appliquée pour les travaux effectués en soirs et week-ends).

Les contributions sont un impôt payé par tous les opérateurs afin de financer les contrôles aléatoires de l'AFSCA. Le montant des contributions est modulé selon la taille de l'établissement et son niveau sanitaire. Les établissements disposant d'un système d'autocontrôle validé par l'AFSCA, bénéficient d'une réduction de contribution, le rythme des contrôles y étant plus faible.

L'AFSCA peut également appliquer des amendes administratives.

2. Les Pays-Bas

La mission a effectué en novembre 2006 un déplacement aux Pays-Bas pour prendre connaissance des modalités de contrôles officiels mises en place dans les abattoirs de porcs ; elle a rencontré l'autorité compétente centrale néerlandaise à La Haye et visité un abattoir de porcs du Brabant appartenant au groupe industriel VION. Des compléments d'information ont été obtenus auprès de l'attaché agricole de l'ambassade de France aux Pays-Bas.

Les particularités de l'organisation des Pays-Bas sont, d'une part, la délégation de tâches d'inspection à une structure privée KDS et, d'autre part, la mise en place, sous forme de projet pilote, de l'inspection visuelle dans certains abattoirs de porcs.

Ces choix ont été faits préalablement à la mise en place du « paquet hygiène » et sont à situer dans le contexte de l'organisation du secteur des viandes et de l'inspection sanitaire néerlandais.

Le secteur des viandes est marqué par une très forte restructuration, près de la moitié des abattoirs de bovins et environ un quart des chaînes d'abattage de porcs ayant fermé en quelques années. Le groupe VION, qui possède six abattoirs de porcs, concentre ainsi 80 % des abattages de cette filière. Cette restructuration rapide s'est accompagnée d'une situation de sureffectif du personnel d'inspection conduisant à l'hypothèse d'une augmentation de 50 % des coûts d'inspection facturés à laquelle les professionnels se sont opposés. Le système actuel résulte pour partie de la nécessité de sortir de cette impasse.

Sur le plan général des contrôles officiels de la sécurité sanitaire des aliments, les autorités avaient déjà délégué depuis 1994 de très nombreux secteurs à différents types de structures : interprofession pour les plans de lutte contre les maladies animales et les contrôles en alimentation animale, organisme indépendant pour les oeufs, volailles et entreprises laitières, fondation privée pour les plans nationaux de surveillance des hormones et des contaminants.

L'autorité compétente chargée de la sécurité sanitaire des aliments est l'agence VWA créée en 2002 et placée sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité alimentaire. Chargée à la fois de l'évaluation et de la gestion des risques, elle regroupe 2 200 agents et dispose de son budget propre. Elle a délégué à la société privée KDS, qui a le statut de société anonyme, une partie des tâches d'inspection des viandes et s'interroge actuellement sur le fait d'élargir le champ de cette délégation.

Au plan juridique, l'agence VWA assimile le statut de la société KDS à celui d'un organisme tiers au sens du règlement (CE) n° 882/2004⁵⁸. Pour préserver la responsabilité du vétérinaire officiel prévue par le règlement (CE) n° 854/2004, la société KDS n'a pas autorité sur ses propres agents dans le domaine des tâches d'inspection, qui sont placés sous l'autorité du vétérinaire officiel qui appartient à l'agence VWA. L'interprétation du règlement (CE) n° 854/2004 par les autorités néerlandaises serait en effet que ce règlement n'oblige pas à ce que les assistants officiels soient des agents qui dépendent de l'autorité compétente (*cf. II.A.2, p.10*).

Pour objectiver l'autorité du vétérinaire officiel sur les agents de la société KDS, qui est un point de fragilité identifié, des procédures de contrôle comportant des listes de points à contrôler sont remplies à intervalle régulier par le vétérinaire officiel.

Au plan des modalités de l'inspection visuelle en abattoirs de porcs, la société VION s'est fortement impliquée dans les travaux scientifiques menés sur l'analyse des risques et la comparaison de l'inspection traditionnelle avec l'inspection visuelle (*cf. I.A, p. 4*). Le fort degré d'intégration des élevages rattachés à la société VION permet de disposer d'un flux d'informations régulier sur la situation sanitaire de ces élevages ; ces données sont utilisées pour cibler les élevages autorisés à expédier leurs animaux vers les quatre abattoirs de la société mettant en place une inspection visuelle. L'orientation de ce projet pilote repose donc sur la maîtrise sanitaire en élevages avec individualisation d'un danger particulier « *Mycobacterium avium* » qui fait l'objet d'un dépistage sérologique sur les animaux vivants et qui serait discriminant quant à la qualité de la conduite d'élevage. Cet élément scientifique n'est pas actuellement conforté par des publications scientifiques.

Le projet pilote des Pays-Bas s'inscrit donc dans un contexte de filière d'abattage et d'organisation des contrôles qui s'écarte significativement de la situation française. Il est pour l'instant mis en place dans quatre abattoirs de porcs appartenant au même groupe industriel, avant de faire l'objet d'un dépôt de dossier auprès de la Commission européenne comme le prévoit le droit communautaire.

⁵⁸ Cf. l'interprétation juridique de la mission sur ce sujet dans le chapitre II.A.2.

3. Le Danemark

Les structures d'abattage au Danemark sont très concentrées puisque dans le secteur porcin le groupe DANISH CROWN représente 94 % des tonnages abattus et dans le secteur bovin quatre abattoirs de ce même groupe représentent 60 % des abattages. Dans le secteur des volailles, deux sociétés se partagent la totalité des abattages de poulets et une société regroupe la totalité des abattages de dinde.

Les contrôles officiels sont effectués par l'agence danoise de l'alimentation qui dépend du ministère des consommateurs et de la famille. Un groupe de travail interministériel ainsi qu'une équipe dédiée au sein de l'agence sont en charge de la mise en place du « paquet hygiène ». Le contrôle est assuré sur le terrain par 10 services régionaux chargés à la fois de la santé animale, de la santé humaine et de la protection du consommateur ; les services régionaux sont eux-mêmes soumis à une supervision par l'agence de l'alimentation afin d'assurer l'homogénéité au plan national. Ces services régionaux ont une autonomie budgétaire qui leur permet de gérer de manière décentralisée le recrutement des vétérinaires pour les inspections sanitaires. Il n'y a pas délégalation à un tiers de la responsabilité des contrôles. Dans le cas de déficience du programme d'autocontrôle, les autorités peuvent contraindre l'exploitant à faire appel à une société extérieure pour mettre en place les procédures d'autocontrôle ou revoir le plan HACCP⁵⁹.

Les contrôles sont financés par des redevances qui correspondent au coût réel des contrôles, qui semblerait être supérieur aux niveaux prévus par le règlement (CE) n° 882/2004. Ces redevances incluent des forfaits de base, les frais salariaux des agents de contrôle et les frais d'analyses en laboratoire ; les entreprises agréées pour l'exportation prennent en charge les frais des audits menés par les services officiels. Le coût des vétérinaires officiels chargés des contrôles dans les abattoirs est donc directement facturé à l'exploitant par l'agence de contrôle.

Le Danemark a instauré en 2003 une charte de recrutement et de formation des inspecteurs chargés de contrôle, tant en matière de formation initiale que de formation continue.

4. Le Royaume-Uni

La structure de l'abattage britannique est assez éclatée puisqu'on compte plus de 300 abattoirs pour la viande de boucherie et une centaine d'abattoirs de volailles. A cela s'ajoute une soixantaine d'équipements d'abattage à la ferme pour le gibier d'élevage.

L'autorité compétente centrale est la *Food Standards Agency* (FSA) qui est une agence gouvernementale. Au sein de celle-ci, les contrôles spécifiques à l'inspection sanitaire en abattoirs sont exercés par le *Meat Hygiene Service* (MHS) qui est une agence exécutive du FSA. C'est le MHS qui est en charge des agréments aux abattoirs. Conformément au règlement (CE) n° 882/2004, la FSA fait un audit annuel du MHS, le MHS auditant lui-même ses équipes.

Le MHS a entamé une réflexion globale sur le fonctionnement de ses services et les modes d'inspection en abattoirs en concertation avec les professionnels pour appliquer le nouveau droit communautaire. Le MHS entend donc intégrer les procédures HACCP⁶⁰ et surtout faire évoluer ses rapports avec les opérateurs pour leur faire assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités.

Un vaste plan de formation a été mis en œuvre pour l'ensemble des agents du MHS suite à la publication de la *Food law*. La gestion du personnel va être totalement repensée en 2007 pour une mise en adéquation avec les nouvelles exigences en matière d'inspection.

Les taux de redevance s'alignent sur les taux planchers prévus dans l'annexe du règlement (CE) n° 882/2004, voire les dépassent. La seule exception notable est celle des bovins de plus de 6

⁵⁹ « Hazard analysis and critical control point », soit « analyse des risques et maîtrise des points critiques ».

⁶⁰ Les procédures HACCP ont déjà été appliquées en 2005/2006 dans 147 établissements de grande taille avec succès. Cette application doit se généraliser.

semaines qui sont encore sous le seuil des 5 euros obligatoires. Les taux de redevance sont néanmoins révisés chaque année, et les taux prévisionnels pour 2008 sont en augmentation.

La réglementation britannique prévoit également un système de facturation à l'opérateur des éventuels surcoûts d'inspection. Ainsi dans le cas d'un manque de coopération de l'abatteur, les frais supplémentaires (dépassements d'horaires) qui en résultent sont facturés à l'établissement concerné.

Ces quatre Etats membres ont mis en place des agences gouvernementales chargées de l'ensemble des contrôles sanitaires sur la chaîne alimentaire. Ces agences répercutent le coût des contrôles sur chaque opérateur. Seuls les Pays-Bas ont introduit une délégation à une société privée, dans le secteur de l'inspection des viandes de porcs.

III. LE CONSTAT EN FRANCE

A. Le cadre professionnel

1. La mise aux normes

Les autorités communautaires, en particulier l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), reconnaissent l'amélioration de l'application de la législation communautaire de sécurité sanitaire des aliments, et la qualité du travail réalisé par les autorités françaises. Elles identifient cependant encore des déficiences importantes dans la mise aux normes de certains abattoirs dont le niveau sanitaire ne progresse pas.

Au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche, le suivi de la mise aux normes est assuré conjointement par la DGAL et la direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI).

a) La DGAL a mis en place depuis 1994 un système de classement sanitaire des abattoirs de boucherie, étendu depuis 2006 aux abattoirs de volailles. Le niveau sanitaire est apprécié par une note allant de I à IV, la note I correspondant aux abattoirs respectant toutes les dispositions réglementaires et la note IV correspondant aux abattoirs qui présentent des graves non-conformités. Les directeurs départementaux des services vétérinaires rendent compte annuellement des notes attribuées à l'ensemble des abattoirs de leur département.

La mise aux normes des abattoirs est une priorité de la DGAL qui a introduit en 2006 un indicateur mesurant le taux d'abattoirs conformes dans le cadre du contrôle de gestion. L'objectif est d'augmenter significativement le taux d'abattoirs classés en I et II, la classe IV devant disparaître au 1er janvier 2008.

Dans la mise à jour 2005 du classement sanitaire des abattoirs, le taux d'abattoirs de classe IV s'élevait à 6,6 % du nombre total d'abattoirs de boucherie. Le tonnage des viandes produites par cette classe d'abattoirs, soit 2,1 %, est en forte diminution.

La mission note que, malgré le caractère prioritaire de la mise en conformité des abattoirs, il n'existe pas dans la Loi de Finances 2007 d'objectif ni d'indicateur dédié dans le cadre du projet annuel de performance du programme 206.

b) S'ajoute à cet aspect une nouvelle problématique de mise aux normes qui concerne les abattoirs dits loco-régionaux. Avec la mise en œuvre du « paquet hygiène », la notion d'agrément pour la mise sur le marché loco-régional disparaît : seul existe désormais l'agrément communautaire unique. Les abattoirs loco-régionaux (47 abattoirs d'animaux de boucherie et 1 340 abattoirs de volailles) sont donc contraints à atteindre la mise aux normes communautaires s'ils veulent poursuivre leur activité.

Dans la filière volailles, les abattoirs qui n'obtiendront pas l'agrément communautaire auront toutefois la possibilité de se reconverter en salle d'abattage à la ferme⁶¹.

c) Dans ce contexte, le directeur du cabinet du Ministre de l'agriculture et de la pêche a adressé le 19 juillet 2006 un courrier aux préfets de région, qui sont chargés avec l'appui des DRAF, DDAF⁶², et DDSV d'élaborer avec l'ensemble des acteurs locaux un schéma de mise aux normes des

⁶¹ Les salles d'abattage de volailles à la ferme, qui commercialisent directement au consommateur final les volailles élevées et abattues dans leur ferme, ne sont pas soumises à l'attribution d'un agrément, bien qu'elles doivent répondre à des conditions sanitaires précises.

⁶² DRAF : directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt ; DDAF : directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt.

abattoirs loco-régionaux ou classés en IV. Cette réflexion territoriale doit intégrer les étapes suivantes :

- choix de mise aux normes lié à la viabilité économique au sein d'un schéma régional ou départemental d'abattage ;
- étude de la situation sanitaire et économique des abattoirs, prévoyant l'évolution des abattoirs loco-régionaux (ainsi que la mise aux normes des autres abattoirs non conformes) vers le statut d'abattoir communautaire, et, le cas échéant, la fermeture des outils dont la mise aux normes s'avère impossible.

Compte tenu du nombre important d'abattoirs concernés, l'échéancier a été fixé au 1^{er} janvier 2008 pour la disparition des abattoirs classés en IV et au 1^{er} janvier 2010 pour le passage de l'agrément loco-régional à l'agrément communautaire. Il faut préciser que ce délai de mise aux normes pour les abattoirs loco-régionaux ne concerne que la réalisation de structures ou d'équipements lourds, aucun délai n'étant accordé pour l'hygiène du fonctionnement et la mise en place du plan de maîtrise sanitaire.

Il doit être rappelé qu'en application des règles européennes de concurrence, la mise aux normes ne peut pas faire l'objet de subventions publiques.

Il est difficile d'apprécier à ce jour l'impact de la mise aux normes sur la restructuration du secteur de l'abattage. Tout au plus peut-on observer qu'elle élargit le champ de la concurrence entre établissements, dans un contexte où les consommateurs sont très sensibles à la qualité sanitaire de leurs aliments, et dans un domaine où les équipements actuels sont déjà sur-dimensionnés (cf. III B.1, page 22).

2. Les bonnes pratiques d'hygiène et l'HACCP

L'évaluation de la conformité sanitaire des abattoirs prend en compte trois aspects : les infrastructures, les circuits et la maintenance des équipements, l'hygiène du fonctionnement et l'existence d'un plan de maîtrise sanitaire.

L'exploitant est responsable de l'hygiène au sein de son établissement et doit formaliser l'ensemble des règles à respecter dans un document appelé « plan de maîtrise sanitaire », nécessaire à l'obtention d'un agrément sanitaire délivré par la DDSV. Ce plan de maîtrise sanitaire comporte les bonnes pratiques d'hygiène (BPH), la traçabilité, les procédures de retrait ou de rappel des produits pouvant présenter un risque pour la consommation, ainsi qu'un plan de maîtrise des dangers propres à l'établissement fondé sur l'approche internationale de l'HACCP (analyse des risques et maîtrise des points critiques).

Ces obligations en matière de fonctionnement sont applicables depuis 2006, aucun délai n'étant accordé par la réglementation à ce titre.

Les classements annuels sanitaires des abattoirs s'accompagnent du constat que la régularité de l'hygiène du fonctionnement doit être améliorée dans les abattoirs de boucherie et de volailles. Une enquête menée auprès de 34 responsables qualité d'abattoirs a montré que la notion d'analyse des dangers, qui doit être propre à chaque abattoir, est encore mal comprise⁶³. On constate des difficultés dans la formalisation et le respect des règles d'hygiène générale, dans la sensibilisation et la formation à l'hygiène des opérateurs sur chaîne, dans la rédaction des plans de maîtrise sanitaire et dans la vérification quotidienne du respect des procédures écrites.

Certains établissements manquent de compétences spécialisées dans le domaine sanitaire ; de nombreux abattoirs de petite et moyenne capacité ne sont pas dotés de responsable assurance qualité, et le directeur est seul pour gérer ces questions, malgré de fortes contraintes de disponibilité. Dans les

⁶³ Mission CHARON-DASSONVILLE, cf. Introduction.

gros abattoirs, les responsables qualité sont souvent mobilisés en priorité sur le respect de cahiers des charges imposés par les clients, dont la multiplicité peut gêner une approche globale du sanitaire dans l'abattoir. La minoration du sanitaire dans la conduite de certaines entreprises est objectivée par l'absence d'individualisation et de suivi des coûts reliés au sanitaire (nettoyage et désinfection, maintenance, formation des personnels, saisies sanitaires pour défaut d'hygiène...).

En effet miroir, on constate que les agents chargés des contrôles officiels sont actuellement positionnés sur des contrôles de premier niveau de respect des conditions d'hygiène, dont la vérification incombe à l'industriel, alors que les audits des systèmes de maîtrise sanitaire dont ils sont chargés sont à développer. La mission note que les professionnels viennent d'achever la rédaction d'un guide de bonnes pratiques d'hygiène en matière d'abattage de bovins, qui est en cours d'examen par la DGAL ; le guide de bonnes pratiques d'hygiène dans l'abattage de porcs, ainsi que plusieurs guides de bonnes pratiques d'hygiène pour l'abattage des différentes espèces de volailles sont en cours de rédaction. Ces référentiels sont indispensables pour faire évoluer la situation actuelle.

La mise aux normes relève plus du développement au sein des abattoirs d'un véritable encadrement sanitaire que d'investissements financiers dans des locaux ou équipements. La mise en place effective des plans de maîtrise sanitaire et le respect des bonnes pratiques d'hygiène requièrent une forte mobilisation de la filière et de chaque responsable d'abattoir.

3. Les conditions matérielles dédiées à l'inspection

L'inspection sanitaire en abattoirs est marquée par une très forte intégration des conditions de contrôles officiels aux spécificités de l'outil de production. Le travail des contrôleurs postés sur la chaîne à côté des employés d'abattoirs, utilisant les mêmes instruments de travail (couteaux, gants), soumis aux mêmes conditions d'ambiance et aux mêmes cadences de défilement des carcasses constitue une situation unique dans les métiers du contrôle.

L'industrialisation de l'abattage grâce à l'automatisation de certaines étapes a permis d'augmenter considérablement les cadences et de segmenter fortement les opérations de préparation des carcasses conduisant ainsi à des chaînes de production au vrai sens du terme (*cf. I.B, page 6*). Des innovations technologiques telles que l'installation de machines à éviscérer dans la filière volailles sont à noter particulièrement car elles ne permettent plus aux contrôleurs d'inspecter les viscères lors de cette étape.

De fait, l'exercice des contrôles s'est adapté à l'évolution des outils d'abattage qui est apparue inexorable, et qui conduisait peu à peu à ne plus pouvoir inspecter dans les conditions encore décrites classiquement dans les écoles de formation des vétérinaires et des techniciens supérieurs des services vétérinaires. L'incidence des conditions d'abattage sur la capacité à inspecter sur chaîne a été sans doute insuffisamment prise en compte, tant du côté des professionnels que du côté des services de contrôle. L'examen des plans de restructuration de la chaîne d'abattage dans le cadre de l'agrément sanitaire est effectivement ciblé sur la conformité sanitaire et peu sur les conditions de déroulement des contrôles telles que la cadence, l'ergonomie des postes, la présence d'élévateurs, l'éclairage, etc.

Les conditions de production et les conditions d'inspection interagissent fortement dans le domaine des abattoirs. Un partenariat entre les autorités de contrôle et les professionnels est à construire sur le sujet de la capacité de l'outil d'abattage à garantir les conditions d'une inspection conforme aux exigences communautaires.

B. La restructuration du secteur de l'abattage

1. Les données

La dynamique de restructuration du réseau français des abattoirs, ainsi que sa comparaison avec celle de nos voisins européens, ne semble pas avoir fait l'objet d'une synthèse récente. Pourtant, plusieurs éléments laissent supposer que la comparaison serait intéressante. Ainsi, les entreprises de « production et de conservation de viande » au sens d'Eurostat⁶⁴ semblent se restructurer en France plus lentement qu'en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas. On constate entre 1995 et 2004 une diminution du nombre d'entreprises de l'ordre de 5 % (volailles) à 14 % (boucherie) en France, à comparer aux diminutions plus fortes observées dans le nord de l'Europe (de 20 % à 37 %). Cette situation est singulière, dans la mesure où le nombre d'entreprises est plus élevé en France (1 971 en 2004) qu'en Belgique (650), au Danemark (63) et aux Pays-Bas (400) réunis.

Il serait aisé de comparer, au niveau central, le tonnage abattu dans un abattoir avec celui qui est autorisé au titre du plan d'équipement en abattoirs ; cependant, pour mesurer avec précision ce suréquipement, il conviendrait de connaître la capacité nominale de l'abattoir, c'est-à-dire le tonnage qu'il serait capable d'abattre en fonctionnant sur un poste à plein temps⁶⁵.

Pour prendre la mesure du décalage ainsi induit, il suffit d'observer que 100 tonnes abattues par an représentent moins de 10 gros bovins abattus par semaine, et que 3 000 tonnes par an ne représentent guère plus de 40 gros bovins abattus par jour⁶⁶. Même si la comparaison mérite d'être détaillée par espèce, la simple lecture de ces chiffres illustre les difficultés à rentabiliser un équipement industriel, quel qu'il soit, si son temps d'utilisation est très incomplet. Or il existe encore en France quelques abattoirs de boucherie de moins de 100 tonnes, et plus de 100 abattoirs ne dépassent pas 3 000 tonnes abattues par an.

Les tonnages globaux abattus chaque année en France sont désormais en réduction sensible et régulière pour l'ensemble des espèces animales (*cf. I.B, p. 4*), ce qui, ajouté aux échéanciers de mise aux normes, rend probable une restructuration accrue.

2. Le plan d'équipement en abattoirs

Le ministère de l'agriculture et de la pêche disposait jusqu'alors de deux outils de pilotage de l'équipement en abattoirs (en dehors de l'application de la réglementation sanitaire) : l'attribution de subventions d'Etat et une procédure d'autorisation administrative matérialisée par une inscription au plan d'équipement en abattoirs. Les deux procédures fonctionnaient de manière couplée, l'avis de la commission nationale des abattoirs⁶⁷ précédant l'inscription au plan et l'accès aux financements publics.

Les subventions d'Etat ont été supprimées, seules les collectivités locales peuvent éventuellement intervenir ; une contribution européenne n'est pas exclue en faveur des entreprises petites et moyennes, si les arbitrages effectués par le préfet de région au titre du plan de développement rural hexagonal le permettent.

Le concept de plan d'équipement en abattoir est relativement ancien, puisqu'il remonte à 1941 et 1946. Son rôle était de promouvoir l'équipement, puis la modernisation (loi du 8 juillet 1965) en abattoirs de boucherie.

⁶⁴ Il s'agit d'entreprises d'abattage, de découpe ou de stockage. Le nombre d'établissements ayant pour activité l'abattage n'est pas directement disponible dans Eurostat.

⁶⁵ De nombreux abattoirs industriels fonctionnent en outre sur plus d'un poste.

⁶⁶ Sur la base de 200 jours ouvrés par an.

⁶⁷ Arrêté du 4 novembre 1994.

L'obligation d'une procédure d'inscription à un plan d'équipement figure dans l'ordonnance de simplification n° 2005-1127 du 8 septembre 2005, celle-ci est désormais codifiée à l'article L.654-2 du code rural. Ses modalités concrètes seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat, non encore édicté. Aucune procédure de sanction ne semble avoir été prévue pour infraction à cette procédure d'autorisation. En amont même de cette question, il pourrait s'avérer délicat de motiver un éventuel refus d'autorisation sans porter atteinte aux principes de concurrence et de libre établissement reconnus en droit communautaire.

Dans la situation actuelle, et dans l'attente du décret d'application de cette mesure législative, l'Etat ne peut donc ni inciter financièrement, ni interdire pour des raisons autres que sanitaires l'installation d'un abattoir.

C. Le dispositif des contrôles officiels dans les abattoirs

1. Le personnel de contrôle

a) Le contexte de travail

Comme cela a été souligné précédemment (*cf. III A.3, p. 21*), les activités de contrôle sanitaires sont fortement soumises aux conditions de production de l'abattoir.

Les contraintes générées par cette situation ont été étudiées dans le cadre de l'observatoire des missions et des métiers du ministère chargé de l'agriculture⁶⁸. Les contraintes les plus fréquemment citées par les contrôleurs concernent les incertitudes quotidiennes sur les horaires de travail (heure de fin de tuerie), l'obligation absolue de leur présence sur chaîne dont dépend la marche ou l'arrêt de la chaîne, les difficultés à obtenir des modifications telles qu'un ralentissement de cadence ou une adaptation des postes de travail, la fatigue et la baisse de vigilance dans le cas de cadence élevée.

Depuis 2002, des plans de prévention ont été élaborés et présentés devant les comités d'hygiène et de sécurité départementaux ; ils ont permis de progresser, notamment dans les équipements de protection et la tenue des registres d'hygiène et de sécurité.

On note cependant que le partenariat entre les responsables d'abattoirs et les directeurs départementaux des services vétérinaires sur les conditions de travail des contrôleurs reste insuffisamment systématisé. Un modèle type national de protocole-cadre co-signé par l'exploitant et le directeur départemental des services vétérinaires avait été mis en place en 2001, concernant particulièrement les plannings et les horaires ; cette expérience s'avère peu concluante, certains protocoles-cadre n'étant pas encore signés ou peu respectés.

La capacité de programmation des activités du service de contrôle est cependant directement liée à la régularité de transmission par l'exploitant du planning d'abattage et de l'horaire de fonctionnement de la chaîne. On peut encore noter, surtout dans les cas où un protocole-cadre n'a pas été signé, des transmissions tardives des prévisions d'abattage, parfois la veille pour le lendemain ou des ajustements imprévus du nombre d'animaux abattus au cours de la journée.

La priorité accordée à l'inspection obligatoire sur la chaîne est un élément prégnant dans les équipes qui peut entraîner une sous-estimation de l'importance des autres types de contrôle officiel à mener dans l'abattoir. La programmation des activités étant structurée par cet impératif de la présence sur chaîne, qui est sujette à variation, les activités de contrôle dit « hors chaîne », la formation et l'information, constituent souvent des variables d'ajustement.

L'organisation du service de contrôle est placée sous la forte contrainte des horaires de fonctionnement de la chaîne d'abattage et donne la priorité à l'inspection des viandes sur la chaîne. La programmation est encore insuffisante pour instaurer une réelle diversification des tâches et structurer les autres types de contrôles.

⁶⁸ Cf. note 7, p.3.

b) Les effectifs des agents de contrôle

Les données chiffrées figurant ci-dessous sont détaillées ci-dessous, en annexe IV.D.

Les contrôles officiels en abattoir emploient 1 517 équivalents-temps-plein (ETP)⁶⁹, soit 32 % des 4 810 ETP présents en DDSV⁷⁰. 90 % des effectifs affectés en abattoirs le sont dans le secteur des animaux de boucherie qui représente 2/3 du tonnage des viandes abattues. Relativement au tonnage, les abattoirs de volailles sont moins pourvus en contrôleurs, mais le fait que l'inspection des volailles s'effectue par lot et non de façon individuelle pondère ce constat. Ce déficit sectoriel, qui a fait l'objet d'un avis motivé de la Commission européenne en 2002, est amené à s'accroître mécaniquement par le passage d'une partie des 1 340 abattoirs loco-régionaux de volailles dans la catégorie des abattoirs bénéficiant d'un agrément communautaire.

Cette hétérogénéité des dotations ne relève pas jusqu'à présent d'une analyse de risque validée au plan national ou au plan local. De façon générale, la mission a constaté un besoin d'outils d'évaluation théorique des effectifs de contrôleurs nécessaires selon le type d'abattoir et les caractéristiques de son organisation productive (espèce animale, horaires d'ouverture, nombre de chaînes, cadence, etc. ...).

Le travail de contrôle officiel en abattoir est souvent une activité à temps partiel, ce qui explique l'écart entre le nombre d'ETP et le nombre d'agents physiques en charge des contrôles officiels :

- le contrôle officiel en abattoirs de volailles emploie près de 150 ETP, correspondant à 300 personnes physiques, soit un ratio ETP/agents physiques égal à 0,50⁷¹.
- en abattoirs de boucherie, sont employés près de 1 370 ETP, correspondant à 1 890 agents physiques, soit un ratio ETP/agents physiques égal à 0,72.
- par comparaison, l'ensemble des DDSV emploient 4 810 ETP, correspondant à 5 360 personnes physiques, soit un ratio ETP/agents physiques égal à 0,90.

Le recours au temps partiel est encore plus développé parmi les vétérinaires : ils réalisent en moyenne moins d'1/4 de temps plein en abattoirs de volailles et moins de 2/5^e de temps plein en abattoirs de boucherie.

c) Les statuts

La législation communautaire identifie deux catégories d'agents de contrôle en abattoir : les « vétérinaires officiels » et les « auxiliaires officiels ». Dans la pratique chacune de ces deux catégories de personnels présente une certaine hétérogénéité.

→ Les vétérinaires officiels

Le nouveau droit communautaire insiste sur le rôle du vétérinaire officiel dont les devoirs et les pouvoirs sont précisément définis (*cf. ci-dessus II.A.2, p. 10*).

⁶⁹ Données DGAL, novembre 2006.

⁷⁰ L'écart entre ce chiffre (4 810 ETP) et le plafond d'emplois 2006 (5 159 ETP) proviendrait du fait que « les ETPT d'agents contractuels du programme 206 ont un coût plus élevé que le coût moyen fixé pour la définition du plafond d'emplois » (Projet annuel de performance pour 2007, p. 69).

⁷¹ Ces chiffres sont à considérer avec prudence, car il existe une incertitude sur la définition d'un « ETP », les agents chargés des contrôles officiels en abattoir étant soumis à un temps de travail réduit par rapport à la norme des 35h.

Les vétérinaires affectés en abattoirs représentent 219 ETP, soit près de 14,4 % du total des ETP. Ces chiffres ne comprennent pas les inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV)⁷² affectés en DDSV qui effectuent une partie de leur temps de travail en abattoirs.

Les vétérinaires officiels sont principalement des agents contractuels. Les vétérinaires fonctionnaires, appartenant au corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, représentent 6 % des vétérinaires officiels en abattoirs répartis selon la ventilation suivante : 4 % des 23 ETP vétérinaires officiels en abattoirs de volailles et 7 % des 196 ETP vétérinaires officiels en abattoirs de boucherie.

Les vétérinaires contractuels sont recrutés parmi les vétérinaires praticiens, qui peuvent être nommés vétérinaires officiels à temps partiel tout en poursuivant leur exercice libéral. Contrairement à d'autres Etats membres de l'Union européenne, le *numerus clausus* en vigueur dans les écoles nationales vétérinaires françaises a une forte influence sur les possibilités de recrutement de vétérinaires pour effectuer des missions de service public.

→ Les auxiliaires officiels

Les auxiliaires officiels regroupent en France des personnels dont la formation, l'expérience et les statuts sont différents :

- Les techniciens supérieurs des services « spécialité vétérinaire » (TSSV), corps à vocation interministérielle, sont des fonctionnaires de catégorie B. Ils sont environ 500 ETP en abattoirs de boucherie et 60 ETP en abattoirs de volailles.

Selon les termes de leur décret statutaire, les techniciens supérieurs des services participent à toutes les tâches techniques et économiques incombant aux divers services dans lesquels ils peuvent être affectés. Dans la spécialité vétérinaire, ils sont chargés de la lutte contre les maladies des animaux, de la protection des animaux, du contrôle de la sécurité et de la qualité des denrées animales et d'origine animale, de la protection de l'environnement⁷³. Leurs missions dépassent donc le strict cadre des contrôles officiels en abattoirs.

Ils sont recrutés par un concours externe ouvert aux titulaires d'un baccalauréat, par un concours interne ouvert aux agents publics justifiant de quatre années de services publics, ou encore par examen professionnel réservé aux fonctionnaires du ministère de l'agriculture et de ses établissements publics administratifs.

Les techniciens issus des concours suivent une formation de deux années avant leur titularisation à l'Institut National de Formation des Personnels du Ministère de l'Agriculture (INFOMA)⁷⁴. Cette formation est sanctionnée par un titre homologué de niveau III, le brevet de Technicien Supérieur « Contrôles des productions et transformations animales ».

Comme pour d'autres emplois de la fonction publique, le niveau réel des candidats au concours d'entrée à l'INFOMA est souvent supérieur au niveau baccalauréat requis. Par exemple, sur les 83 élèves techniciens supérieurs « spécialité vétérinaire », de la promotion 2003-2005, 45 sont entrés à l'INFOMA avec un niveau « bac + 2 » et 29 avec un niveau au moins égal à « bac + 3 »⁷⁵.

La situation française est très différente de celle de la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne qui, soit ne disposent pas d'auxiliaires officiels, soit disposent d'auxiliaires officiels dont la formation est d'un niveau inférieur à celui des TSSV.

- Les contrôleurs sanitaires des services du ministère de l'agriculture sont des fonctionnaires de catégorie B. Ils sont environ 450 ETP en abattoirs de boucherie et 60 ETP en abattoirs de volailles :

⁷² Le corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire est constitué, hors promotion interne, de vétérinaires titulaires du doctorat vétérinaire qui ont effectué deux années de formation spécialisée à l'école nationale des services vétérinaires située à Lyon-Marcy-L'Etoile (69), qui dépend du ministère de l'agriculture et de la pêche.

⁷³ Décret n° 96-501 du 7 juin 1996 modifié portant statut particulier du corps des techniciens supérieurs des services du ministère chargé de l'agriculture.

⁷⁴ Créé par le décret n° 97-270 du 19 mars 1997, l'INFOMA (siège : Corbas, département du Rhône) est un établissement public national à caractère administratif doté placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture.

⁷⁵ Données INFOMA.

ils sont donc légèrement moins nombreux que les techniciens supérieurs des services « spécialité vétérinaire ».

Le corps des contrôleurs sanitaires des services remplace depuis 2002 celui des préposés sanitaires des services⁷⁶.

Selon leur décret statutaire, les contrôleurs sanitaires sont « *principalement chargés, sous la direction des vétérinaires inspecteurs, des tâches techniques et des missions de contrôle et de surveillance que comporte l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants et des denrées animales ou d'origine animale prévue par l'article L. 231-1 du code rural* »⁷⁷.

Leur présence en abattoir découle donc directement des dispositions de leur statut.

• Les contrôleurs sanitaires contractuels

Comme cela a déjà été noté pour les vétérinaires officiels, le recours à des agents non fonctionnaires est également important pour les auxiliaires officiels. Cette situation reflète des choix différents, effectués par l'employeur successivement et même parfois simultanément (titulaires versus vacataires), en matière de recrutement et de formation initiale. Elle suscite des interrogations en termes de coûts pour l'employeur comme vis-à-vis des agents, alors que dans la pratique, « *techniciens et préposés (contrôleurs sanitaires) [expérimentés] effectuent des tâches quasiment identiques* »⁷⁸. Ce constat, valable pour les tâches techniques, l'est aussi pour les tâches d'encadrement local de niveau intermédiaire (plannings de travail des agents), souvent assurées par un agent ancien indépendamment de son statut.

En pratique la formation de ces agents non fonctionnaires s'effectue par tutorat et encadrement technique fourni par leurs collègues de travail.

→ **Le recours aux agents contractuels**

Le travail de contrôle officiel en abattoirs est marqué par une forte proportion d'agents non fonctionnaires, qui représentent un quart des agents de contrôle. Cette situation pose plusieurs difficultés :

- La législation communautaire a prévu pour les « auxiliaires officiels » embauchés à partir de 2006 un parcours complet de qualification, comprenant une formation théorique (500 heures), une formation pratique (400 heures) et un test final de qualification⁷⁹. Cette obligation aura un impact important en termes d'emploi dans la mesure où elle va s'opposer au recrutement d'agents contractuels formés par le seul monitorat pratique de leurs collègues de travail ; les incidences d'un tel parcours de formation initiale sur l'emploi à temps partiel des agents doivent être également évaluées.

- L'art. 12 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 institue, pour les contrats passés sur le fondement de l'article 4 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, une limitation à six ans de la durée d'engagement en contrat à durée déterminée. Au-delà des six ans, la reconduction du contrat n'est possible que par décision expresse et pour une durée indéterminée. Par conséquent, chaque année, un certain nombre d'agents contractuels vont passer sous contrat à durée indéterminée. La souplesse initiale du dispositif antérieur va se transformer progressivement en profondeur, sans que l'on semble avoir jusqu'ici anticipé sur la restructuration de la filière.

- Les difficultés actuelles de recrutement des vétérinaires officiels contractuels vont s'accroître avec la chute du nombre des vétérinaires praticiens ruraux ; la désaffection de l'exercice vétérinaire en

⁷⁶ Voir le décret n° 2002-512 du 12 avril 2002 modifiant le décret n° 96-35 du 15 janvier 1996 portant statut particulier des préposés sanitaires des services vétérinaires.

⁷⁷ Décret n° 96-35 du 15 janvier 1996 modifié portant statut particulier du corps des contrôleurs sanitaires des services du ministère de l'agriculture.

⁷⁸ Cf. note 2, p.3.

⁷⁹ Règlement (CE) n° 854/2004, annexe I section III chapitre IV point B.

milieu rural est patente. Cette situation est d'ores et déjà très critique en matière de pourvoi de postes en abattoirs de volailles.

- A noter qu'à l'heure actuelle, les vétérinaires contractuels ne sont pas astreints aux obligations de mobilité qui prévalent dans les postes de responsabilité relevant des services de l'Etat.

Ces éléments sont à prendre en considération dans les recrutements, compte tenu du caractère régalien de missions qui requièrent de fortes compétences professionnelles et de l'existence de corps de fonctionnaires adéquats⁸⁰.

d) Le management des équipes d'inspection

Les difficultés de management des équipes de l'administration placées en abattoir ont été régulièrement soulignées au sein du Ministère de l'agriculture et de la pêche, sans que des changements significatifs aient pu être objectivés ailleurs qu'au niveau local, le cas échéant. Il est vrai que cette question recèle un nombre important de paradoxes, voire de blocages liés les uns aux autres.

Le constat le plus complet est établi par l'« Etude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs » publié en janvier 2002 par l'Observatoire des Missions et Métiers (OMM)⁸¹ du Ministère de l'Agriculture. Ce document souligne le besoin d'encadrement de proximité ressenti par ces agents, ainsi que leur perception de l'éloignement de la DDSV.

Le management de ces équipes est en tout état de cause rendu complexe par l'impact des conditions de production évoquées précédemment (*cf. paragraphe A.3, page 21 et le paragraphe a), page 23*).

La diversité des statuts du personnel de contrôle est aussi un facteur de complexité. Si l'autorité technique de proximité (décisions de saisie, etc.) est assurée sans faille par le vétérinaire officiel, l'autorité de pilotage des équipes est définie de manière beaucoup plus floue ; en général, le contrat de travail des vétérinaires officiels non fonctionnaires ne mentionne pas les missions qui lui sont imparties, et notamment pas l'encadrement de l'équipe d'auxiliaires officiels.

Dans ces conditions, l'encadrement se distend face à une équipe qui n'est jamais au complet, et pour laquelle la priorité opérationnelle reste d'occuper chaque jour les postes d'inspection post-mortem sur la chaîne d'abattage.

Ces difficultés d'encadrement se traduisent aussi par des difficultés d'appropriation des démarches d'assurance qualité, qui sont pourtant en cohérence avec les exigences de procédures documentées formulées par le règlement (CE) n° 882/2004.

Les causes de cet état de fait sont probablement multiples ; compte tenu de leur caractère assez généralisé, elles ne peuvent tenir simplement aux hommes, comme le relève indirectement l'étude de l'OMM : « *les responsables de la DDSV ont conscience que l'autonomie est nécessaire pour que les équipes [de contrôle] d'abattoir fonctionnent*⁸² ».

L'implication directe insuffisante des DDSV dans l'organisation concrète du travail des équipes d'inspection (définition des postes, aménagements de sécurité, horaires de chaîne...) contribue certainement, pour une part non négligeable, à cet état de fait.

Il convient donc de renforcer le soutien que les DDSV peuvent apporter aux vétérinaires officiels en matière de management si l'on veut améliorer durablement la situation.

⁸⁰ Ils existent : inspecteurs de la santé publique vétérinaire (cat. A), techniciens supérieurs des services (cat. B) et contrôleurs sanitaires des services (cat. B).

⁸¹ Cf. note 7, p.3.

⁸² P. 69 de l'étude de l'OMM.

2. *La nature et les modalités des contrôles*

On constate de façon générale que la terminologie des contrôles est floue, tant dans la rédaction des instructions centrales que dans le vocabulaire courant utilisé par les agents des services déconcentrés. Cette imprécision de terminologie s'accompagne sur le terrain d'une différenciation faible entre les types d'activités qui concourent à s'assurer du respect de la réglementation. De ce fait, les compétences et les méthodes qui doivent être mises en oeuvre dans les différents types de contrôle sont insuffisamment définies.

La législation communautaire définit (cf. chapitre II.A.2.) les contrôles officiels qui sont constitués, d'une part, des audits d'établissement et, d'autre part, des tâches d'inspection de la viande fraîche. Les audits concernent les bonnes pratiques d'hygiène et les procédures basées sur l'HACCP, c'est-à-dire le contrôle du plan de maîtrise sanitaire dont l'exploitant est responsable. Les tâches d'inspection de la viande fraîche concernent l'ensemble des contrôles qui relèvent de la seule responsabilité de l'autorité sanitaire : exploitation des informations sur la chaîne alimentaire, inspection ante-mortem, protection animale, inspection post-mortem, matériels et sous-produits à risques, échantillonnage, tests en laboratoire.

Les tâches d'audit et d'inspection relèvent de concepts différents. L'audit est un examen de système comportant une partie notable d'examens documentaires faisant appel à une connaissance de l'analyse des dangers, des technologies de production, des moyens de maîtrise selon des principes définis par la méthode de l'HACCP. Les tâches d'inspection sont plus opérationnelles, plus fragmentées, mieux définies et font appel à des connaissances spécialisées et à l'expérience acquises dans le domaine de la santé publique vétérinaire.

On constate que les tâches d'inspection prévalent en abattoirs, sans doute parce que leur exécution est indispensable pour que l'abattoir soit autorisé à fonctionner. Cette situation est cependant renforcée par le fait que la formation des agents de contrôle en matière d'audit doit être largement améliorée.

L'insuffisance des audits d'hygiène et d'HACCP a alourdi notablement les tâches d'inspection qui ont intégré des vérifications permanentes en matière d'hygiène ainsi que des constats de non-conformité effectués au fil du travail d'inspection, communiqués le plus souvent verbalement aux opérateurs sur la chaîne. Paradoxalement, ce système génère une fuite en avant dans laquelle les agents de contrôle se substituent aux responsabilités qui sont celles de l'exploitant en matière de maîtrise sanitaire, parfois même au risque de conflit avec l'opérateur. Par ailleurs, ce système correctif permanent est en contradiction avec l'approche HACCP fondée sur la prévention.

On constate enfin qu'au sein des tâches d'inspection, l'inspection post-mortem prévaut et que l'exercice des missions dites « hors chaîne », même s'il a largement progressé, mérite d'être renforcé dans certains domaines telle que la protection animale qui demande un soutien technique spécialisé de la part du vétérinaire et des techniciens chargés de la santé et de la protection animales à la DDSV.

<p>Les différentes missions qui constituent les contrôles officiels sont insuffisamment définies et individualisées. L'importance des activités d'audit est encore mal prise en compte au sein des abattoirs, ce qui nuit à la définition des responsabilités respectives du professionnel et du contrôleur officiel.</p>

L'exécution des contrôles officiels présente certaines disparités entre abattoirs qui sont évoquées par les représentants de la filière d'abattage comme constituant un fort sujet de préoccupation. L'harmonisation des motifs de saisie des carcasses, qui influe directement sur l'imputation de la perte financière à l'éleveur, au transporteur ou à l'abatteur, a été particulièrement évoquée au cours des entretiens. Des niveaux de sévérité plus ou moins élevés en matière de respect de l'hygiène sont également cités par les professionnels.

La mission CHARON-DASSONVILLE ⁸³ a montré par une enquête effectuée auprès de 30 DDSV, que peu d'entre eux ont organisé une remontée systématique de données en provenance des abattoirs ; ces systèmes hétérogènes ne permettent pas de disposer de signaux objectifs d'alerte quant à d'éventuelles disparités.

Selon des travaux récents⁸⁴ les taux de saisies par abattoir varient pour les bovins de 0,19 à 0,68 %, pour les porcs charcutiers de 0,26 % à 1,14 % et pour les veaux de 0,18 % à 0,42 %. Sans occulter le facteur objectif de variabilité que constitue le type d'approvisionnement en animaux vivants, ces chiffres justifient la réalisation d'une étude approfondie. L'absence d'une base nationale de recueil des saisies ventilées par espèces et par motif de saisie ne permet pas non plus à chaque service de contrôle officiel en abattoir de se comparer aux moyennes nationales. La mise en place de cette base de données nationale passe par l'harmonisation des motifs de saisies qui n'est pas achevée à ce jour.

La mission note ainsi la nécessité urgente de disposer d'outils d'harmonisation, tant du côté des professionnels par les guides de bonnes pratiques d'hygiène que du côté des services de contrôles officiels par la mise en œuvre de procédures harmonisées.

La rédaction des guides de bonnes pratiques d'hygiène est en cours pour les différentes espèces animales.

Un travail important de formalisation et d'harmonisation des contrôles officiels en abattoirs a été réalisé par la DGAL avec l'appui d'agents spécialisés dans les DDSV ; il a permis l'élaboration de grilles d'inspection nationales et de vade-mecum d'interprétation des exigences communautaires. Une première liste nationale de motifs de saisie a été élaborée, en lien avec le projet de système d'information NERGAL-SIGAL développé par la DGAL en abattoirs de bovins (cf. paragraphe III.C.4, page 31). Deux groupes de travail ont été mis en place pour élaborer une liste nationale de motifs de saisie dans la filière volailles et la filière porcs. Ces travaux sont complétés par la mise en place d'une formation à l'audit des plans de maîtrise sanitaire, formation démultipliée par la formation de formateurs.

Il faut cependant rappeler que si les procédures d'harmonisation sont indispensables, l'inspection des viandes constitue un métier à part entière où les compétences et l'expérience individuelles gardent tout leur sens. La professionnalisation du contrôle officiel repose en grande partie sur la préservation de ces compétences « métier » dont les règlements communautaires ont confirmé l'importance. L'examen des conditions de formation initiale des agents de contrôle est à cet égard déterminant.

La mission constate que de nombreux travaux sont en cours, tant du côté des professionnels que du côté des services de contrôles officiels pour établir les documents de référence qui seront les outils de l'harmonisation. La professionnalisation repose aussi sur la préservation d'une approche « métier » indispensable dans le secteur de l'inspection des viandes.

3. Le dispositif de sanctions

Deux procédures d'autorisations administratives sont particulièrement intéressantes à comparer, celle qui concerne les agréments sanitaires qui correspond à une autorisation sanitaire et les autorisations données au titre des installations classées. Ces deux procédures sont initiées par le dépôt d'un dossier associé à un projet, et s'accompagnent d'une instruction du projet en vue de la délivrance de l'autorisation. Le respect de la réglementation afférente est ensuite régulièrement contrôlé. Cette comparaison est d'autant plus intéressante que les DDSV participent à la gestion des deux procédures, et qu'un abattoir relève en général des deux réglementations.

⁸³ Cf. note 6, p.3.

⁸⁴ Nicolas FRADIN – Thèse de doctorat vétérinaire – Ecole nationale vétérinaire de Nantes - 2003

Deux éléments importants ressortent de cette comparaison. La procédure d'autorisation au titre des installations classées associe le public, des élus, des représentants associatifs et des personnes qualifiées aux phases préparant la décision, au travers de l'enquête publique et de l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CDERST). Le dossier d'agrément sanitaire est géré en interne par la DDSV en concertation avec l'équipe chargée des contrôles officiels de l'abattoir.

L'autorisation d'exploiter au titre des installations classées est délivrée par le préfet, après examen de l'avis du CDERST ; l'agrément sanitaire est le plus souvent délivré par l'effet d'une décision administrative signée par le DDSV, par délégation de signature du préfet.

On peut aussi chercher à comparer le poids de l'action régaliennne des services de l'Etat une fois les autorisations administratives accordées, en examinant les sanctions administratives prises ou les procès-verbaux éventuellement établis à l'issue de procédures de contrôle. Cet exercice est difficile, dans la mesure où les sources sont hétérogènes : d'une part, le « bilan d'activité 2005 de l'inspection des installations classées » et, d'autre part, le « rapport annuel d'activité » de la DGAL.

Il convient de préciser que la réglementation sanitaire ne dispose que de deux sanctions administratives, la suspension et le retrait d'agrément, alors que la réglementation relative aux installations classées permet aussi d'imposer une expertise tierce, des travaux d'office ou la consignation au Trésor Public de leur montant estimé en l'attente de réalisation. Ces dernières mesures, directement proportionnelles aux manquements constatés, sont plus facilement mobilisables qu'un retrait d'agrément aboutissant à la fermeture de l'établissement.

Des mises en demeure peuvent en outre être émises par arrêté préfectoral à l'encontre de l'exploitant d'une installation classée, la procédure étant moins formelle (courrier signé du directeur départemental des services vétérinaires) pour un agrément sanitaire.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que la situation réelle de conformité des abattoirs à une réglementation sanitaire, et celle d'équipements industriels à une réglementation protégeant l'environnement, ne sont pas nécessairement identiques. Malgré cette diversité, on ne constate pas de différence significative quant à l'usage des sanctions aboutissant à la suspension ou à l'arrêt d'activité d'un établissement industriel ou d'un abattoir au titre de la réglementation sanitaire ou au titre de la réglementation des installations classées, représentant moins de 1 % des cas.

Les écarts quant à l'usage des mises en demeure ne peuvent être actuellement mesurés au niveau central ; on constate que cette procédure est utilisée de manière active pour les installations classées, au taux de 8 % pour les établissements industriels suivis par les DRIRE. Les travaux d'office (ou la consignation) concernent en outre 0,8 % de ces industriels.

L'Office Alimentaire et Vétérinaire, à l'issue de sa dernière mission en France, a relevé « l'absence d'un système de sanctions proportionnées aux déficiences identifiées, [qui] reste une raison de préoccupation majeure ». Il ne semble pas, aux yeux de la mission, que les projets de textes réglementaires préparés depuis lors répondent complètement à cette préoccupation.

4. Le pilotage central

Le pilotage central de l'évolution de l'inspection sanitaire en abattoir a peut-être initialement souffert à la parution des règlements communautaires de la difficulté à apprécier la portée de ce corpus juridique. La nature des évolutions induites et l'impact sur l'organisation des services ne semblent pas avoir été l'objet d'un diagnostic qui ait été porté à la connaissance des services déconcentrés. Ceci témoigne peut-être d'une hésitation première sur la nature de ce nouveau droit, simple ajustement réglementaire ou rénovation profonde du système d'inspection sanitaire.

Le travail sur le nouveau droit communautaire a ainsi été directement pris en charge par les bureaux sectoriels, et intégré parmi des activités marquées par la gestion quotidienne de dossiers particuliers, souvent urgents. Concrètement, cette approche a pu contrarier l'instauration d'un traitement transversal du dossier au sein même de la DGAL, générer certaines inquiétudes parmi les

agents de contrôle qui s'interrogent sur l'avenir de l'inspection sanitaire en abattoirs, voire freiner l'avancement de certains travaux techniques faute d'arbitrages stratégiques.

Toutefois, la mission souligne que l'adoption récente du projet stratégique de la DGAL instaure un outil de pilotage qui répond aux besoins.

Ce projet comporte trois objectifs stratégiques déclinés en huit objectifs opérationnels qui sont en lien direct avec la modernisation de l'inspection sanitaire dans les abattoirs.

Les modalités de mise en œuvre organisationnelle de ce plan stratégique vont être désormais déterminantes dans le pilotage de ce chantier par l'autorité centrale.

Le pilotage central a également été tributaire de l'avancement du système d'information de la DGAL (SIGAL) qui est un outil stratégique pour développer de nouveaux schémas organisationnels. SIGAL est la base de données nationale sanitaire du MAP mise en service en octobre 2001 et développée au fur et à mesure des besoins. Ciblée au départ sur l'administration des opérations de prophylaxie collective des maladies animales, elle s'est progressivement étendue aux contrôles officiels dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, puis à la gestion des affectations opérationnelles des agents dans les DDSV, au contrôle de gestion et à la mise en place de la démarche assurance qualité.

La mission a constaté l'évolution récente du système puisque le programme de développement 2006 comporte de nombreux travaux parmi lesquels la poursuite du sous-projet NERGAL en abattoir. Le projet NERGAL, initié en mars 2005, a été implanté à titre de test dans un abattoir de bovins à fort tonnage qui se trouvait dans un contexte de restructuration de son système d'information puis a été développé dans trois autres abattoirs du même groupe ; NERGAL est relié au système d'information de l'exploitant, en extrait certaines données prédéterminées et y réinjecte les données du résultat du contrôle officiel.

La prochaine étape de développement porte sur la gestion de l'ensemble des informations de la chaîne alimentaire (ICA)⁸⁵ dont doit disposer le service de contrôle pour l'analyse des risques et le retour vers les éleveurs des constats sanitaires du contrôle. Il est prévu qu'une partie des informations de la chaîne alimentaire sera extraite des informations disponibles auprès des professionnels, complétées par les données déjà présentes dans SIGAL qui sera relié à NERGAL. Ce système sera développé sur l'ensemble du territoire.

Cependant, certaines données indispensables au pilotage de la rénovation de l'inspection en abattoirs ne sont pas encore accessibles à partir de la base, telles que les tonnages saisis lors des contrôles, leur ventilation par motif de saisie ou le recensement des petites structures d'abattage de volailles.

Par ailleurs, un volet « ressources humaines » a été développé au sein du système SIGAL, qui permet de recenser les ETP par affectation opérationnelle et par mission ; cette application sert à calculer les dotations objectives des DDSV qui correspondent à une répartition théorique des ressources fondée sur le poids des missions de chaque DDSV. La mission a constaté que l'extraction de données opérationnelles à partir de SIGAL en matière d'affectations nécessite de nombreuses vérifications manuelles, notamment de comparaison avec la base de données d'effectifs EPICEA propre à l'ensemble du ministère. Seul un travail approfondi de vérification de chaque donnée permet ainsi de rapporter les ETP affectés en abattoirs aux tonnages produits dans ces établissements.

Le défaut de certaines données est actuellement pallié par la mise en œuvre de plusieurs questionnaires adressés aux DDSV pour disposer d'un état des lieux approfondi dans les différentes filières d'abattage ; compte tenu de sa lourdeur, ce type d'enquête ponctuelle a vocation à laisser la place à des développements au sein de SIGAL pour recueillir en temps réel les paramètres strictement nécessaires à la gestion du système.

⁸⁵ Ensemble des informations pertinentes en provenance de l'élevage qui accompagnent les animaux vivants à l'abattoir et qui permettent, en amont et en complément de l'inspection en abattoir, d'évaluer le risque sanitaire présenté par l'animal ou le lot d'animaux.

D. Le financement des contrôles officiels

1. Le régime actuel, issu de la directive 85/73/CEE

a) Les dispositions communautaires

Dès 1985, la directive du Conseil 85/73/CEE a introduit au plan communautaire le principe de la perception de redevances sanitaires d'abattage et de découpage pour les viandes de boucherie et de volailles, destinées à couvrir les frais d'inspection sanitaire. Cette directive offre une certaine latitude dans la détermination du montant de la redevance sanitaire d'abattage :

- pour couvrir des coûts plus élevés, les Etats peuvent majorer pour un établissement donné les montants forfaitaires prévus par la directive ou percevoir une redevance couvrant les frais effectivement encourus⁸⁶ ;

- à l'inverse, si la structure des abattoirs, le « rapport existant entre vétérinaires et inspecteurs »⁸⁷ et les coûts salariaux des agents s'écartent de ceux de la moyenne communautaire retenue pour le calcul des montants forfaitaires prévus par la directive, les Etats « peuvent y déroger à la baisse jusqu'à concurrence des coûts réels d'inspection »⁸⁸.

Cette possibilité générale de déroger au taux plancher communautaire (dans la limite du coût réel de l'inspection) disparaît au 1^{er} janvier 2008⁸⁹.

b) Les mesures nationales

Les dispositions communautaires sont transposées dans le code général des impôts (art. 302 bis N à art. 302 bis R pour la redevance sanitaire d'abattage ; art. 302 bis S à art. 302 bis W pour la redevance sanitaire de découpage). S'ajoute aux deux redevances d'abattage et de découpage une redevance sanitaire dite « résidus », destinée à couvrir les frais du contrôle de certaines substances et de leurs résidus (art. 302 bis WC du code général des impôts).

Le fait générateur est constitué, pour les deux redevances sanitaires d'abattage et « résidus », par l'opération d'abattage. Concernant la redevance sanitaire de découpage, le fait générateur est soit l'opération de découpage chez l'abatteur, soit l'enlèvement chez ce dernier de la viande à découper⁹⁰.

La perception est réalisée pour les trois redevances au niveau de l'abattoir⁹¹. Pour la redevance de découpage, les abatteurs éprouvent des difficultés, variables selon les filières animales, à répercuter sur l'aval, à savoir les ateliers de découpe, leur quote-part des montants acquittés. De même, la redevance « résidus » est mal répercutée sur l'amont comme sur l'aval.

Il faut compléter cet état des lieux en ajoutant que les abatteurs acquittent également une taxe d'abattage, prévue à l'art. 1609 septuiesimes du code général des impôts, destinée à financer le service public de l'équarrissage et affectée à l'office de l'élevage. Cette taxe, dont le montant annuel s'élève à 90 M€ environ⁹², a également posé des difficultés de répartition sur l'ensemble de la filière, de l'élevage à la commercialisation finale.

Les trois redevances sanitaires d'abattage, de découpage et « résidus » sont constatées et recouvrées suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties, privilèges et sanctions qu'en matière

⁸⁶ Annexe A, chapitre 1^{er}, art. 4.

⁸⁷ Comprendre : le ratio entre vétérinaires et auxiliaires.

⁸⁸ Dans la limite de 55 % des montants forfaitaires prévus par la directive. Annexe A, chapitre 1^{er}, art. 5.

⁸⁹ Cf. II.A.4, p. 11.

⁹⁰ CGI art. 302 bis N (abattage), art. 302 bis WC (résidus), art. 302 bis S (découpage).

⁹¹ CGI Annexe III, art. 111 quater A (abattage), art. 111 quater L (découpage).

⁹² Source : PLF 2007.

de taxe sur la valeur ajoutée. Les chiffres servant de base aux calculs sont déclaratifs (déclarations mensuelles).

A noter que les saisies partielles ou totales ne donnent pas lieu au remboursement des redevances sanitaire d'abattage et « résidus »⁹³. Cela renforce des attentes des abatteurs sur l'harmonisation des motifs de saisie sur l'ensemble du territoire national (cf. III C.2, p. 28).

c) Sur le plan juridique, le dispositif actuel correspond davantage à une taxe qu'à une redevance, en dépit de sa dénomination

Les contrôles officiels sont réalisés au titre de l'intérêt général dans le cadre de la santé publique et leur financement relève plus dès lors d'une imposition de toute nature, ainsi que le développe le chapitre II.A.4.

d) Le tarif de ces redevances sanitaires

Un arrêté conjoint du ministre de l'économie des finances et du budget et du ministre chargé de l'agriculture, codifié à l'annexe IV du code général des impôts fixe les tarifs :

- pour la redevance sanitaire d'abattage, l'art. 50 terdecies prévoit un taux par tête qui diffère selon les espèces ;
- pour la redevance sanitaire de découpage, l'art. 50 quaterdecies prévoit un taux par tonne qui diffère selon les espèces ;
- pour la redevance « résidus », l'art. 50 quaterdecies-0 A ter prévoit un taux par tonne.

Le tarif des trois redevances sanitaires n'a pas évolué depuis 1999⁹⁴. Il n'a donc pas suivi l'évolution du niveau général des prix (+ 14 % environ entre 1999 et 2006), ni l'évolution du coût réel des contrôles.

e) Les montants recouverts

Les chiffres qui suivent ont été communiqués par la Direction générale des impôts (exercice 2006) :

- 48 641 304 € pour les redevances sanitaires d'abattage et de découpage. Ce chiffre est à comparer avec le coût estimé pour l'Etat des agents en charge de l'inspection sanitaire en abattoirs : 60,5 M€ en 2006.
- 6 164 750 € pour la redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus.

f) Le montant des redevances perçues est versé au budget général de l'État

Il n'existe pas de fonds de concours qui affecte ces montants sur le budget dévolu au programme 206 « Sécurité sanitaire des aliments ». Cela explique en partie la difficulté qu'a rencontrée la mission pour obtenir les chiffres des montants recouverts (à titre de comparaison, les montants de la taxe d'abattage sont bien individualisés, car ils font l'objet d'une affectation à l'Office de l'élevage).

⁹³ CGI Annexe III, art. 111 quarter I (abattage) et CGI Annexe II, art. 267 quater H (résidus). Les saisies ne donnent pas lieu à perception de la redevance sanitaire de découpage (CGI Annexe III, art. 111 quater N).

⁹⁴ Arrêtés du 19 septembre 1999.

2. Problématiques induites par les nouvelles obligations communautaires

a) *Le montant actuel de la redevance ne permet pas de couvrir le coût réel de l'inspection sanitaire sur l'ensemble des abattoirs.*

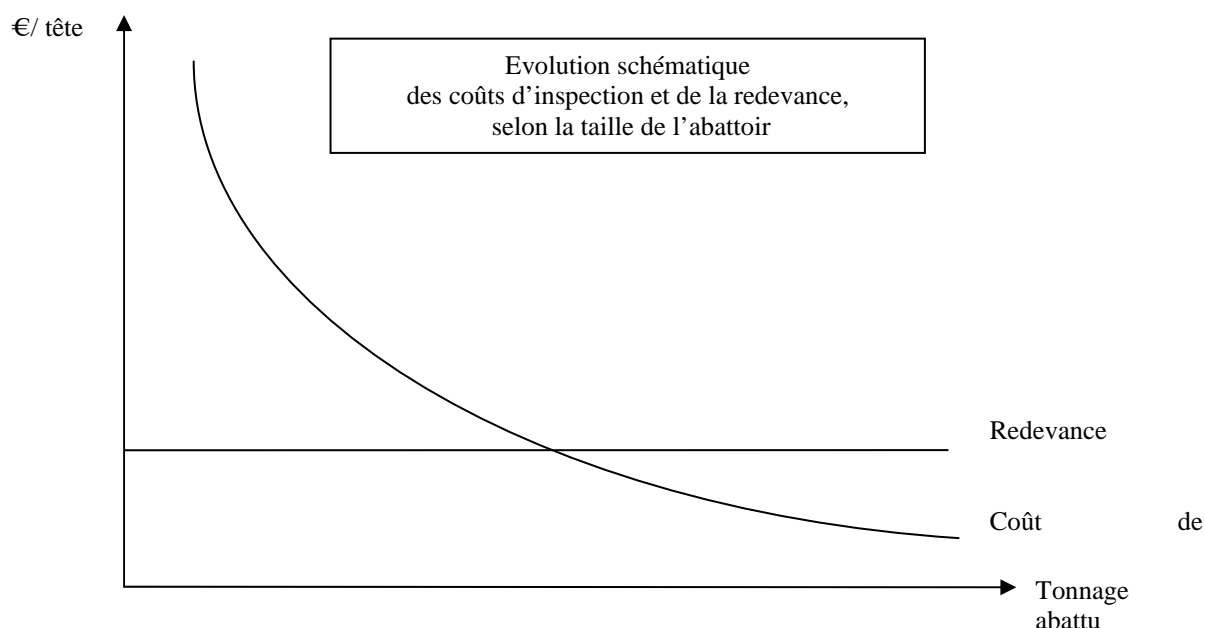
En l'absence à l'heure actuelle d'une répartition analytique des dépenses concourant à l'inspection en abattoir, la mission n'a pas été en mesure de déterminer avec précision le niveau de la contribution nette de l'Etat. Il est probable qu'elle se situe aux alentours de 20 M€⁹⁵.

b) *Le coût de l'inspection rapporté à la tête abattue est variable d'un abattoir à l'autre*

Ces coûts varient selon les espèces et les tonnages. Bien que l'Etat dépense globalement plus au titre des contrôles officiels que le montant de la redevance, il se pourrait que certains gros ou très gros abattoirs soient des contributeurs nets, tant par l'organisation des abattages que par celle des contrôles afférents.

Les trois redevances sanitaires sont actuellement proportionnelles à la production de l'abattoir ou de l'atelier de découpe, puisqu'elles sont calculées sur la base d'un taux forfaitaire par tête (abattage) ou par tonne (découpage et « résidus »). En revanche, le coût réel de l'inspection sanitaire n'est pas proportionnel à la production, en raison de coûts fixes élevés et de rigidités à la baisse en terme d'ETP pour les petits tonnages et de fortes économies d'échelle pour les tonnages élevés.

Le double effet de ciseau qui existe entre la redevance et le coût réel de l'inspection, pour les abattoirs qui s'écartent d'une production moyenne, peut être schématisé de la façon suivante, tant pour la filière bovine que pour la filière porcine ⁹⁶:



Ainsi, des transferts financiers entre abattoirs sont indirectement générés au travers des redevances sanitaires. Ces transferts invisibles contribuent à maintenir à un niveau élevé les coûts de l'inspection sanitaire : ils n'incitent ni les professionnels ni les autorités sanitaires, au plan national comme au plan local, à conjuguer leurs efforts pour maîtriser les coûts, en adaptant l'organisation de production de l'abattoir et/ou en aménageant l'organisation de l'inspection.

⁹⁵ Sur la base suivante : RECETTES = 50 M€ et DEPENSES = 70 M€

⁹⁶ Cf. annexe D : les personnels de l'inspection sanitaire en abattoir

c) La comparaison du taux de la redevance sanitaire d'abattage au plancher communautaire

Les taux minima communautaires intègrent le financement des mesures de contrôle mises en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits. Par ailleurs, il a été noté que le tarif des redevances sanitaires n'a pas évolué depuis 1999, et n'a donc pas intégré l'inflation de 14 % environ.

Ces deux éléments doivent être pris en compte pour appréhender le différentiel entre le taux plancher communautaire, applicable au plus tard au 1er janvier 2008, et le taux applicable aujourd'hui en droit français.

La comparaison du taux plancher communautaire (qui inclut la redevance « résidus ») avec les taux applicables aujourd'hui (abattage + « résidus ») conduit à relativiser la hausse à venir :

Si l'on prend l'exemple d'un gros bovin de 350 kg de carcasse, le taux cumulé abattage + « résidus » actuellement applicable en France est de 4,59 €⁹⁷, contre 5 € pour le plancher communautaire, soit un écart de 8,9 %. La prise en compte du rappel d'inflation de + 14 % depuis la dernière hausse des taux de redevances couvrirait largement cet écart.

Pour un porc charcutier de 80 kg de carcasse, le taux cumulé abattage + « résidus » actuellement applicable en France est de 0,90 €⁹⁸, contre 1 € pour le plancher communautaire, soit un écart de 11 %, lui aussi couvert largement par le rappel d'inflation.

Pour les volailles, l'écart entre le taux actuellement en vigueur (hors ajout de la redevance « résidus », dont le montant par tête est très faible) et le plancher communautaire est de 8 %, lui aussi couvert largement par le rappel d'inflation.

d) Le taux de la redevance sanitaire de découpage est inférieur au taux plancher communautaire

L'écart le plus élevé concerne le secteur bovin où l'écart entre le taux actuel et le plancher communautaire est de 19 %, supérieur au rappel d'inflation depuis 1999.

⁹⁷ 4,12 € au titre de la redevance sanitaire d'abattage et $(1,35 \times 350) / 1\ 000 = 0,47$ € au titre de la redevance sanitaire « résidus ».

⁹⁸ 0,79 € au titre de la redevance sanitaire d'abattage et $(1,35 \times 80) / 1\ 000 = 0,11$ € au titre de la redevance sanitaire « résidus ».

