



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

INTRODUCTION

Quels effets des politiques de santé publique sur la profession vétérinaire ? ¹

Ce numéro de la *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement* est né d'une suggestion des membres du comité de rédaction et de la rencontre de chercheurs ayant mutuellement pris connaissance de travaux portant sur les transformations des politiques de santé publique et leurs incidences sur la profession vétérinaire et ses pratiques. Il nous a semblé utile, dix ans après la parution de l'ouvrage de référence de Ronald Hubscher (1999), d'établir un état des lieux de cette profession, sans prétendre à l'exhaustivité, dans un contexte où le rapport qu'entretient l'État à la mission de santé publique et aux groupes professionnels du secteur de la santé se modifie rapidement, sans qu'il soit possible de repérer clairement ce qui est de l'ordre de l'irréversible ou non. Sans doute vivons-nous une période qui commence à tirer les leçons de la décennie 1990 durant laquelle la santé publique a connu des bouleversements, tant en médecine humaine que vétérinaire, sous l'effet conjugué de l'harmonisation des standards réglementaires européens et des crises sanitaires retentissantes, comme l'affaire du sang contaminé ou la crise de la vache folle, et qui posèrent à l'Etat le problème de sa responsabilité – sociale et juridique – à l'égard de sa fonction de préservation des populations. La naissance, à la fin de cette décennie, d'instances sanitaires telles que l'agence française de sécurité sanitaire (AFSSA) ou l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a contribué à redéfinir de façon tangible les rôles et les prérogatives des professionnels de la santé (Torny, 2007). En ce qui concerne les vétérinaires, libéraux comme fonctionnaires, la mise en œuvre de ces changements s'opère véritablement durant les années 2000, avec des missions davantage orientées vers l'expertise, la veille sanitaire, le contrôle réglementaire, la pratique gestionnaire de la relation à l'élevage (les vétérinaires de guidance) ou l'accompagnement des acteurs de la filière agroalimentaire sur le chemin de la responsabilisation à l'égard de leurs productions. Cette voie est clairement celle de la normalisation procédurale, comme dans d'autres secteurs d'activités, fondée sur des plans de maîtrise de la qualité et de gestion des risques sanitaires, et outillée par des systèmes de traçabilité et d'autocontrôle. En retour, les professionnels de la santé publique sont chargés d'appliquer ces principes à leurs propres activités. Les modes d'action qui en découlent s'inscrivent dans le cadre d'un système sanitaire dont l'un des moteurs est l'amélioration continue de la sécurisation sanitaire, c'est-à-dire un système structurellement changeant. Les versions successives de la réglementation sanitaire, qu'il s'agisse de la « nouvelle approche », de la *food law* ou du « paquet hygiène »

¹ Cette introduction a bénéficié de la relecture bienveillante de Laure Bonnaud et d'Anne Lhuissier (INRA, Ivry). Nous tenons à remercier le secrétariat de rédaction de la Revue pour sa remarquable participation à l'élaboration de ce numéro spécial.

actuellement en cours de révision, attestent d'une configuration sophistiquée du droit dont le socle s'appuie sur des normes à la fois privées et publiques (Demortain, 2008 ; Bonnaud et Coppalle, 2008). À ce remaniement du paysage, il faut ajouter, pour les services vétérinaires, la mise en œuvre du *New Public Management* dans un contexte où s'opère une harmonisation réglementaire par le haut et un fonctionnement en déconcentré par le bas (comme c'est le cas dans le milieu hospitalier). La révision générale des politiques publiques (RGPP) se traduit par la restriction des budgets alloués aux services administratifs et leur définition, non plus par fonctions ou missions d'intérêt général, mais par projets à moyens ou courts termes. Les réductions d'effectifs annoncées et les réformes en cours représentent pour les agents des services vétérinaires de l'État une menace directe pour l'indépendance de leurs missions et pour leur existence même, à tel point qu'ils se sont engagés dans un mouvement national de grève en octobre 2009².

On comprend bien que les changements en cours participent à la reconfiguration des logiques et des valeurs professionnelles, mais aussi des pratiques et des statuts, des caractéristiques sociales et culturelles des vétérinaires. Ronald Hubscher (1999, pp. 316-358) avait déjà identifié des mutations professionnelles engagées, pour certaines, à partir des années 1970. Les mutations techniques de l'élevage d'abord, « conséquence de l'idéologie productiviste et de la politique agricole commune », ainsi que « l'expansion du secteur des animaux de compagnie » (p. 333) ont modifié les rapports que les vétérinaires entretenaient avec certains acteurs sociaux. L'auteur établit une relation de causalité entre le déclin de l'activité rurale qui caractérisait ce « métier d'homme » et sa féminisation progressive (le basculement en faveur des femmes s'opère au début des années 1990). Les procédures de filtrage auxquelles se sont livrées les écoles vétérinaires orientées vers l'excellence ont, pour leur part, modifié le profil social des promotions étudiantes, davantage issues de milieux citadins et de catégories professionnelles supérieures et libérales (p. 316-317). Ces changements se sont accompagnés de pratiques de plus en plus « gestionnaires et mercantiles » (p. 336), mais sans doute aussi d'un éclatement de la profession vétérinaire en métiers aux spécialisations techniques toujours plus abouties. Car si Ronald Hubscher s'est surtout intéressé à la pratique vétérinaire libérale, il faut noter, comme ce fut l'objet de l'ouvrage collectif *Une profession aux multiples visages, le vétérinaire* (Rondeau, 2001), que le champ d'intervention, déjà étendu, se diversifie et se complexifie. Qu'en est-il aujourd'hui ? De quels vétérinaires parlons-nous ? Si les contributions de ce numéro font la part belle au secteur d'activité attaché à l'inspection vétérinaire (du fait de sa résonance avec les politiques de santé publique), des liens s'établissent forcément avec

² A l'appel d'une intersyndicale regroupant la CGT, la CFDT, SUD Rural, FO et le SNISPV (Syndicat National des Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire), des journées d'actions et de grèves ont été organisées du 12 au 16 octobre 2009 afin de réclamer l'embauche d'agents titulaires en nombre suffisant pour assurer les missions de service public, mais aussi pour demander l'arrêt du transfert de ces missions aux industriels, au secteur privé et aux vétérinaires libéraux. Cf. « La colère des services vétérinaires », *Le Dauphiné Libéré*, 13 octobre 2009 ; « Grève des vétérinaires. Les abattages interrompus dans les abattoirs de Limoges et Bessines », *La Montagne*, 13 octobre 2009 ; « L'inspection vétérinaire se met en grève pour le service public », communiqué des organisations syndicales CGT, SUD, CFDT et SNISPV, Paris, 13 octobre 2009.

les vétérinaires praticiens. D'une part, nombre de professionnels partagent leur activité entre l'exercice indépendant et salarié, soit au cours de leur carrière, soit de façon simultanée, ce qui tend à brouiller les frontières statutaires. D'autre part, un récent rapport sénatorial fournit un état des préoccupations des autorités sur l'avenir de la profession dans son ensemble (Guené, 2008). Au cœur des débats actuels sur la menace que représente la RGPP pour le maintien d'une inspection vétérinaire d'État, le rapport envisage l'évolution du rôle de la pratique vétérinaire libérale dans le système public de surveillance et de gestion des risques de la filière animale, notamment au moment de crises et d'épizooties. Il s'agit de « renforcer » la politique de veille sanitaire contrariée par le déclin de l'activité rurale et les difficultés à maintenir un maillage territorial cohérent. Des recommandations sont faites pour confier aux « libéraux » de nouvelles missions au titre de la santé publique en facilitant les modalités d'agrèments. Mais, plus largement, pour mieux établir les besoins, le rapport fait un bilan instructif de l'évolution démographique au sein de la profession entre 1994 et 2007, que nous reproduisons ici :

Tableau 1. Effectifs et catégories d'activités professionnelles vétérinaires en France entre 1994 et 2007

Catégories d'activités professionnelles	1994	1999	2007
Vétérinaires en activité	12 798*	14 243	16 821*
Salariés du secteur public	1 564	1 901	2 157
Salariés du secteur privé et conseil	1 019	1 392	1 606
Cabinets ou cliniques vétérinaires	5 272	5 555	5 774
- Praticiens libéraux	7 805	8 309	9 232
- Praticiens salariés	2 410	2 641	3 826
Secteur d'activité			
- Canin et mixte prédominant canin	5 145*	7 892*	9 680*
- Rural et mixte prédominant rural	2 437	2 613	2 535
- Equin	172	330	590

Note : * : données recomposées

Source : annuaires vétérinaires Roy, repris par Guené (2008, p. 16)

Au-delà d'une évolution notable des effectifs vétérinaires en activité et en dépit d'un *numerus clausus* contesté³, il faut remarquer la progression tendancielle de l'activité salariée (39 % des effectifs en 1994, 41,6 % en 1999 et 45,1 % en 2007) : elle correspond, comme dans d'autres professions de la santé, aux choix de carrières des femmes, obligées plus souvent que les hommes de concilier leurs activités professionnelles et familiales (Le Feuvre, 2001). La révision conjoncturelle de l'engagement public en matière de gestion sanitaire après la crise de la vache folle est un autre facteur d'explication plausible de cette montée du salariat. En témoignage le

³ Le rapport souligne que la profession reste attractive et que les étudiants savent contourner le *numerus clausus* instauré en France en menant leurs études à l'étranger, notamment en Belgique. Ainsi, en 2006, sur les 744 nouveaux vétérinaires inscrits à l'Ordre, 310 (41 %) ont obtenu leur diplôme hors de France, alors que la moyenne pour la décennie 1990 était de 15 % (Guené, 2008, p. 16). Ce contournement du *numerus clausus*, considéré de longue date comme inadapné à la réalité de la demande, est rendu possible par la reconnaissance des diplômes au niveau européen.

doublément des effectifs des inspecteurs en santé publique vétérinaire entre 1997 et 2007⁴. Les données confirment également l'inexorable hausse de la spécialité canine aux dépens d'une spécialité rurale en déclin (la proportion de la spécialité canine représente 67,8 % de l'ensemble des secteurs canins et ruraux en 1994, 75,2 % en 1997 et 79,4 % en 2007). Cette tendance entérine les transformations du monde de l'élevage et les considérations d'une nouvelle génération à l'égard d'une pratique rurale jugée moins attractive et plus contraignante que l'exercice canin, souvent citadin.

Il faut donc acter le principe d'une figure vétérinaire polymorphe en mutation et non d'un groupe professionnel aux caractéristiques homogènes et intangibles. Sous des angles divers, les contributions de ce numéro envisagent son analyse en tant que catégorie de la pratique quotidienne, dans le sens proposé par Jean-Michel Chapoulie (1973, p. 109) : « *en partant de la différenciation des conditions d'exercice pour dégager les propriétés de l'unité de la pratique des groupes professionnels* ». Avec l'intention de saisir le rapport qu'entretient l'État à la santé publique, il s'agit bien de mettre en relation les activités concrètes, les pratiques et les usages, les positionnements statutaires, les formations et les trajectoires, à partir des « *articulations entre logiques professionnelles et politiques publiques* » (Schweyer, 2007, p. 43). À ce titre, les vétérinaires de la surveillance et de l'inspection sanitaires sont à la fois producteurs, médiateurs et récepteurs d'une normalisation sanitaire qui se formalise dans des instances publiques et privées (Lascoumes, 1990, p. 48-49). Ces instances sont devenues des lieux d'exercice de la profession et des espaces de redéfinition des cadres d'activité dont les orientations techniques, managériales et procédurales font aujourd'hui débat. Car, en même temps que l'action publique qu'elles engagent représente un moyen de pérenniser le recours au savoir vétérinaire dans des domaines sanitaires étendus, elles participent certainement à « l'érosion du statut » (Schweyer, 2007, p. 43) d'une profession établie, mais qui comme d'autres ne l'est pas de manière définitive.

Dans cette perspective, **Thomas Alam** propose une analyse des incidences institutionnelles et professionnelles de la crise de la vache folle, qui a eu notamment pour effet d'accélérer la recomposition des politiques de sécurité sanitaire et la création d'instances sanitaires comme l'AFSSA. Dans ce contexte, les inspecteurs vétérinaires, traditionnellement dominés ou marginalisés au sein du ministère de l'Agriculture, ont trouvé l'occasion d'une autonomisation partielle à la faveur d'un rapprochement avec le ministère de la Santé. Le regain de prestige administratif du corps qui en découle pour les vétérinaires n'est pas exempt de conflits d'intérêts, notamment autour de la prise en main de la DGAL (direction générale de l'alimentation). Les inspecteurs vétérinaires qui ont accompagné la réforme des liens tutélaires et des prérogatives vétérinaires ont en retour subi une amputation de leurs compétences historiques au profit d'un rôle d'expertise plus affirmé. Ils ont ainsi participé à une rationalisation managériale, destinée tout autant à optimiser les performances des activités de contrôle de la chaîne alimentaire qu'à gérer la pénurie de personnel. Ce sont les effets de ces transformations sur les pratiques professionnelles des inspecteurs vétérinaires qui sont analysés par

⁴ Document de synthèse du Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire : « *Réflexions sur le corps des ISPV et sa politique de gestion* », 17 décembre 2007, 12 p., http://www.snispv.org/fichier/071712_VF_reflexions_sur_le_corps.PDF

Laure Bonnaud et Jérôme Coppalle. Chargés d'accompagner la mise en place des instruments de maîtrise sanitaire dans les entreprises agroalimentaires, les inspecteurs font l'expérience du caractère contradictoire des dispositifs réglementaires issus d'une hybridation des normes publiques et privées. La mise sous assurance qualité des activités d'inspection pour accompagner le contrôle des systèmes HACCP dans les entreprises entraîne le développement d'une compétence gestionnaire et d'une spécialisation technique des agents. Les injonctions contradictoires auxquelles ils sont soumis en situation soulèvent la question plus générale des modes de régulation qui tendent à se complexifier dans le cadre d'une organisation déconcentrée des services et d'une harmonisation réglementaire européenne. L'analyse confirme que les espaces juridiques et le droit sont par essence négociables. Ils existent parce qu'ils sont mobilisés par les acteurs (Stanziani, 2007, pp. 275-288) à travers leur pratique de socialisation et de mobilisation du rapport à la mission de santé publique. Sur un terrain analogue, **Séverin Muller** focalise son attention sur les activités de contrôle vétérinaire en continu dans les abattoirs, montrant les difficultés à mener à bien une mission de santé publique alors que les moyens humains sont structurellement insuffisants et que les nouvelles approches réglementaires contribuent à un empilement de procédures, parfois réversibles. C'est l'occasion de souligner que l'activité des vétérinaires prend sens également à travers celle des personnels qui travaillent à leurs côtés. Les services vétérinaires sont composés d'agents techniciens et inspecteurs issus de mondes sociaux différents qui influent sur les relations de coopération avec les contrôlés et de subordination au sein des structures hiérarchiques. Alors que les méthodes de contrôle décrites, fondées sur la négociation locale et l'habileté relationnelle des agents, correspondent aux préceptes d'un système de surveillance sanitaire orienté vers l'autocontrôle et la responsabilisation des industriels, elles sont institutionnellement remises en cause au profit d'un contrôle plus distant et procédural, jugé mieux à même de résoudre le problème de la responsabilité juridique de l'État à l'égard de la santé. Cette recomposition des politiques de santé publique, mais aussi des pratiques et des champs d'intervention qui y sont associés, bouscule le rapport qu'entretiennent les agents vétérinaires à une mission définie dans le cadre de l'intérêt général. C'est sur cette base que **Philippe Fritsch** mène une réflexion sur la composition du corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV), corps nouvellement constitué pour mieux répondre à la « nécessaire » modernisation des missions de santé. L'apport de cette recherche consiste d'abord à identifier finement les caractéristiques sociales et culturelles des fonctionnaires qui composent le corps des ISPV pour mieux saisir, à partir de leurs trajectoires et de leurs aspirations, les raisons qui les incitent à se tourner vers le fonctionariat plutôt que vers l'activité libérale. P. Fritsch souligne certaines évolutions telles que le déclin de l'origine rurale, une élévation du niveau social des familles d'origine, un rajeunissement et une féminisation du recrutement. Ces derniers aspects ne sont pas sans lien avec la valorisation des prérogatives normatives et procédurales de la fonction auxquelles semblent être attachés les plus jeunes et les femmes, tandis que les hommes ayant acquis une certaine ancienneté sont davantage enclins à s'inscrire dans des jeux de pouvoir par la négociation plutôt que par la règle. Cette bipolarisation souligne de façon originale les tensions qui animent les réformes en cours des politiques publiques en matière de santé. La dernière contribution de ce numéro propose un regard décalé puisqu'il n'y est

plus question de la relation à l'État ou de l'activité d'inspection : il s'agit surtout de faire un état des bouleversements que connaît la profession vétérinaire en Suisse et qui, par de nombreux aspects, caractérisent les orientations générales décrites précédemment. **Muriel Surdez** montre comment se « lézardent » les fondements historiques du groupe des praticiens vétérinaires, confrontés à une recomposition des hiérarchies et à un éclatement des spécialisations à mesure que les animaux d'élevage perdent du terrain au profit des animaux de compagnie. À l'encontre des études décrivant habituellement ce phénomène, le processus de féminisation qui accompagne cette tendance se formalise non par une dévalorisation de la profession, mais par sa redéfinition identitaire. Les femmes s'insèrent de façon privilégiée dans une spécialité en vogue et économiquement rentable, mais dans une position subordonnée. Le choix qu'elles font plus souvent du salariat contribue à bousculer la valeur cardinale de l'identité vétérinaire, fondée sur la pratique libérale et indépendante. Ce sont bien alors les fondements de ce qui compose la profession qui s'en trouvent ébranlés.

Par la diversité des terrains et des approches proposées, nous souhaitons que ce travail collectif devienne une occasion de réfléchir plus largement aux changements que connaissent aussi d'autres groupes professionnels de la santé, subissant une redéfinition des cadres d'exercice sous l'effet de transformations législatives et réglementaires, et qui sont un test pour les orientations des politiques normatives contemporaines dans le domaine de la santé publique. Sous cet angle, notre « état des lieux » de l'activité vétérinaire vise à mieux identifier la dynamique des réformes envisagées actuellement qui établissent de nouvelles passerelles pour des missions traditionnellement dévolues aux inspecteurs publics et confiées aux praticiens libéraux ou à des agents professionnels d'autres secteurs. Il en découle une redéfinition et des ajustements de rôles et de prérogatives des vétérinaires entre eux, mais aussi de leur rapport aux agents professionnels avec lesquels ils sont en relation, remettant finalement en cause, comme le précise Muriel Surdez dans ce numéro, « le pouvoir d'autorégulation des professions libérales qualifiées ».

Séverin MULLER
Clersé-CNRS, Université de Lille 1

Bibliographie

- Bonnaud L., Coppalle J. (2008) La production de la sécurité sanitaire au quotidien : l'inspection des services vétérinaires en abattoir, *Sociologie du travail* 50, 15-30.
- Chapoulie J.-M. (1973) Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels, *Revue française de sociologie* 16, 86-114.
- Demortain D. (2008) La légitimation par les normes : experts transnationaux, Commission européenne et régulation des aliments nouveaux, *Sociologie du travail* 50, 1-14.

- Hubscher R. (1999) *Les maîtres des bêtes. Les vétérinaires dans la société française (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, Odile Jacob, 441 p.
- Lascoumes P. (1990) Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique* 40, 43-71.
- Le Feuvre N. (2001) La féminisation de la profession médicale : voie de recomposition ou de transformation du « genre » ?, in : *Femmes et hommes dans le champ de la santé. Approche sociologique*, Aiach P., Cèbe D., Cresson G. et Philippe C. (éds), Rennes, Presse de l'ENSP, 197-228.
- Rondeau C. (2001) *Une profession aux multiples visages, le vétérinaire*, Paris, Economica, 338 p.
- Schweyer F.-X. (2007) Médecins, pharmaciens, ingénieurs. Les corps techniques de l'Etat en santé publique, *Santé publique*, 19 (1), 37-51.
- Stanziani, A. (2007) *Dictionnaire historique de l'Economie-Droit, XVIII^e – XX^e siècles*, Paris, Édition de la Maison des Sciences de l'Homme, 332 p.
- Torny D. (2007) L'administration des risques sanitaires face à l'éloignement de l'expertise : le cas français au tournant des années 2000, *Sociologies et société* 39(1), 181-196.