

Historique des Services Vétérinaires Français

Par Claude Meurier

Les directeurs des services vétérinaires fondateurs des laboratoires vétérinaires départementaux

Quatre directeurs des services vétérinaires se sont signalés dès le début du XXème siècle par la part qu'ils ont prise dans la naissance des premiers laboratoires vétérinaires et la qualité de leurs travaux : Henri Martel, Richart, Henri Lafenêtre et Paul Rossi.

Martel, constatant la vétusté du premier laboratoire créé par Camille Leblanc, avant 1895, à la fourrière municipale de Paris, rue de Pontoise et l'insuffisance des laboratoires de Brancion et de la Villette, a obtenu la création, en 1905, du laboratoire des Halles, où se sont développées en premier lieu les applications des progrès de la microbiologie à l'inspection des denrées d'origine animale.

Richart, directeur des services vétérinaires de Seine Inférieure (actuellement Seine Maritime) de 1910 à 1948, créa à Rouen le laboratoire départemental, où il fit d'importantes recherches sur la fièvre aphteuse, la tuberculose et la paratuberculose bovines, la rage, la morve, les brucelloses et les « maladies rouges » du porc.

Lafenêtre, directeur des services vétérinaires de l'Hérault dirigea de 1921 à 1959 le laboratoire de Montpellier, qui fut engagé avec succès, durant toute cette période, dans les premiers travaux de diagnostic, de surveillance épidémiologique et de recherche vétérinaire au niveau départemental.

Rossi, directeur des services vétérinaires de Saône et Loire de 1928 à 1958, rendit au département tous les services alors attendus des premiers laboratoires vétérinaires : diagnostic des maladies microbiennes ou parasitaires, analyses des denrées alimentaires, suivi des plans de prophylaxie, etc.

Les laboratoires départementaux des services vétérinaires

Nous avons vu le rôle déterminant des DSV pour la création des laboratoires départementaux dans les années 1930. Au milieu des années 1950, l'Etat commence à apporter son concours financier aux départements pour la construction de nouveaux laboratoires et la modernisation des laboratoires existants.

Lorsque, pour se conformer aux directives communautaires de juin 1964 relatives aux échanges intracommunautaires de bovins et porcins, s'impose la nécessité de mettre en œuvre un plan national de lutte contre les brucelloses animales, qui implique la réalisation chaque année de plusieurs millions de diagnostics bactériologiques et sérologiques, le ministère de l'Agriculture décide de hâter la mise en place de laboratoires dans le plus grand nombre possible de départements.

Le vétérinaire recruté pour diriger le laboratoire s'accommode généralement très bien de son rôle de collaborateur technique du directeur des Services Vétérinaires. L'entente qui règne alors favorise l'épanouissement de ceux qui cherchent à étendre le champ des compétences de leur laboratoire, voire à mettre ceux-ci au service d'autres administrations ou même du secteur privé.

De son côté, le DSV accompagne le développement de « son laboratoire » même si celui-ci s'écarte du cœur de ses missions, car ce développement contribue indirectement à l'amélioration générale de la santé animale et à la protection de la santé publique. En outre, à cette époque, il n'y avait guère que deux vétérinaires pour animer ce service départemental, souvent avec un parcours commun d'ancien praticien, et qui se remplaçaient mutuellement à la direction du service administratif et du laboratoire. Cette situation a perduré dans de nombreux départements pratiquement jusqu'à ce que des raisons externes, liées à la décentralisation, viennent imposer une organisation séparée.

Cependant, l'organisation départementale des laboratoires vétérinaires, gérés administrativement par des fonctionnaires d'Etat et techniquement par des fonctionnaires en majorité départementaux, conçus pour répondre à des besoins locaux, mais conduits à satisfaire en priorité les demandes de l'Etat, n'a pas évolué, ce qui exacerbe les éventuelles oppositions entre DSV et directeurs de laboratoire. Bien que limitées à quelques départements, les relations conflictuelles inévitables provoquent un malaise général chez ces fonctionnaires, auxquels les responsables de la Direction de la Qualité tentent, avec plus ou moins de bonheur, de mettre fin.

La tentative de régionalisation fonctionnelle et de spécialisation des laboratoires départementaux

En 1975, le directeur des Services Vétérinaires donne à l'inspection générale des laboratoires nationaux pour mission de clarifier « le rôle et les modalités de fonctionnement des laboratoires départementaux des Services Vétérinaires », ainsi que les prérogatives respectives des contrôleurs généraux, des directeurs départementaux des services vétérinaires et des directeurs de laboratoires départementaux.

Cette clarification se concrétise par la circulaire du 28 janvier 1977, signée du directeur Édouard Mathieu qui « confirme la priorité accordée aux activités indispensables à l'accomplissement des missions des Services Vétérinaires » :

- -analyses nécessaires au contrôle des denrées d'origine animale demandées par le Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire ;
- -et analyses nécessaires à la réalisation des opérations de prophylaxies collectives engagées par l'Etat, effectuées à la demande du Service Vétérinaire de la Santé Animale.

Les « autres travaux dont le volume et la spécificité sont déterminés par l'importance des besoins locaux et la volonté locale de les satisfaire » effectués par ses laboratoires concernent « plus particulièrement les analyses nécessaires au diagnostic des maladies infectieuses et parasitaires, nutritionnelles et métaboliques et de façon générale toutes les analyses biologiques », « mais aussi d'autres analyses telles que celles de biologie vétérinaire, telles que les analyses d'aliments du bétail, les analyses de denrées alimentaires et les analyses d'eau, après agrément des services officiels concernés (Fraudes, Santé..) ».

Loin de vouloir freiner l'expansion des laboratoires départementaux, le directeur de la qualité encourage « ces activités supplémentaires, bien qu'échappant au caractère prioritaire des missions définies précédemment, dans la mesure où elles ne sont pas indispensables à l'accomplissement des missions des services vétérinaires ».

Présentées comme un rappel des conclusions d'une réunion du 15 janvier 1976, qui « gardent toute leur valeur », les prérogatives respectives des DSV et des directeurs de laboratoires départementaux sont clairement précisées :

- Le laboratoire vétérinaire départemental est un service de la DSV ;
- Son directeur est un chef de service dans son service :
 - il y possède une entière responsabilité technique doublée d'une autorité directe sur le personnel placé sous ses ordres ;
 - il est lui-même placé sous l'autorité administrative du DSV ;
 - Il doit respecter scrupuleusement les normes et les techniques qui lui sont imposées par l'administration centrale pour toutes les analyses de type prioritaire : prophylaxie et inspection des denrées animales et d'origine animale ;
- Le budget du laboratoire doit faire l'objet d'un poste particulier « laboratoire » sur le budget départemental présenté par le DSV au Conseil Général. Il est établi en commun par le DSV et le directeur du laboratoire ; il est géré par le directeur de laboratoire qui en est responsable.

Par ailleurs, « afin d'assurer, à l'échelon régional, la meilleure coordination possible des activités des différents laboratoires », les instructions recommandent « que soit tenu au moins une fois l'an, à l'initiative du contrôleur général de région, une réunion groupant autour de ce dernier et du directeur des laboratoires nationaux, les DSV et les directeurs de laboratoires concernés, auxquels pourraient se joindre les personnalités scientifiques et professionnels, dont la présence serait jugée souhaitable ».

La recherche de solutions aux éventuels conflits DSV - directeur de laboratoire, bien que non formulée devait, bien sûr, être à l'ordre du jour de ces rencontres.

Des réunions sont alors organisées dans plusieurs régions clefs. Se déroulant généralement dans une excellente ambiance, elles permettent de résoudre un certain nombre de problèmes et, selon la date à laquelle elles se tiennent d'anticiper ou de rappeler en l'explicitant l'esprit et la lettre de la circulaire du 23 janvier 1977.

Par ailleurs, l'idée que chaque laboratoire vétérinaire départemental ne doit pas nécessairement tout faire et d'ailleurs ne le peut pas, les bases d'une régionalisation des spécialisations sont jetées, les laboratoires vétérinaires départementaux devenant des interlocuteurs privilégiés des laboratoires nationaux concernés.

Il demeure cependant bien entendu que chacun d'eux doit faire les analyses de base indispensables à l'accomplissement des missions de la DSV.

Ainsi prennent naissance les réseaux de laboratoires spécialisés à l'image de ceux qu'avaient créés Jean Morre et Félicien Senthille en matière de surveillance des radio nucléides.

Par la suite, la politique des plans de surveillance des denrées alimentaires appliqués par Jacques Adroit, se substituant aux analyses sur prélèvements effectués de manière non coordonnée dans chaque département, prendra appui sur ces réseaux spécialisés, grâce en particulier à leur dotation en matériel par l'administration centrale.

En santé animale, la spécialisation est facilitée pour les espèces aviaire et porcine, par la concentration dans certaines régions de ces productions nécessitant des moyens de diagnostic de proximité performants. Ainsi les laboratoires de Bourg-en-Bresse, Valence, Mont-de-Marsan, Auch, Nantes, Quimper et Saint-Brieuc se voient confirmés dans leur mission de service à l'aviculture en collaboration avec Ploufragan.

Cependant, seuls les laboratoires, qui par la volonté conjointe du DSV et du directeur du laboratoire vétérinaire départemental s'acquittent déjà de cette mission (Saint-Brieuc depuis 1957, Bourg-en-Bresse depuis 1961, Nantes, Mont de Marsan et Quimper) la remplissent pleinement. Par contre la désignation d'Auch ne sera que partiellement suivie d'effet.

D'autres réseaux, pour le gibier, l'aquaculture, la pathologie porcine, etc., sont également constitués, de même pour la détection des contaminants physiques, chimiques et bactériologiques des denrées alimentaires.

Ces laboratoires départementaux spécialisés constitueront par la suite la base de chacun des nombreux réseaux de surveillance épidémiologiques, organisés et coordonnés par le laboratoire national compétent, tant pour les maladies des animaux que pour des contaminations physiques, biologiques ou bactériologiques des aliments.

A cette époque, la Direction de la Qualité avait la main sur les Services Vétérinaires, des Fraudes et de la Protection des Végétaux, chacun développant indépendamment un réseau de laboratoire dont l'unification logique n'a même pas été engagée.

L'ère de la décentralisation réglera les quelques différents locaux mais changera fondamentalement le paysage organisationnel. Les arguments de fond, - ceux qui avaient permis aux DSV d'obtenir la création auprès de leur service des laboratoires départementaux -, n'ont pas eu le poids des considérations politiques, lors des décisions prises pour l'application des lois de décentralisation.

L'arbitrage de la rue de Varenne visait avant tout, (semble-t-il) à donner l'apparence d'un effort du ministère de l'Agriculture dans ce sens, et à préserver les missions des DDAF, en ne prenant en compte, pour les laboratoires, que leur coût dont l'économie pour le budget ministériel pourrait être affichée.

Une nouvelle aventure pour les laboratoires vétérinaires départementaux

Les lois de décentralisation de 1982 offrent, sans doute, la chance à ceux qui veulent se libérer de la tutelle du DSV de satisfaire leur ambition personnelle. Mais le risque de priver les Services Vétérinaires d'une arme essentielle pour remplir leur mission ne peut pas échapper au nouveau directeur de la qualité, Gilbert Jolivet. Celui-ci appelle auprès de lui, en 1983, Louis Andral, contrôleur général des Services Vétérinaires, qui va défendre deux propositions pour assurer la sauvegarde du dispositif d'appui des laboratoires aux Services Vétérinaires :

- placer à la tête des Laboratoires Vétérinaires Départementaux des vétérinaires inspecteurs du corps des vétérinaires inspecteurs du Ministère de l'Agriculture
- transformer une vingtaine de laboratoires départementaux en laboratoires d'Etat régionaux ou inter-régionaux

La première proposition d'Andral s'inspire sans doute de sa propre expérience personnelle de fonctionnaires des services vétérinaires du ministère de l'agriculture spécialiste de laboratoire.

Son exemple d'attachement au service de l'Etat se retrouve également chez les quelques vétérinaires inspecteurs qui sont à la tête des laboratoires départementaux. Mais l'insuffisance du nombre des vétérinaires inspecteurs disponibles est alors telle que cette idée ne peut pas être mise en pratique.

La deuxième proposition est avancée lorsque les échéances fixées par les lois de décentralisation pour opérer les partages des compétences entre l'état et les collectivités territoriales se précise en 1985 1986.

Afin de conserver sous l'autorité des services vétérinaires un réseau de laboratoires capables d'assurer les contrôles diagnostic et analyses nécessaires à l'accomplissement de leur mission une liste hypothétique provisoire et confidentielle de laboratoires à rattacher à l'Etat est soumise aux ministres pour en obtenir une réponse de principe avant d'aller plus loin.

La réponse est négative pour tous les laboratoires départementaux à l'exception de celui de Rungis et du laboratoire du centre national de formation des techniciens des services vétérinaires de Lyon.

Bien qu'il s'agisse, en fait, de deux laboratoires d'Etat le ministre les aurait volontiers cédés aux conseils généraux.

Le statut du laboratoire central d'hygiène alimentaire de la préfecture de police n'est pas remis en cause.

Le ministre de l'Agriculture François Guillaume, officialise le transfert des laboratoires départementaux des services vétérinaires aux départements, en octobre 1986, en présence des représentants de l'assemblée des présidents de conseils généraux ; il annonce qu'une convention sera passée entre l'Etat et chaque département pour assurer le maintien du concours de ces établissements devenus le laboratoire d'analyse des départements, à l'exécution des missions des services vétérinaires.

La négociation des conventions avec les départements sera confiée à un ingénieur du génie rural et des eaux et forêts de la direction générale de l'administration et un administrateur civil de la direction générale de l'alimentation.

L'inspection générale des laboratoires, occupée il est vrai à tenter de gérer la situation inextricable dans laquelle se trouve les laboratoires nationaux vétérinaires, ne sera même pas consultée.

Louis Andral ayant pris sa retraite, la décentralisation des laboratoires départementaux est alors traitée comme une affaire purement administrative et politique.

Chaque convention qui aurait dû être individualisée par département est, dans les faits, simplement transposée à partir d'une convention type, qui ne comporte que des clauses administratives et financières, mais passe sous silence les questions techniques.

La disparition des liens organiques entre laboratoires nationaux et départementaux conduit alors l'inspection générale des laboratoires à promouvoir la procédure d'accréditation officielle par le réseau national d'essais (RNE), remplacée par la suite par le comité français d'accréditation (COFRAC), pour les analyses concernant tout d'abord la qualité des aliments, puis celles relevant de la santé animale.

Cette initiative, certes lourde de conséquences financières, a été porteuse d'une démarche « qualité » essentielle pour garantir la fiabilité, non seulement des analyses des laboratoires départementaux mais aussi des recherches des laboratoires nationaux, confortés ainsi dans un de leur rôle essentiel, celui de laboratoire de référence.

Les laboratoires départementaux vont alors connaître des fortunes diverses liées à la vision des conseils généraux, mais aussi à la concurrence des laboratoires privés et aux contraintes de plus en plus sévères des accréditations et pour nombre d'entre eux au retrait de l'agrément par le service de la répression des fraudes.

Les conseils généraux sont nombreux à traduire l'exigence d'efficacité, qui est au centre de la politique de renouveau du service public, en termes de rentabilité.

Là où l'équilibre financier est loin d'être atteint, faute d'avoir su faire adopter des tarifs correspondant au prix de revient des examens, le directeur se heurte souvent au refus du conseil général de maintenir le laboratoire en activité.

La brèche, ouverte dans le monopole accordé par l'Etat aux laboratoires départementaux pour les examens nécessaires à l'accomplissement des missions des services vétérinaires, par l'agrément, délivré au début des années 1980 à certains laboratoires, certes compétents, mais privés, sur proposition du laboratoire de référence pour le contrôle de la maladie d'Aujeszky, s'élargit d'année en année.

Le fait de permettre à des laboratoires privés « mono ou pauci analyses » (dont les prix de revient sont d'autant plus faibles que les volumes traités sont plus grands), de concurrencer des laboratoires publics contraints de couvrir un plus large éventail d'examens, entraîne inévitablement la fermeture d'un certain nombre de laboratoires.

Cependant, nombre de conseils généraux, conscients de l'intérêt des services rendus par le laboratoire vétérinaire départemental n'hésite pas à affronter la complexité et à assumer le coût des accréditations par le comité français d'accréditation (COFRAC) pour en assurer la pérennité.

Ils procèdent au regroupement en son sein d'activités qui lui étaient jusqu'alors étrangères. Aux examens correspondant à sa vocation initiale, s'ajoutent, selon la demande locale, les analyses d'eau (eaux alimentaires et eaux usées), de sol, de biologie humaine, les études d'œnologie, de pathologie comparée, la production de vaccins, la formation de personnel en particulier pour les besoins de l'industrie agro-alimentaire, la mise en place de systèmes HACCP (hazard analysis critical control point) dans les entreprises, etc.

Les laboratoires départementaux sont également compétents et ont acquis les accréditations nécessaires pour effectuer les examens biologiques ou chimiques qui se sont imposés au cours des dernières années dans les domaines de la santé et surtout de l'hygiène alimentaire. Ces travaux visent notamment l'encéphalopathie spongiforme bovine, la tremblante du mouton, les pesticides, la dioxine, les métaux lourds, les antibiotiques, les aflatoxines, les bactéries (*Listeria*, *Campylobacter*, *Legionella*).

Comme pour l'absorption du CNEVA par l'AFSSA, il serait vain de critiquer les mesures de décentralisation prises dans les années 1980 pour les laboratoires départementaux des services vétérinaires. Il faut néanmoins regretter qu'aucune structure de coordination interdépartementale n'ait été mise en place. Mais il n'est pas trop tard pour revivifier le réseau des laboratoires départementaux, proches des besoins du terrain, qui s'amenuisent au fil des ans, et éviter qu'ils fassent cruellement défaut le jour où notre pays devra faire face à une crise sanitaire grave.

LES ASSOCIATIONS

Le syndicat national des vétérinaires biologistes

Les directeurs des laboratoires vétérinaires départementaux membres du syndicat des cadres et agents des laboratoires vétérinaires départementaux entament, en 1968, des pourparlers avec le SNVF, pour obtenir leur adhésion comme groupe spécialisé.

Mais la présence parmi eux d'agents qui ne sont pas vétérinaires rend statutairement impossible cette adhésion. Pour contourner cet obstacle, le syndicat national des vétérinaires biologistes, rassemblant les vétérinaires biologistes exerçant leurs fonctions dans des laboratoires publics de diagnostic et de recherches vétérinaires, est créé en 1971.

Il est ouvert aux agents non-vétérinaires en tant que membres associés avec voix consultative. À cet égard, Bernard Imbert note à juste titre qu'« on ne voit pas l'intérêt pour des éléments non-vétérinaires de s'affilier à un syndicat et à une fédération dans lesquels il n'auraient aucun pouvoir de décision ».

Le principal objectif mis en avant par le Syndicat national des vétérinaires biologistes est la promotion de son projet de réforme des structures des laboratoires se traduisant par le regroupement des laboratoires d'Etat dans un Institut national de pathologie vétérinaire. Ce projet comporte en outre la création d'un institut national de contrôle des denrées alimentaires associant services vétérinaires et de la répression des fraudes.

La composition du comité directeur de ce syndicat laisse à penser que le but non avoué était de constituer un groupe de pression pour obtenir l'autonomie des laboratoires départementaux des services vétérinaires vis-à-vis de ces derniers.

En fait, le syndicat national des vétérinaires biologistes n'a joué qu'un rôle négligeable dans les mutations qu'ont connu les laboratoires publics vétérinaires, dans les années 1980 et 1990. Il n'a d'ailleurs pas survécu à ces changements.

L'association des directeurs de laboratoires vétérinaires

Jusqu'à la partition liée à la décentralisation, les laboratoires départementaux des services vétérinaires faisaient partie des directions des services vétérinaires, sauf quelques grosses unités d'analyses (Caen, Limoges, Marseille). Leurs directeurs, sous l'autorité du DSV étaient soit fonctionnaires d'Etat (vétérinaire inspecteur) soit contractuels ou titulaires du département. L'association des vétérinaires directeurs de laboratoire (AVDILA) s'est constituée en 1962 à partir d'un noyau actif d'une dizaine de directeurs, dans le but d'échanger des informations techniques et scientifiques. Bien que n'ayant pas de vocation syndicale, certains de ses membres, adhérents également du syndicat des vétérinaires biologistes, ont exercé une action de lobbying, avant la décentralisation, pour échapper à la tutelle des DSV. Une oreille attentive a été prêtée à leurs revendications par Gilbert Jolivet, directeur de la qualité, puis le débat s'est clos par la séparation dans la deuxième moitié des années 1980, des services de l'Etat et des laboratoires (sauf Rungis et Boulogne-sur-mer) laissés aux départements.

L'AVDILA, devenue ADILVA (Association des directeurs de laboratoires vétérinaires d'analyse) pour tenir compte de la présence de non-vétérinaires parmi les directeurs de laboratoire, est resté leur organisme représentatif après leur passage sous l'autorité des conseils généraux des départements et demeure un interlocuteur privilégié de l'administration centrale vétérinaire.

La présidence en est assurée depuis sa création jusqu'en 1966 par Claude Bru, directeur du laboratoire vétérinaire du Loiret, puis par Pierre Colin, directeur du laboratoire de Dijon, par Robert Filleton, directeur du laboratoire de Haute Loire (1984) , par Yves Portejoie, directeur du laboratoire d'Angers , et enfin, au début du XXIe siècle, par Viviane Mocquay, du corps des vétérinaires inspecteurs, directrice du laboratoire de Haute Garonne.