

# Programmation et gestion des ressources humaines : l'expérience des Services vétérinaires français

P. Boiteux <sup>(1)</sup>, Ch. Dalibard <sup>(2)</sup> & P. Bonjour <sup>(3)</sup>

(1) Contrôleur général honoraire des Services vétérinaires, 3, rue Georges Pompidou, 94270 Le Kremlin-Bicêtre, France

(2) Assistant technique Recherche élevage, B.P. 570, Conakry, Guinée

(3) Mission des systèmes d'information, Direction générale de l'alimentation, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, 251, rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15, France

## Résumé

La France a souhaité disposer d'indicateurs pour mesurer les activités vétérinaires de service public et rationaliser l'affectation du personnel et des ressources financières par territoire, d'après des critères objectifs.

L'analyse des activités 1998 et des missions nouvelles a permis de :

- définir des unités pour évaluer les tâches accomplies par les services ;
- préparer une méthode d'obtention des critères de répartition optimale des ressources humaines disponibles ;
- proposer pour chaque département une dotation d'objectif appropriée à ses caractéristiques selon les critères de répartition nationaux ;
- mesurer les variations d'activité engendrées par les missions nouvelles ou modifiées avec appréciation théorique à priori (étude d'impact préalable) et contrôle à posteriori.

Pour ses nouvelles directions départementales, la Direction générale de l'alimentation se dote d'un outil de management permanent ainsi composé :

- une base de données nationale quantifiant les activités des services en temps réel,
- un outil de simulation, pour le calcul des dotations d'objectif des services territoriaux.

## Mots-clés

Évolution des missions – Évolution des moyens – France – Gestion des effectifs – Mesure des activités vétérinaires – Programmation – Ressources humaines – Santé publique vétérinaire – Services territoriaux.

## Introduction

En France, depuis 1965, l'inspection des denrées d'origine animale est placée sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture qui en fait assurer l'organisation et le contrôle par les Services vétérinaires. Ceux-ci, après avoir harmonisé les modalités de l'inspection sur l'ensemble du territoire, ont progressivement dégagé le concept de surveillance continue de la chaîne alimentaire « de l'étable à la table » qui intègre maintenant les questions relatives à l'alimentation animale. Pendant une trentaine d'années, les Services vétérinaires ont

poursuivi leurs activités en s'adaptant aux différentes évolutions :

- techniques : nouvelles modalités d'élevage des animaux et montée en puissance des industries agroalimentaires ;
- sociologiques : mutations du monde rural ;
- internationales : montée en puissance de la réglementation européenne et développement considérable des exportations et des échanges de produits alimentaires ;
- administratives : intégration au niveau départemental des Services vétérinaires dans les directions départementales de

l'agriculture et de la forêt ayant vocation à regrouper dans un cadre unitaire les différents services du ministère de l'Agriculture.

Au cours des années 1990, l'encéphalopathie spongiforme bovine fut à l'origine d'une crise de confiance sans précédent du public dans le domaine de la sécurité alimentaire, crise apaisée mais toujours susceptible de rebondissements tant que l'étiologie et la pathogénie de cette maladie n'auront pas été totalement maîtrisées par les scientifiques. La sensibilité particulière de l'opinion publique aux problèmes tournant autour de l'alimentation de l'homme et son retentissement médiatique à l'origine d'autres crises (listériose, dioxine) ont eu un impact notable sur le temps de travail consommé dans le service pour confirmer la qualité du travail réalisé par les services du ministère de l'Agriculture (6).

Les pouvoirs publics ont été conduits tout d'abord à séparer la gestion du risque alimentaire et son évaluation, qui a été confiée à un organe scientifique indépendant, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) (1). Par la suite, le ministère de l'Agriculture, dans un souci de meilleure lisibilité de l'action de ses services, a réorganisé son administration centrale en 1999 pour individualiser les ressources humaines et financières consacrées à la sécurité alimentaire (2, 3).

C'est dans ce contexte que le ministère a initié une mission confiée au contrôleur général des Services vétérinaires Paul Boiteux, en vue de rationaliser les critères à retenir pour fixer la dotation d'objectif de chaque structure vétérinaire départementale et de disposer d'indicateurs pertinents permettant de mesurer l'activité du service pour proposer une affectation cohérente des personnels. Le rapport de mission rendu au mois de septembre 2000 a analysé les activités accomplies pendant l'année 1998 ainsi que les missions nouvelles confiées aux Services vétérinaires français sur la période 1998-2000. Il a contribué à faire reconnaître au niveau départemental la nécessité d'une structure vétérinaire indépendante des autres Services de l'agriculture (4, 5). Les principales étapes de la démarche intellectuelle et les premiers pas de sa mise en œuvre sont rapportés ci-après.

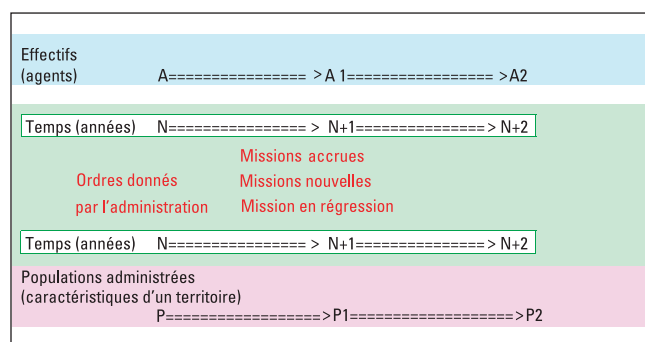
## Une dotation d'objectif rationnelle

La gestion prévisionnelle des emplois obéit à une logique de répartition des moyens humains disponibles. La dotation d'objectif est l'effectif cible que doit atteindre à moyen terme l'effectif d'un service pour assurer une répartition équitable des moyens humains disponibles en fonction des caractéristiques de ce service. Compte tenu de l'évolution annuelle des moyens disponibles et des missions, cette dotation est recalculée chaque année pour l'exercice budgétaire suivant.

L'administration dispose d'effectifs (les agents [A]) à qui elle donne des ordres (les missions) générant un temps de travail pour la mise en place d'actions (les tâches) destinées à influencer sur une population administrée dont on souhaite faire varier les caractéristiques [P] selon des orientations préalablement fixées par le décideur politique.

Les trois catégories d'éléments évoluent selon leur logique propre dans le temps qui s'écoule selon un processus immuable sur lequel l'homme n'a pas de prise.

L'évolution de la situation peut être décrite schématiquement (Fig. 1).



**Fig. 1**  
**L'évolution de la situation des effectifs et des populations administrées dans le temps**

### L'évolution des effectifs

Au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N, le service comprend un nombre d'agents A (base de départ) ; avec l'écoulement du temps, ce nombre devient A2 au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+2.

Le passage de A à A2 peut dépendre de prérogatives extérieures au ministère (par exemple : décision gouvernementale de diminuer le nombre de fonctionnaires, ou simplement celui du nombre d'agents du ministère de l'Agriculture).

Le passage de A à A2 peut aussi dépendre d'une décision politique au sein du ministère de l'Agriculture (par exemple : plus ou moins d'agents consacrés à la sécurité alimentaire).

Enfin, le passage de A à A2 dans un effectif national constant consacré à la sécurité alimentaire peut résulter de la volonté délibérée de rééquilibrer des effectifs précédemment déstabilisés par des départs en nombre excessif, le manque d'attrait de certains territoires, la baisse du travail à effectuer (fermetures d'établissements), la baisse de la population animale ou, au contraire, l'accroissement de la charge de travail (augmentation d'une population animale ou d'un nombre d'établissements à risque, etc.).

En tout état de cause, l'administration a à sa disposition des moyens divers bien identifiés pour passer de A (effectif de

départ) à A2 (objectif cible), tels que l'ouverture ou la non-ouverture de postes après des départs en retraite ou des mobilités, l'affectation de jeunes fonctionnaires en sortie d'école, le recrutement de contractuels ou de vacataires.

### Les ordres donnés par l'administration

Ceux-ci peuvent se traduire par :

- l'accroissement de certaines tâches (actions renforcées pour faire croître l'efficacité d'une politique dans un domaine particulier) ;
- une régression de certaines tâches (maladies en extinction, objectifs atteints dans un domaine) ;
- la mise en place de missions nouvelles génératrices de tâches entièrement nouvelles.

L'administration ne peut disposer d'une maîtrise convenable des décisions qu'elle prend en toute connaissance de cause qu'après avoir conduit une étude d'impact pour mesurer l'évolution de la charge de travail en fonction des ordres donnés.

### L'évolution des « populations administrées »

Il convient de donner à ce terme un sens très large. Il s'agit bien sûr des populations animales elles-mêmes, mais aussi de tous les établissements abritant ces animaux, travaillant en amont à leur alimentation ou en aval à la transformation de leurs produits. Ces « populations » se définissent par un nombre considérable de caractéristiques qui les identifient en quantité comme en qualité.

Parmi les multiples caractéristiques, les plus représentatives et surtout les plus liées à l'activité du service seront choisies comme indicateurs pertinents de mesure de l'évolution (passage de P à P2) et des résultats de l'activité de ce service entre l'année N et l'année N+2.

On observera que P, P1, P2 ne sont que des constats effectués à intervalles réguliers ; leur évolution dépend très largement de facteurs non ou mal maîtrisés par l'administration.

### La relation entre effectifs et populations administrées

Il existe au départ de l'année N des relations entre le nombre d'agents et la population administrée ; ces relations peuvent être chiffrées en choisissant les caractéristiques les plus appropriées de la « population administrée » qui seront rapprochées du nombre d'agents. On obtient ainsi un critère de répartition des effectifs pour l'année N.

Ce critère de répartition (P/A) valable pour l'année N peut bien entendu évoluer. Le rapport P2/A2 peut varier sensiblement en fonction du nouvel effectif disponible A2 mais aussi de la nature des ordres donnés et de leur impact sur la quantité de travail

générée pour les agents. De leur côté, les caractéristiques territoriales choisies au départ comme critère évoluent de façon indépendante.

En tout état de cause, la fixation rationnelle d'une première dotation d'objectif nécessite de se caler sur un effectif global de départ, conforme aux réalités du terrain. Cette dotation nationale de départ peut bien sûr faire l'objet d'une répartition mieux équilibrée entre les structures territoriales en fonction des populations administrées recensées, pour devenir alors une « dotation de référence » à laquelle il convient d'accoler le millésime de l'année concernée.

Cette dotation de référence de l'année N devient alors l'objectif cible à atteindre, c'est-à-dire une dotation d'objectif.

## L'évaluation qualitative et quantitative de la charge de travail impliquée par les missions au cours d'une année

Faire l'inventaire exhaustif des tâches accomplies dans une Direction des Services vétérinaires et attribuer à chacune d'entre elles un temps de travail constitue une mission impossible. En effet, le temps d'agent consacré à une même tâche varie à l'infini en fonction de multiples paramètres souvent non quantifiables :

- dimensions du cheptel ou de l'établissement à contrôler,
- compétences professionnelles personnelles des détenteurs d'animaux ou des gestionnaires d'établissement,
- état de santé des animaux ou état d'entretien des établissements,
- environnement géographique et économique des cheptels ou des établissements contrôlés,
- éloignement kilométrique du service d'inspection,
- circonstances à l'origine du contrôle (agrément, plans de contrôle, contrôle de routine, contrôle ciblé, etc.).

Par ailleurs, les tâches à accomplir varient à l'infini sur le territoire en fonction de la vocation économique des cheptels et des établissements, de la densité des populations animales et humaines et du contexte géographique ou environnemental.

En revanche, chaque agent dispose d'un agenda sur lequel il note au quotidien, les visites accomplies, les rendez-vous, les réunions auxquelles il se rend et les éléments les plus marquants de son activité professionnelle. En exploitant avec lui cette donnée de base, si l'on ne peut reconstituer le temps passé à chaque action, on peut facilement repérer les grandes

tranches d'activité dans lesquelles il œuvre tout au long de l'année.

Partant de ce constat est née l'idée de découper la structure en grandes tranches d'activités générées par les différentes filières économiques et de recenser en temps d'agent les ressources humaines qui leur sont consacrées. Les services territoriaux ont donc été invités à renseigner deux questionnaires, relatifs à l'emploi des effectifs et aux caractéristiques du territoire administré.

### **Le recensement des ressources humaines**

L'unité retenue pour mesurer le temps de travail des agents a donné lieu à débat avec les agents avant qu'un consensus ne soit trouvé. La nouvelle unité acceptée par tous est « l'équivalent temps plein annuel » (ETPA), défini comme le temps de travail accompli sur une année par un agent en activité normale à temps plein – l'unité incluant la pondération horaire et les temps de congé de l'agent dans la mesure où la totalité des absences n'excède pas trois mois. Cette unité permet de tenir compte facilement des congés et absences exceptionnelles de longue durée ainsi que des arrivées ou départ d'agents en cours d'année.

Les Services vétérinaires français se composent de deux grandes catégories d'agents : les agents d'exécution (techniciens des Services vétérinaires et agents administratifs) placés sous l'autorité et la responsabilité d'un encadrement vétérinaire, et les cadres (vétérinaires et ingénieurs).

Pour les agents d'exécution, la répartition du temps de travail a été calquée sur les filières économiques surveillées.

En santé animale, la répartition proposée était la suivante : secteur ruminants, secteur porcin, secteur avicole, secteur animaux de compagnie et protection animale, autres activités (cette colonne étant accompagnée d'une colonne liée permettant de préciser l'activité correspondante au temps d'agent consommé).

En hygiène des aliments, la répartition était ainsi proposée : abattoirs de boucherie, abattoirs de volailles, autres établissements agréés, contrôle itinérant des autres établissements, autres activités se rapportant à la sécurité sanitaire des aliments (cette colonne étant accompagnée d'une colonne liée permettant de préciser l'activité correspondante en temps d'agent consommé).

Les tâches administratives générales (gestion des personnels, gestion administrative et comptable, statistiques, assurance qualité, informatique, documentation) étaient regroupées dans une colonne particulière.

Une colonne « observations » était destinée à recueillir les informations spécifiques à certains agents (temps consacré à des

tâches hors services vétérinaires, travaux accomplis pour une autre structure, date de début ou de fin d'activités dans le service (affectation – retraite – mutation). Cette colonne avait pour objectif de contrôler la cohérence générale de la déclaration et de déduire le temps d'activité consacré à des tâches hors service vétérinaire.

Tous les agents d'exécution, assistés de leur supérieur hiérarchique, ont ainsi pu facilement renseigner le questionnaire qui les concernait et répartir leur travail dans une, deux, trois ou quatre catégories d'activités.

Pour le personnel d'encadrement, la répartition des activités par filière économique était inadaptée en raison de la dispersion extrême du temps de travail sur de très nombreuses filières qui constitue une source d'imprécision pour ce qui est de l'activité technique. Cette part du temps de travail des cadres a donc été regroupée dans une seule colonne « activités d'expertise technique ». De plus, ces agents consacrent une part importante de leur activité à la représentation à l'extérieur de la structure, au management des agents et à l'organisation du service.

En conséquence le temps de travail des cadres a été réparti en quatre tranches d'activités : activités de représentation à l'extérieur, activités de management, activités d'expertise technique et activités administratives.

### **Le recensement des caractéristiques territoriales**

Il convient de disposer d'une palette le plus large possible de caractéristiques territoriales parmi lesquelles on pourra choisir des critères pour les tranches d'activités des Services vétérinaires.

Les directeurs des Services vétérinaires détiennent à la disposition de leur hiérarchie un nombre très important de données permettant de justifier les activités de leur service en cas d'inspection détaillée de la structure. Il suffit donc de veiller à ce que les renseignements recueillis permettent d'effectuer des recoupements possibles entre certaines données, afin de repérer plus facilement les erreurs susceptibles de s'être glissées dans les réponses et de vérifier la cohérence des réponses aux deux questionnaires.

En l'occurrence, la liste des renseignements recueillis dans le questionnaire adressé aux directeurs des services territoriaux comportait :

- des données générales : population humaine, superficie ;
- des données relatives aux populations animales : nombre de cheptels, nombre d'animaux, qualité et nombre des établissements détenant des animaux et nombre de contrôles réalisés en 1998 ;

- des données relatives au fonctionnement des abattoirs de boucherie ;
- des données relatives à tous les autres établissements détenant ou traitant des denrées animales ou d'origine animale (qualité et nombre des établissements, tonnages traités, visites réalisées) ;
- des données relatives à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- des données relatives aux mouvements d'animaux vivants et de denrées (importation, exportation, échanges intracommunautaires, échanges à l'intérieur du territoire national, transhumance) ;
- des données relatives aux actions conduites en partenariat avec les professionnels (groupements de défense sanitaire) ou avec le concours des agents publics occasionnels de l'État (vétérinaires sanitaires).

### La validation des renseignements fournis

Les réponses apportées aux deux questionnaires ont fourni au missionnaire un nombre de données brutes dépassant le million, dont il convenait de s'assurer de la fiabilité, ce qui a nécessité la mise en place d'un plan de validation.

#### La pré-validation informatique

À leur arrivée, toutes les données ont été rassemblées sur un micro-ordinateur pour subir une pré-vérification.

Sur le premier questionnaire, les chiffres suspects ont été marqués en vue d'une vérification ultérieure (temps total de travail déclaré incompatible avec le temps rémunéré, inscription du temps de travail dans les colonnes correspondant à la catégorie statutaire de l'agent, etc.).

Sur le second questionnaire, une première totalisation pour chaque catégorie de données a permis d'effectuer les moyennes nationales et régionales puis de réaliser un tri par ordre croissant isolant les non-réponses, les réponses zéro, les réponses arrondies suspectes et toutes les réponses supérieures au double ou inférieures à la moitié des moyennes nationale et régionale, dont il convenait de vérifier l'exactitude.

#### La validation hiérarchique

Les directeurs des Services vétérinaires avaient été invités à adresser un duplicata du questionnaire renseigné à leur contrôleur général interrégional en vue d'une validation hiérarchique.

La connaissance du terrain et l'assistance de la pré-validation informatique ont permis aux contrôleurs généraux interrégionaux de faire confirmer, infirmer ou rectifier dans chaque département les données suspectes.

### La validation terminale

Une validation finale a été effectuée en commun par le missionnaire, lui-même ancien directeur de service territorial et chacun des directeurs des Services vétérinaires au cours d'un entretien téléphonique conduit par le missionnaire pour lever les dernières interrogations et surtout garantir l'équité et une harmonie de jugement pour l'ensemble du territoire.

Cette dernière validation a notamment permis de cerner avec précision le contenu des deux colonnes « autres activités santé animale » et « autres activités hygiène alimentaire » afin que les renseignements fournis par chaque département recouvrent bien les mêmes entités. Il convenait de mieux cerner les tâches qualifiées jusque-là d'« atypiques » accomplies par les directeurs des Services vétérinaires et de préparer la voie à un vocabulaire commun, tout en restreignant le nombre de tâches réellement atypiques et les singularités départementales.

## L'exploitation des renseignements

Une fois les données rassemblées et validées, la phase d'exploitation peut démarrer. Elle se déroule selon deux modalités complémentaires :

- l'utilisation du logiciel Excel® pour rechercher dans chaque tranche d'activités la corrélation existant entre le temps de travail et une ou plusieurs caractéristiques départementales présumées appropriées. Ce processus présente l'avantage de déboucher sur une visualisation graphique du croisement de plusieurs séries de données ;
- la création de bases de données après transfert sur le logiciel Access® approprié par son système de requêtes pour le traitement d'un très grand nombre de données et les recherches plus complexes.

### Le rapprochement des ressources et des missions : l'identification d'indicateurs d'activité

#### La recherche d'une corrélation par tranche d'activité

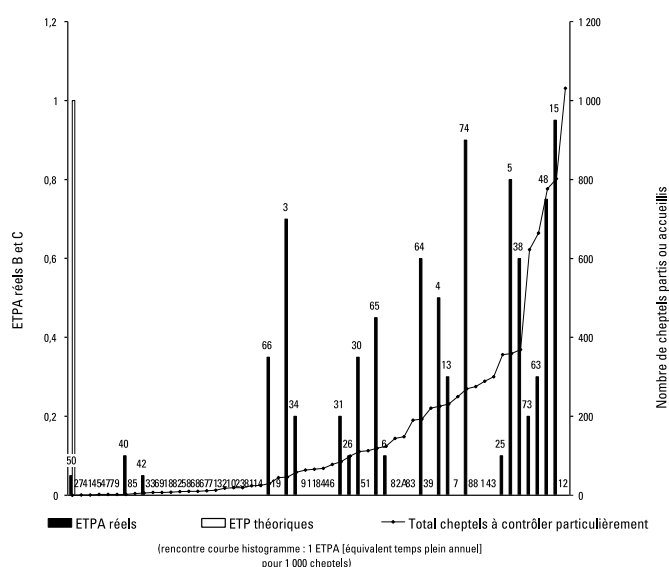
Celle-ci consiste à croiser sur une même image graphique trois à cinq séries de données :

- temps réellement consacré ;
- identification du territoire ;
- une ou deux caractéristiques territoriales ;
- temps théorique à consacrer à une tâche en fonction d'un critère choisi.

Pour faire émerger un critère par des images graphiques parlantes, les procédés les mieux appropriés sont la

combinaison de courbes avec histogrammes ou le nuage de points avec courbe de tendance. Dans ce second procédé où l'axe des ordonnées est le support du nombre d'ETPA, la greffe d'un escalier à cheval, ou à tout le moins tangent à la courbe de tendance permet de visualiser pour le critère choisi le nombre d'unités pouvant être traité par un ETPA.

Le graphique, relatif au critère contrôle des troupeaux transhumants (Fig. 2) illustre la genèse proprement dite d'un critère indicatif pour une tranche d'activité considérée.



**Fig. 2**  
**Graphique relatif au critère contrôle des troupeaux transhumants**

Critère :

- 0,25 ETPA de 50 à 250 cheptels partis ou accueillis
- 0,5 ETPA de 250 à 500 cheptels partis ou accueillis
- 0,75 ETPA de 500 à 1 000 cheptels partis ou accueillis
- 1 ETPA si > 1 000 cheptels partis ou accueillis

La lecture visuelle de ce graphique met en évidence :

- l'impossibilité de se fier aux seules moyennes ;
- le caractère nécessairement indicatif d'un critère qui malgré la progressivité organisée par palier demeure souvent éloigné de la réalité du terrain, soit en plus, soit en moins.

Les explications à ces situations les plus fréquentes sont :

- a) pour le personnel excédentaire par rapport au critère :
  - la recrudescence d'une pathologie qui nécessite des interventions accrues dans ce secteur ;
  - la mise en place d'un secteur de surveillance jusqu'alors négligé par carence de personnel ;

– l'utilisation dans ce secteur d'un agent handicapé dont le rendement est inférieur.

b) pour le personnel déficitaire par rapport au critère :

- la diminution des besoins après une période de surveillance renforcée ;
- la déshérence de ce secteur de surveillance imposée par l'affectation de personnel dans d'autres secteurs prioritaires en fonction de l'actualité sanitaire du département.

La recherche de ces critères indicatifs par tranche d'activité est néanmoins utile, car elle permet aux territoires de comparer entre eux leur efficacité en matière d'utilisation du temps d'agent. Ces critères indicatifs aident aussi les décideurs à arbitrer entre les arguments présentés par les territoires demandeurs de personnel.

### La traque des cas atypiques

Les points correspondant à un territoire qui se situent sur un graphique en position très éloignée de la courbe de tendance doivent faire l'objet d'une identification systématique, suivie de la recherche des origines de l'anomalie en liaison avec le territoire concerné. Les explications sont habituellement d'ordre géographique, humain ou sanitaire. Elles invitent à renouveler l'analyse et à choisir un autre critère ou du moins à prévoir un correctif en fonction du paramètre mis en exergue.

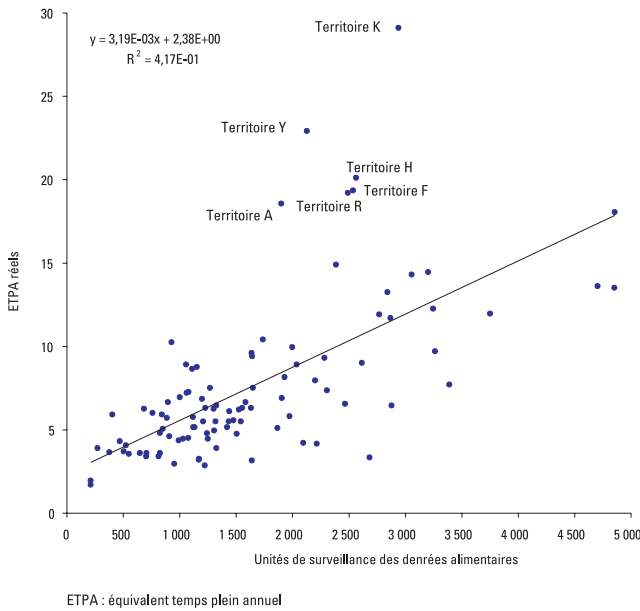
Cette méthode a mis en évidence l'aspect éclaté de certaines structures territoriales qui pour des motifs légitimes de service public (entretien impératif d'un service de proximité ou d'un service spécialisé abattoir de volailles, établissement important de produits de la pêche) ou d'économie (circonscription géographique très éloignée du chef-lieu territorial ou d'accès difficile), avaient organisé des antennes vétérinaires particulières situées en dehors du chef-lieu territorial.

Le graphique relatif à la surveillance des denrées alimentaires (Fig. 3) qui a été à l'origine du repérage de l'effet « antenne vétérinaire permanente » sur la consommation du temps d'ETPA illustre parfaitement l'importance tant de la traque systématique des cas atypiques que de la visualisation graphique qui les met en évidence.

### La corrélation par service et la définition d'unités de surveillance

Le nombre de paramètres à examiner pour une tranche d'activité est considérable. Certains d'entre eux, en particulier ceux qui touchent au facteur humain sont subjectifs et ne peuvent être mis en équation. Dans certaines tranches d'activités, le choix d'une caractéristique correcte s'avère difficile ou comporterait trop de sources d'erreurs pour l'obtention de critères simples.

L'idée de globaliser les tranches d'activités au sein d'une partie plus importante du service résulte des difficultés rencontrées



**Fig. 3**  
**Graphique relatif à la surveillance des denrées alimentaires**

dans la recherche d'un critère incontestable pour chacune d'entre elles. Après de multiples simulations graphiques, nous avons pu constater que les effets d'éloignement en plus ou en moins par rapport aux critères indicatifs des différentes tranches d'activités, tendaient à se compenser lorsque l'on cumulait les activités des différentes tranches d'un service entier.

Pour pouvoir exploiter ce constat, il s'est avéré nécessaire de définir des unités nouvelles caractérisant les activités de chaque partie de service et susceptibles de se substituer aux paramètres multiples des tranches d'activités. Ces unités que l'on peut qualifier d'unités de surveillance devaient être incontestables et acceptées de tous. Pour ce faire, il était indispensable qu'elles aient une base physique, qu'elles soient géographiquement identifiables, donc vérifiables par des tiers et que leur inventaire annuel soit aisé.

Dans ce contexte, deux définitions ont été proposées, l'une pour les lieux de surveillance des animaux, l'autre pour les lieux de surveillance des denrées alimentaires.

L'unité de surveillance animale (USA) est définie comme « tout établissement, toute construction ou, dans le cas d'une exploitation à ciel ouvert, tout lieu situé sur le territoire national, dans lequel des vertébrés vivants sont détenus, élevés ou entretenus et tout établissement placé sous surveillance réglementaire au titre de la santé et de la protection des animaux ».

Cette définition qui inclut tous les lieux où des activités de surveillance de santé et protection des animaux sont exercées comprend les cheptels bovins, ovins, caprins, porcins et avicoles, ainsi que les autres établissements où des animaux

sont détenus (centres d'insémination toutes espèces, couvoirs, fourrières et refuges, chenils, animaleries et oiselleries, concours, expositions, centres de rassemblements agréés, marchés à bestiaux, haras, clubs hippiques et loueurs d'équidés, piscicultures, élevages de gibiers, élevages de la faune non domestique, zoos et autres parcs animaliers, établissements pratiquant l'expérimentation sur des animaux, établissements détenant ou manipulant des médicaments vétérinaires).

Dans la partie de service « santé et de protection des animaux », deux activités seulement sont indépendantes du nombre d'unités de surveillance animale : la transhumance et le flux d'animaux exportés donnant lieu à certification. Des correctifs au critère principal ont dû être introduits pour les territoires qui étaient concernés.

L'unité de surveillance des denrées alimentaires (USDA) est définie comme « tout établissement, toute construction ou, dans le cas d'une exploitation à ciel ouvert, tout lieu situé sur le territoire national, dans lequel des denrées alimentaires d'origine animale soumises à la surveillance des Services vétérinaires sont détenues, entreposées, traitées ou cédées ».

Cette définition très générale inclut les abattoirs de boucherie et les autres antennes vétérinaires spécialisées qui nécessitent d'être considérées à part et de se voir attribuer des critères particuliers. Les Services vétérinaires d'inspection des abattoirs de boucherie sont en effet des sous-structures fonctionnant en autonomie plus ou moins grande selon le tonnage abattu et l'éloignement du chef-lieu départemental. L'inspection des viandes qui y est réalisée est contrainte de suivre le fonctionnement de l'établissement. Elle est tributaire des heures de fonctionnement, du nombre et de la cadence des chaînes d'abattage, elles-mêmes liées à la technologie utilisée et à l'espèce abattue. Enfin la réglementation impose certaines obligations administratives (tenue de registre, statistiques, établissement et délivrance de laissez-passer et de certificats de saisie) qui rendent obligatoire, dans tous les établissements importants, la tenue d'une permanence ouverte aux usagers.

Dans ce contexte, la recherche du critère abattoir a dû se faire après une catégorisation des différentes sortes d'établissements avant d'additionner les effectifs théoriques susceptibles d'être affectés dans chacun des établissements du territoire.

En premier lieu, le temps d'inspection varie en fonction de l'espèce abattue. Pour l'enquête, les établissements ont été classés en trois catégories :

- les abattoirs spécialisés porc ou traitant un tonnage de cette espèce représentant plus de 80 % de leur activité ;
- les abattoirs spécialisés ovins ou traitant un tonnage de cette espèce représentant plus de 80 % de leur activité ;
- les abattoirs multi-espèces (gros bovins inclus).

Dans une seconde étape, l'exercice a consisté à repérer sur graphique dans chacune des catégories les paliers de tonnage au-delà desquels des économies d'échelle en temps d'agents consommé étaient réalisées ou réalisables. Compte tenu de la technologie en place en 1998, ces paliers se situaient aux environs de :

- 30 000 tonnes/an pour les abattoirs spécialisés porcs,
- 1 000 tonnes/an pour les abattoirs spécialisés ovins,
- 500 tonnes/an pour les abattoirs multi-espèces,
- 21 000 tonnes/an pour les abattoirs multi-espèces.

La visualisation graphique, appliquée aux sept catégories d'abattoirs ainsi définies, a conduit à identifier autant de critères abattoirs en phase avec la situation sur le terrain en 1998. Il est évident qu'en fonction des évolutions de la réglementation, et des technologies d'abattage, ces critères peuvent évoluer de façon sensible.

### La répartition des ressources humaines en fonction des missions à accomplir

À ce stade de l'étude sur le fonctionnement des Services vétérinaires français au cours de l'année 1998, on a pu recenser, hors les actions conduites pour la protection de la nature et de l'environnement, quatre catégories d'activités pour les cadres et vingt-trois catégories d'activités pour le personnel d'exécution.

La répartition du temps de travail en pourcentage entre les catégories d'activités a ainsi pu être détaillée (Tableau I).

La visualisation graphique appliquée aux unités de surveillance précédemment définies a permis de dégager pour le personnel d'exécution deux critères généraux de répartition en fonction du nombre d'unités de surveillance animale et du nombre d'unités de surveillance des denrées alimentaires hors abattoir, ainsi que sept critères spécifiques aux différentes catégories d'abattoir. Les trois graphiques relatifs au contrôle des unités de surveillance animale (Fig. 4 et 5) et à la surveillance des abattoirs multi-espèces traitant moins de 21 000 tonnes par an (Fig. 6) sont ici reproduits.

La proportion générale de l'encadrement était de un cadre pour dix-sept agents, avec des variations très importantes en fonction du nombre et de la nature des établissements à surveiller. Très logiquement, une large majorité de cadres est en résidence administrative au siège de la Direction, elle-même installée au chef-lieu du territoire.

Ce constat a débouché sur une réflexion plus générale tendant à cerner les compétences qualitatives et les catégories d'agents qu'il convient de rassembler dans une structure vétérinaire pour que celle-ci soit à même d'assumer le maintien du niveau de sécurité alimentaire sur le territoire administré. Ainsi on a

**Tableau I**  
**Répartition du temps de travail par catégorie d'activités**

Catégorie d'agents	Activités et surveillances exercées	Pourcentage
Agents d'encadrement et d'expertise	Représentation à l'extérieur	8,72 %
	Management	18,84 %
	Activités d'expertise technique	49,12 %
	Activités administratives	23,32 %
	<b>Total</b>	<b>100 %</b>
Agents d'exécution (techniciens et agents administratifs)	Élevages de ruminants	12,90 %
	Élevages porcins	1,84 %
	Élevages avicoles	1,35 %
	Protection animale	1,83 %
	Apiculture	0,62 %
	Aquaculture	0,30 %
	Équidés	0,58 %
	Faune non domestique	0,18 %
	Élevages de gibier	0,12 %
	Inspection frontalière des animaux vivants	0,06 %
	Transhumance	0,29 %
	Transport des animaux vivants	0,07 %
	Équarrissage	0,27 %
	Abattoirs de boucherie	35,52 %
	Abattoirs de volailles	5,18 %
	Autres établissements agréés	5,83 %
	Contrôle itinérant	8,26 %
	Tâches administratives d'hygiène alimentaire	10,42 %
	Inspection frontalière des produits animaux	1,04 %
	Plans de surveillance	0,32 %
	Transport des produits animaux	1,65 %
	Tâches atypiques	0,43 %
	Tâches administratives générales	10,94 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	

pu déterminer à l'échelle d'un département français l'ordre de grandeur minimal à respecter pour qu'une structure de sécurité alimentaire puisse faire face aux missions courantes et puisse acquérir une connaissance suffisamment précise du terrain pour agir par elle-même en cas de crise exceptionnellement grave (épizooties de fièvre aphteuse, de peste porcine, crises alimentaires [dioxine], etc.) et, au besoin, intégrer efficacement un renfort en moyens et personnels dépêché par l'administration centrale (Tableau II).

## L'évolution des missions

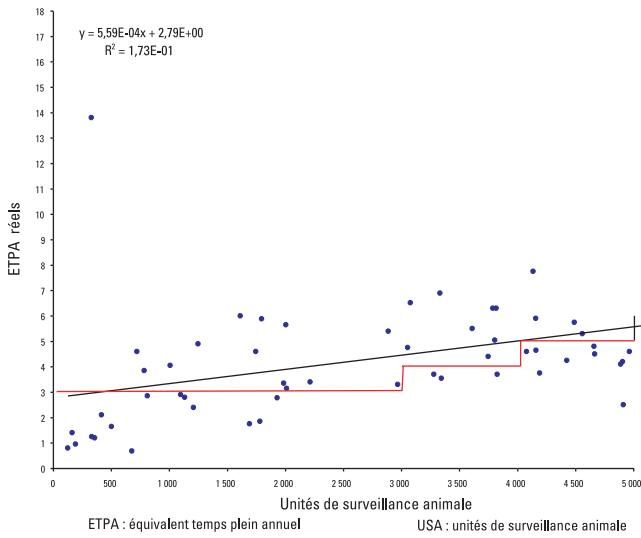
Les éléments d'une dotation d'objectif varient dans le temps. La surveillance permanente des évolutions est indispensable pour ne pas tomber dans une dotation « fixiste » rigide, nécessairement caduque à court terme.

### La mesure de l'évolution des tâches

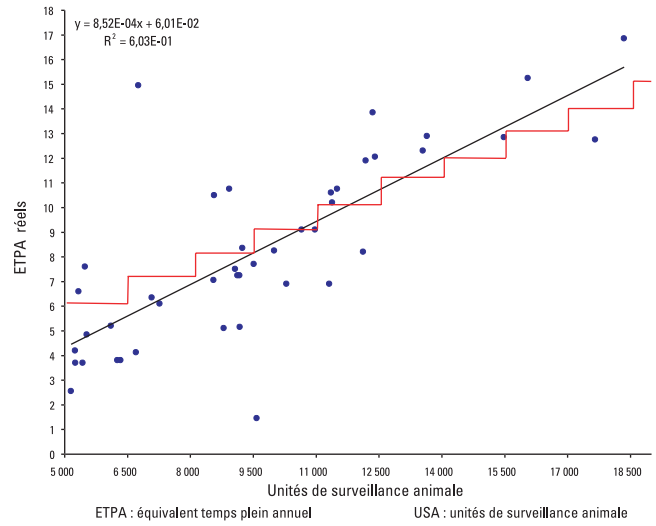
#### Un inventaire régulier des unités de surveillance

Les unités de surveillance évoluent avec le temps (création, maintien, cessation d'activité). En renouveler annuellement

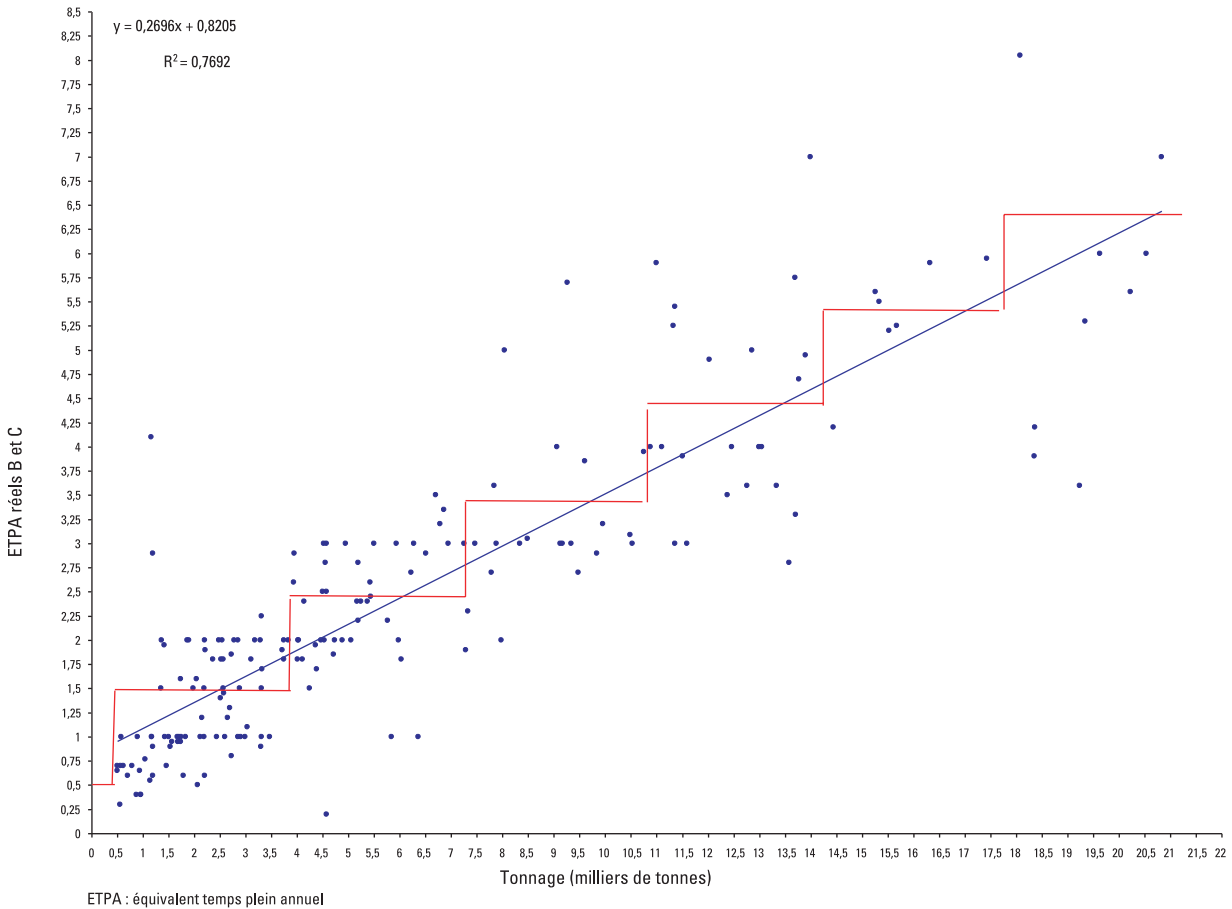




**Fig. 4**  
**Graphique relatif au contrôle des unités de surveillance animale dans les départements ayant moins de 5 000 unités de surveillance animale**  
 Critère : 3 ETPA si < 3 000 USA  
 3 ETPA + 1 ETPA par tranche entamée de 1 000 USA entre 3 000 et 5 000 USA



**Fig. 5**  
**Graphique relatif au contrôle des unités de surveillance animale dans les départements ayant plus de 5 000 unités de surveillance animale**  
 Critère : 5 ETPA + 1 ETPA par tranche entamée de 1 500 USA



**Fig. 6**  
**Graphique relatif à la surveillance des abattoirs de boucherie multi-espèces entre 500 et 21 000 tonnes**  
 Critère : 0,5 ETPA + 1 ETPA par tranche entamée de 3 500 tonnes

**Tableau II**  
**Services vétérinaires : ordre de grandeur de la structure minimale qu'il convient d'entretenir dans un département pour assumer le risque sécurité alimentaire**

Missions générales	Compétences nécessaires	Tâches à accomplir et agents nécessaires
<p>Mise en œuvre de la politique nationale dans les domaines définis aux 1), 2) et 3) ci-après</p> <p>Maintenance d'une logistique appropriée au département (locaux, matériels, équipements et agents) apte à faire face aux besoins du quotidien, ayant une bonne connaissance du terrain pour, en cas de crise grave imprévue, disposer d'une capacité de réaction rapide à l'événement intégrant si nécessaire l'emploi de voies et moyens d'action supplémentaires ou inhabituels</p>	<p>Management et animation de l'équipe</p> <p>Capacité d'expertise technique, administrative et juridique générale</p> <p>Capacités relationnelles avec l'environnement administratif, les organisations professionnelles, les organismes consulaires et les collectivités territoriales</p> <p>Gestion – Prévisions – Programmations</p> <p>Sens de la communication</p> <p>Assurance qualité</p> <p>Compétence informatique</p> <p>Compétences de secrétariat</p>	<p><b>Un vétérinaire chevronné, Directeur</b></p> <p>Représentation de la structure à l'extérieur</p> <p>Organisation et fonctionnement interne de la structure</p> <p>En son absence un adjoint désigné parmi les chefs de service dispose d'une subdélégation générale de signature pour le règlement des affaires de la sécurité alimentaire</p> <p>Organisation et suivi du fonctionnement des services sous assurance qualité</p> <p>Maintenance de l'équipement informatique : en fonction de sa compétence personnelle, <b>un cadre (vétérinaire ou ingénieur)</b> est désigné pour assurer ce double rôle</p>
<p><b>1)</b> Surveillance permanente de la santé et de la protection des populations animales domestiques ou non</p>	<p>Connaissance scientifique, technique et réglementaire de la santé animale</p> <p>Compétence et capacité juridique en matière de maladies contagieuses</p> <p>Capacité d'expertise technique et administrative</p> <p>Capacité d'organisation et de coordination des activités des vétérinaires sanitaires</p> <p>Capacité d'encadrement des techniciens et agents administratifs affectés à son secteur d'activité</p> <p>Capacités relationnelles avec les organisations et associations de son secteur d'activité</p> <p>Sens de la communication avec les administrés et avec les vétérinaires sanitaires</p>	<p><b>Un vétérinaire</b> (diplôme de docteur vétérinaire indispensable)</p> <p><b>Deux techniciens</b></p> <p><b>Un agent administratif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– exercice de la police sanitaire</li> <li>– plans de surveillance</li> <li>– enquêtes de santé et de protection animales</li> <li>– réalisation de prélèvements</li> <li>– contrôles de routine</li> <li>– entretien d'une capacité minimale de coordination et de contrôle de la surveillance épidémiologique du territoire</li> <li>– tenue à jour des statistiques et des fichiers du secteur d'activité</li> <li>– certifications relatives à la santé animale sur le territoire</li> </ul>
<p><b>2)</b> Surveillance du maintien du niveau de sécurité préconisé pour l'alimentation humaine et animale dans les établissements détenant des denrées animales ou d'origine animale et lors de la remise au consommateur</p>	<p>Connaissance scientifique, technique et réglementaire de l'hygiène et de la sécurité des aliments</p> <p>Compétence et capacité juridique en matière de saisie vétérinaire</p> <p>Capacité d'expertise technique et administrative</p> <p>Capacité d'encadrement des vétérinaires vacataires, techniciens, préposés sanitaires et agents administratifs affectés à son secteur d'activité</p> <p>Capacités relationnelles avec les organisations et associations de son secteur d'activité et sens de la communication avec les administrés</p>	<p><b>Un vétérinaire</b> (diplôme de docteur vétérinaire indispensable)</p> <p><b>Trois techniciens - Un agent administratif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– contrôles itinérants de tous les établissements détenant, traitant ou commercialisant des denrées animales ou d'origine animale</li> <li>– contrôle de la restauration sociale</li> <li>– plans de surveillance</li> <li>– réalisation de prélèvements</li> <li>– toutes enquêtes relatives à l'hygiène et à la sécurité des aliments, notamment toxi-infections d'origine alimentaire</li> <li>– saisies de denrées hors établissements sous surveillance permanente et certificats correspondants ;</li> <li>– tenue à jour des statistiques et des fichiers du secteur d'activité</li> <li>– certifications relatives aux denrées animales sur le territoire</li> </ul>
<p><b>3)</b> Participation à la protection de l'environnement (surveillance des installations classées et prévention des pollutions dans les exploitations agricoles et l'agroalimentaire)</p>	<p>Connaissance scientifique, technique et réglementaire des activités du secteur dont il a la surveillance</p> <p>Compétence juridique</p>	<p><b>Un cadre (vétérinaire ou ingénieur)</b></p> <p><b>Un technicien - Un agent administratif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– inspection des installations classées pour la protection de l'environnement du domaine agricole et agroalimentaire</li> <li>– enquêtes et activités conduites pour la prévention des pollutions</li> <li>– activités conduites pour la protection de la nature</li> <li>– soutien administratif à quantifier en fonction des paramètres du département</li> </ul>

l'inventaire est une base essentielle de la connaissance des populations à administrer. Il faut aussi observer que la liste des unités de surveillance n'est pas fixée pour l'éternité. Le ministre peut, dans l'intérêt de la sécurité alimentaire, organiser la surveillance de nouveaux établissements, voire les soumettre à des conditions d'agrément. Tel fut le cas en France des fabricants et intermédiaires de l'alimentation animale qui ont été soumis à l'agrément et à l'enregistrement.

### Les variations d'activités générées dans les différentes catégories d'unités de surveillance s'apprécient en deux temps

#### L'étude d'impact préalable à toute mission nouvelle

Préalablement à sa publication, tout texte donneur d'ordre doit faire l'objet d'une réflexion sommaire quant au temps d'agent que sa mise en œuvre est susceptible de consommer.

Cette étude d'impact est simple et son développement s'effectue en quatre étapes :

- une analyse sommaire de l'action, du programme, du contrôle ou de la politique à mettre en œuvre. Il s'agit d'isoler le ou les éléments fondamentaux incontournables pour réaliser l'action qui sont liés au temps de travail d'un agent ;
- contact téléphonique avec quelques cadres potentiellement en charge de l'application nouvelle dans des régions diversifiées afin de disposer d'une appréciation sommaire du temps d'agent nécessité ;
- multiplication par le nombre estimé ou souhaité d'actes du programme à mettre en œuvre ;
- conversion approximative en temps d'agent ETPA induit pour l'ensemble national.

Muni de cet élément d'information, le décideur central peut prendre une décision raisonnée selon la situation qui se présente à lui :

- la mission est peu consommatrice de temps d'agent ; elle se greffe facilement sur des missions antérieures et peut être absorbée par le personnel en place dans le cadre du fonctionnement normal du service ;
- la mission est grosse consommatrice de temps d'agent et est incompatible avec le maintien au même niveau de la dotation de base. Dans ce cas, il appartient au décideur d'entamer au niveau national la procédure budgétaire pour l'obtention de moyens supplémentaires, lorsqu'aucune autre alternative n'est envisageable. Parmi les alternatives envisageables, on peut citer l'ajournement provisoire de la mission nouvelle ou la recherche de solutions moins coûteuses en temps d'agent consommé.

#### Le contrôle à posteriori du temps consommé

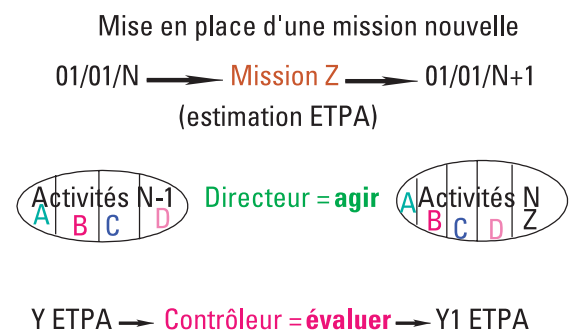
La mesure du temps réellement consommé s'effectue l'année suivante dans le cadre de l'enquête annuelle destinée à

inventorier en ETPA le temps d'agent consommé par tranches d'activités.

La mesure en ETPA de la tranche d'activité dans laquelle s'insère la mesure nouvelle a le mérite d'intégrer :

- la charge nouvelle de travail ;
- la diminution de la charge de travail dans d'autres actions de la filière en voie de régression ;
- les économies d'échelle réalisées sur le terrain par rapport au temps théorique estimé dans l'étude d'impact.

L'insertion d'une mission nouvelle dans les activités de la structure peut être schématisée (Fig. 7).



ETPA : équivalent temps plein annuel

**Fig. 7**  
**Schéma d'insertion d'une mission nouvelle dans les activités d'une structure**

La mission nouvelle Z vient s'ajouter aux missions antérieurement en place (A, B, C, D) pour la surveillance d'une filière ; le temps d'agent qu'elle consomme s'intègre à celui consommé par les autres missions (ici A et B en diminution, C et D constantes)

Le rôle du directeur est d'intégrer au mieux la mission nouvelle parmi celles qui lui sont confiées et de la faire accomplir avec les moyens en personnel affectés à sa structure par l'administration centrale.

Le rôle du contrôleur chargé de la surveillance permanente des services territoriaux est, à ce niveau, capital ; il apprécie l'activité générale des services, le taux de réalisation des priorités définies par le niveau central, le degré normal de régression du temps consommé par les missions antérieures, l'affaiblissement éventuel de la réalisation de certaines missions de veille permanente qui peuvent à court ou moyen terme accroître les risques dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il rend compte au niveau central des évolutions dans le cadre d'un rapport annuel.

### La mise en place de missions nouvelles

La mise en place de missions nouvelles s'avère généralement nécessaire pour satisfaire une demande de l'opinion publique

ou des professionnels ; elle s'effectue habituellement à l'initiative de l'administration qui ouvre une réflexion préalable au sein d'un groupe de travail réunissant des représentants des principaux intéressés pour déterminer les mesures à prendre et évaluer leurs conséquences au regard de la sécurité alimentaire.

Les missions nouvelles sont génératrices de tâches nouvelles dont il convient d'apprécier sous différents angles les répercussions sur le fonctionnement des services afin d'estimer les besoins en ressources humaines.

a) Unités de surveillance concernées : dans le cas de nouvelles unités encore non inventoriées, il convient d'en effectuer le listage et de prévoir des visites sur le terrain pour vérifier la dimension de leurs activités.

b) Catégories de personnel affectées aux contrôles : une formation spécifique peut se révéler indispensable.

c) Contrôles prévus en qualité (contrôles de terrains ou contrôles documentaires) et en quantité (pression de contrôle à exercer au lancement de l'action).

d) Appel à des examens de laboratoire : s'il est certes nécessaire de s'assurer de la compétence des laboratoires, de leur répartition sur le territoire et de leurs possibilités d'accueil, il est également indispensable de comptabiliser le temps de travail induit par le prélèvement. Une étude effectuée dans le cadre général des plans de surveillance a permis de ranger les prélèvements pour examens de laboratoires en trois classes (Tableau III), en fonction de la charge de travail induite.

e) Tâches administratives induites : agrément des établissements, qualification des cheptels, saisies des renseignements, engagement de procédures pour la mise en conformité des unités de surveillance.

**Tableau III**  
**Charge de travail induite par les prélèvements pour examen de laboratoire**

Temps global estimé pour la réalisation d'un prélèvement	Classe de prélèvement	Temps moyen à retenir pour le calcul de la charge de travail			
		T1 <sup>(a)</sup>	T2 <sup>(b)</sup>	T3 <sup>(c)</sup>	Temps global
Inférieur ou égal à 30 minutes	I	10	10	5	25 minutes
Compris entre 30 et 50 minutes	II	15	15	10	40 minutes
Supérieur à 50 minutes	III	40	15	10	65 minutes

Le temps de travail nécessaire pour traiter le prélèvement se décompose en trois parties :

a) T1 = temps de travail de l'agent préleveur sur le lieu de prélèvement  
b) T2 = temps de travail à la Direction des Services vétérinaires pour l'enregistrement du prélèvement, son conditionnement et son envoi au laboratoire

c) T3 = temps de travail à la Direction des Services vétérinaires au retour des résultats d'analyse pour les enregistrer, les traiter et les transmettre

L'examen d'une mission nouvelle doit déboucher sur l'étude d'impact déjà décrite pour laquelle on peut proposer un document aide-mémoire (Fig. 8).

**Impact d'un projet de texte donneur d'ordre sur les effectifs**

1. **Nature du texte =**  Arrêté  Note de service

2. **Objectif du texte (10 mots clés au plus) =** \_\_\_\_\_

3. **Motivation du texte :**  Transcription communautaire stricte  
 Opportunité nationale  
 Mixte (pris pour l'application d'une directive et accompagné de mesures d'opportunité nationale)

4. **Conséquences territoriales :**  
**Incidences régionales (éventuellement) : citer les régions les plus concernées :** \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
**Consultations effectuées pour la mise en œuvre pratique du texte :** \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

5. **Insertion dans les activités de surveillance antérieures :**  
 Programme générant des tâches supplémentaires spécifiques non insérables dans un des programmes de surveillance antérieurs (unités de surveillance nouvelles visites spécifiques selon des modalités imposées et à dates imposées)  
 Substitution à un programme de surveillance antérieur ou insertion partielle dans les programmes de surveillance antérieurs (appréciation du pourcentage de tâches réellement nouvelles générées)  
 Sans incidence sur le temps d'agent consommé

6. **Évaluation de l'impact sur les effectifs :**  
 • Identification dans la (ou les) tâche(s) nouvelle(s) générée(s) de l'élément lié au temps de travail (ex. : temps d'une visite de contrôle – temps moyen de déplacement – temps d'un prélèvement – temps d'un contrôle documentaire – temps à consacrer aux tâches administratives spécifiques)  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 • Catégorie d'agents plus spécialement concernés : \_\_\_\_\_  
 • Nombre d'actes envisagés au plan national : \_\_\_\_\_  
 • Appréciation sommaire en ETPA : \_\_\_\_\_

**Fig. 8**  
**Impact d'une mission sur l'activité des effectifs**

## La mise en place d'un outil de management

L'ensemble de la démarche conceptuelle étant disponible, il appartenait à l'administration de reprendre à son compte les propositions présentées par le missionnaire. Cette appropriation s'est faite en deux étapes : une mise en œuvre expérimentale, suivie d'une industrialisation du processus.

### La mise en œuvre au départ

Le rapport rendu par le missionnaire à l'administration présentait deux éléments distincts : d'une part, une approche théorique pour la définition de critères de répartition des ressources humaines entre les différentes directions territoriales, d'autre part une très importante réserve de données chiffrées et statistiques, recueillies auprès des services territoriaux et exprimant, à la date du rapport, une mesure quantitative de la charge de travail reposant sur chacun d'eux.

### La publication des premières dotations d'objectif

Les premières dotations d'objectif issues de la démarche du rapport ont été publiées à l'été 2001. L'administration – avec l'accord des directeurs départementaux – a réalisé une première

simulation, en utilisant directement la méthode à partir des données chiffrées contenues dans le rapport.

Certaines missions nouvelles, annoncées dans le rapport, mais n'ayant pas fait jusqu'au bout l'objet de la démarche ont été analysées et quantifiées dans l'esprit de la méthode.

Faute de temps pour réaliser une validation de ces nouveaux critères avec les directeurs départementaux dans les délais requis, les dotations d'objectifs 2002 ont été publiées selon une méthode de travail analogue.

### **La question des dotations en crédits de fonctionnement**

Les moyens financiers constituent le second pilier du fonctionnement d'un service territorial. Ils sont donc l'objet, de la part des directeurs, des mêmes inquiétudes que les moyens humains.

Considérant que l'approche adoptée dans le rapport, et mise en œuvre pour la répartition des ressources humaines à travers les dotations d'objectif, répondait correctement à la nécessité d'une répartition équitable des ressources, l'administration centrale a décidé d'appliquer aux dotations financières une clé de répartition fondée sur la dotation d'objectif en personnel.

Outre la simplification qu'elle introduit, cette décision apporte en plus un meilleur soutien aux services qui se trouvent de manière transitoire en déficit de personnel (départ d'un ou plusieurs agents non immédiatement remplacés). En effet, l'allocation financière étant assise sur la dotation d'objectif, relativement stable, elle permet en cas de réduction passagère de l'effectif réel, une augmentation relative du montant *per capita* des crédits de fonctionnement. Ceci permet aux services territoriaux de traverser dans de meilleures conditions les périodes d'effectifs réduits.

### **L'introduction des missions nouvelles**

L'activité des Services vétérinaires évolue sans cesse. La production réglementaire, mais également l'actualité sanitaire (santé animale ou santé publique), conduisent d'une année sur l'autre à une modification de l'éventail des missions à assurer.

C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place un dispositif permettant d'intégrer les missions nouvelles au calcul des dotations d'objectif, au fur et à mesure de leur apparition. Dans tous les cas, la méthode de travail introduite par le rapport initial est conservée. Un groupe de travail, réuni deux à quatre fois par an à l'initiative de la Direction générale, prend acte des missions nouvelles et s'emploie à les traduire en critères de répartition des ressources.

### **La procédure de révision des critères**

De la même façon, et par effet en retour, les moyens consacrés à certaines missions traditionnelles devront parfois être réduits. Dans une hypothèse favorable, la quantification des missions

nouvelles pourra être utilisée comme argumentaire pour obtenir des décideurs politiques des moyens humains supplémentaires.

C'est également le rôle du groupe de travail, de prendre en compte ces évolutions et de proposer à la Direction générale une révision du mode de calcul de certains critères.

### **L'industrialisation du processus**

L'expérience pratique acquise depuis octobre 2000, date de publication du rapport initial, en termes de calcul des dotations d'objectif a permis d'engager le passage de ce processus au stade industriel.

### **De l'enquête périodique à la gestion permanente**

Le rapport initial était appuyé sur une moisson importante de données chiffrées en provenance de chaque département. L'enquête qui a permis cette collecte a duré plus de dix-huit mois. Même si l'on pouvait penser qu'une seconde enquête faite sur un modèle déjà connu avec une technologie informatique améliorée serait moins longue, il n'était pas envisageable de la renouveler chaque année, alors que le calcul des dotations d'objectif en personnel demeure obligatoirement calé sur l'annualité budgétaire.

C'est ainsi qu'est née l'idée de mettre à la disposition des directeurs départementaux, dans le système d'information en cours de construction et destiné à l'enregistrement des données techniques d'activité des services, tous les champs correspondant aux données nécessaires au calcul des dotations d'objectif.

Les informations enregistrées au jour le jour par les services dans le cadre de leur activité normale apportent un double avantage :

- la certitude de disposer de données à jour en permanence,
- la suppression d'une enquête, source de travail supplémentaire et de perturbations.

### **Le système d'information de la Direction générale de l'alimentation**

Il s'agit d'une base de données nationale à laquelle peuvent se connecter chacune des directions des Services vétérinaires territoriales.

Les données sont administrées selon un principe d'enregistrement qui fait appel aux entités suivantes :

- ateliers : il s'agit des sites recevant des inspections de la part des Services vétérinaires ;
- acteurs : ce sont les organes qui réalisent les inspections (la Direction des Services vétérinaires [DSV], le vétérinaire sanitaire) ;

– acte de référence : chaque acte de référence disponible dans la base de données constitue un modèle décrivant une inspection particulière susceptible d'être mise en œuvre par les agents des Services vétérinaires : inspection documentaire, inspection physique d'un atelier, dépistage sérologique par le vétérinaire, contrôle à destination, engagement et suivi d'une procédure pénale, engagement et suivi de l'instruction d'un dossier d'installation classée.

À chacune de ces entités (atelier, acteur, acte de référence) peut être associé un nombre à priori illimité de descripteurs, qui sont des champs dans lesquels il est possible d'enregistrer des données alphanumériques ou numériques.

Par exemple, aux ateliers de type « abattoir », il sera possible d'associer les descripteurs suivants :

- tonnage bovins abattus l'année N-1,
- tonnage porcins abattus l'année N-1,
- tonnage ovins-caprins abattus l'année N-1.

Ces descripteurs étant disponibles, les DSV peuvent les faire enregistrer directement dans le système. Cela leur permet d'en conserver la trace pour leur propre usage, mais ce faisant, ils mettent également l'information à la disposition de l'administration centrale qui a accès à la même base de données et peut en extraire les informations dont elle a besoin, par exemple pour le calcul des dotations d'objectif.

### Un outil externe de simulation

Une fois les données brutes de l'activité des services extraites du système d'information, il reste à réaliser le calcul des dotations d'objectif en fonction :

- des règles établies au sein du groupe de travail,
- des ressources humaines susceptibles d'être réparties.

Ce travail est celui de l'administration centrale qui doit disposer pour cela d'un outil informatique approprié.

En effet, l'exercice consiste :

- à combiner plusieurs dizaines de séries de données chiffrées, (chaque série concernant cent départements) et à les répartir entre une douzaine d'agrégats d'activités vétérinaires de service public en vue d'obtenir pour chacun un sous-total,
- à additionner ensuite les sous-totaux par département, et
- à vérifier enfin que le total général est compatible avec le niveau des ressources disponibles.

L'obtention d'un bon compromis nécessite de procéder par approximations successives, c'est-à-dire de réaliser de multiples simulations.

Ce type de calculs itératifs a nécessité au niveau de la Direction générale le développement d'une application informatique de

simulation externe, dédiée à cet usage ; elle est actuellement en cours de test.

### Les perspectives

Les directeurs départementaux des Services vétérinaires ont reçu de l'administration centrale instruction d'enregistrer dans le système d'information, avant la fin de l'année 2002, la plupart des éléments nécessaires au calcul des dotations d'objectif pour 2003.

Le nouveau dispositif sera donc mis en œuvre dès le prochain exercice budgétaire. Il s'agira cependant d'une année de transition. Certaines données disponibles seulement à l'issue d'un exercice réel ne peuvent être enregistrées immédiatement dans le système. Il s'agit essentiellement des données mesurant l'activité des services, comme par exemple le nombre de certifications établies au cours de l'année.

L'objectif du système général d'information n'est pas de demander aux directeurs des services départementaux d'enregistrer dans le système le nombre de certificats délivrés pendant l'année, mais de leur permettre de réaliser au quotidien cette délivrance sur le système, lequel se chargera ensuite de calculer le nombre d'opérations réalisées au cours de la période.

Le processus d'industrialisation du calcul des dotations d'objectif doit atteindre son régime de croisière à échéance d'un à deux ans, délai d'ailleurs nécessaire au groupe de travail pour stabiliser sa méthode de révision permanente des critères de mesure de la charge de travail des services.

## Conclusion

À partir de la seconde moitié des années 1990, les Services vétérinaires français ont dû faire face à des crises longues et répétées (encéphalopathie spongiforme bovine, dioxine, fièvre aphteuse), dont le retentissement médiatique important a sensibilisé de manière croissante le public à toutes les questions intéressant la sécurité sanitaire des aliments.

Le ministère de l'Agriculture a sans cesse dû justifier ses choix auprès du Parlement et des médias ; afin de faire preuve de la plus grande transparence, il a procédé à la réorganisation de ses services. Ceci s'est d'abord traduit par la création de l'AFSSA (1), agence indépendante des Services vétérinaires, à qui est confiée l'évaluation scientifique du risque alimentaire, désormais séparée de la gestion du risque alimentaire proprement dite.

Le ministère de l'Agriculture a ensuite modifié son organisation interne pour permettre une identification plus claire des moyens financiers et humains consacrés à la sécurité alimentaire. Au niveau central, la Direction générale de l'alimentation a recentré ses missions autour de ce problème (3). Au niveau territorial la réorganisation s'est poursuivie par la

création en 2002 de directions départementales des Services vétérinaires (4, 5), indépendantes des directions départementales de l'agriculture et de la forêt regroupant tous les services en charge de la production agricole.

C'est dans ce contexte qu'a été commandée la mission sur la mesure des activités des Services vétérinaires territoriaux en vue d'élaborer des critères de répartition des ressources humaines prenant en compte l'évolution des missions et les spécificités techniques et géographiques des activités vétérinaires de service public. La vaste investigation effectuée sur les résultats de l'année 1998 et sur l'évolution des tâches entre 1998 et 2000 a débouché sur plusieurs propositions :

- mise en place pour chaque service territorial d'une dotation d'objectif appropriée à ses caractéristiques, en fonction de critères de répartition établis au plan national ;
- définition d'unités de mesure nouvelles pour l'évaluation quantitative et qualitative des tâches accomplies par les services ;
- fourniture à posteriori des critères de référence pour l'année 1998 accompagnée d'une méthode d'obtention des critères à retenir pour réaliser une répartition optimale des ressources humaines disponibles ;
- nécessité d'une mesure régulière des variations d'activité des services générées par l'évolution des missions ou la mise en place de missions entièrement nouvelles, avec dans ce second cas, une appréciation théorique à priori (étude d'impact préalable) suivie d'un contrôle à posteriori du temps consommé ;

– mise en place d'un outil permanent de management fournissant une aide au décideur politique.

En s'appropriant les propositions du missionnaire, la Direction générale de l'alimentation a souhaité se doter :

- d'une base de données nationale apte à quantifier les activités des services en temps réel, accessible au service central et aux services territoriaux, de laquelle peuvent être facilement extraits tous les renseignements utiles à l'information des partenaires administratifs ou du public ;
- d'un outil informatique de simulation, spécifique aux besoins de l'administration centrale pour le calcul des dotations d'objectifs des services territoriaux.

Avec des services territoriaux qui viennent de voir confortée et reconnue l'importance de leurs activités, la Direction générale de l'alimentation souhaite se donner les moyens informatiques (encore en cours d'évaluation) qui lui sont nécessaires pour assumer la plénitude de ses responsabilités nouvelles en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle.



## Human resource programming and management : the experience of the French Veterinary Services

P. Boiteux, Ch. Dalibard & P. Bonjour

### Summary

France has been endeavouring to come up with veterinary activity indicators by which measure the work of public Veterinary Services and to rationalise the geographical distribution of staff and financial resources on the basis of objective criteria.

An analysis of activities in 1998, and of new missions, has made it possible to:

- define criteria against which the tasks accomplished by the various divisions can be measured;
- prepare a method for establishing optimal distribution criteria for the human resources available;
- propose, for each département, the allocation of human resources based on national distribution criteria but taking into account the individual needs of different areas;
- measure variations in activity resulting from new or modified missions, with a priori theoretical assessments (impact studies), and a posteriori control.

In each *département*, the Direction générale de l'alimentation (DGAL) has adopted an ongoing management tool composed of:

- a national database quantifying the activities of its services in real time,
- a simulation tool, to calculate the human resources needs for the local units.

**Keywords**

France – Human resources – Local units – Measurement of veterinary activities – New and modified missions – Programming – Resource changes – Staff management – Veterinary public health.



## Programación y gestión de los recursos humanos: la experiencia de los Servicios Veterinarios franceses

P. Boiteux, Ch. Dalibard & P. Bonjour

**Resumen**

Francia ha querido dotarse de indicadores de magnitud de las actividades veterinarias públicas y racionalizar la distribución territorial del personal y de los recursos financieros basándola en criterios objetivos.

El análisis de las actividades de 1998 y de las misiones nuevas ha permitido:

- definir unidades para evaluar las tareas realizadas por los servicios,
  - preparar un método para la obtención de criterios de distribución óptima de los recursos humanos disponibles,
  - proponer una asignación de objetivo a cada departamento acorde con sus características, con arreglo a los criterios de distribución nacionales,
  - medir las variaciones de actividad debidas a misiones nuevas o modificadas con evaluación teórica a priori (estudio de impacto previo) y control a posteriori.
- La Dirección General de la Alimentación (DGAL) francesa se dota de una herramienta de gestión permanente de sus nuevas direcciones departamentales que consta de:
- una base de datos nacional que cuantifica las actividades de los servicios en tiempo real,
  - una herramienta de simulación, para el cálculo de las asignaciones de objetivo de los servicios territoriales.

**Palabras clave**

Evolución de las misiones – Evolución de los recursos – Francia – Gestión de la plantilla – Medición de las actividades veterinarias – Programación – Recursos humanos – Salud pública veterinaria – Servicios territoriales.





## Bibliographie

1. Anon. (1998). – Loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. J.O. n° 151 du 2 juillet, 10056.
2. Anon. (1999). – Décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. J.O. n° 153 du 4 juillet, 9939-9942.
3. Anon. (1999). – Arrêté du 2 juillet 1999 portant organisation et attributions de la Direction générale de l'alimentation. J.O. n° 153 du 4 juillet, 9946-9947.
4. Anon. (2002). – Décret n° 2002-234 du 20 février 2002 portant création de directions départementales des Services vétérinaires et modifiant le décret n° 84-1191 du 28 décembre 1984 relatif à l'organisation des services extérieurs du ministère de l'Agriculture. J.O. n° 45 du 22 février, 3424.
5. Anon. (2002). – Décret n° 2002-235 du 20 février 2002 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales des Services vétérinaires. J.O. n° 45 du 22 février, 3424-3426.
6. Leyzour F. & Chevallier D. (2000). – Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la transparence et la sécurité de la filière alimentaire en France : bilan et propositions. Assemblée nationale, Onzième législature, rapport n° 2297. Assemblée nationale, Paris, 378 pp.