

Les cahiers de l'École Nationale des Services Vétérinaires

Numéro 5 - 2017



VetAgro Sup

École Nationale des
Services Vétérinaires





Les cahiers
de l'École Nationale des
Services Vétérinaires

Numéro 5-2017

**École Nationale des Services
Vétérinaires**

VetAgro Sup

1, avenue Bourgelat

69280 Marcy l'Etoile

Tel +33 (0)4 78 87 25 45

Fax +33 (0)4 78 87 25 48

Directeur de publication : **François DARRIBEAUDE**

Conception graphique : **Eric SABLON**

Imprimé à Lyon par **SEVEN**

Toute reproduction ou transmission, même partielle, sous quelque forme que ce soit est interdite sans autorisation écrite du détenteur des droits.

ISSN 2271-4723

Sommaire

Editorial	8
Actualités	9
Conférence de rentrée : Le rôle des écoles de service public dans l'internationalisation des politiques publiques	9
Contributions	10
La figure du « patient-mangeur » au sein du système alimentaire des établissements de soins	10
Thèses d'Université	15
Surveillance des dangers sanitaires à l'interface homme-animal-environnement : outils et méthodes d'optimisation épidémiologique et socio-économique pour des dispositifs pérennes.	15
Modélisation de la propagation du virus de l'hépatite E dans la filière porcine et évaluation de stratégies de réduction du risque d'exposition humaine	16
Antibiorésistance en santé animale en France : caractérisation spatiale et temporelle à des fins d'évaluation et de lutte	18
Autres thèses d'Université en cours	20
Thèses d'exercice vétérinaire soutenues	21
Estimation quantitative de l'efficacité de la surveillance de la tuberculose bovine à l'abattoir en France à l'aide d'une méthode de modélisation par arbres de scénarios	21
Contribution à la cohérence des actions de phytopharmacovigilance mises en œuvre par la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	21
Usages et pratiques en antibiothérapie dans la filière bovine de la Loire et du Puy-de-Dôme	22
Etude sur le développement de l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective dans la Loire : freins et perspectives d'amélioration	23
État des lieux sur les cires à usage apicole utilisées en France métropolitaine. Évaluation des points critiques	24
Mémoires soutenus dans le cadre du Master MAC-SPV	24
Résidus d'antibiotiques dans le lait de vache : Stratégies collectives des acteurs de la filière laitière française	24
La propriété collective de variétés locales de semences : analyse du cadre juridique et des pratiques en conditionnant la faisabilité	25
Enquête épidémiologique nationale après la contamination exceptionnelle de la filière volaille chair en Salmonella Enteritidis entre 2014 et 2015. Plan de communication suite à une enquête épidémiologique nationale dans un contexte économique et commercial particulier	26
Analyse du risque au Laboratoire National de Référence pour les E.Coli et intégration dans son management de la sécurité	26
État des lieux de l'aide alimentaire dans le Rhône : Evaluation du niveau de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments dans le secteur caritatif et analyse de l'efficacité de l'organisation des acteurs impliqués	27
Mémoires soutenus dans le cadre du Master PAGERS	28
Gestion locale d'une politique sanitaire nationale : Analyse des déclinaisons départementales des prescriptions nationales de surveillance programmée de la brucellose, la tuberculose et la leucose sur le territoire de la nouvelle région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	28
Tuberculose bovine : Le trépied sanitaire entre un passé glorieux et un futur incertain	29

Le plan national d'intervention sanitaire d'urgence de la fièvre aphteuse : entre anticipation et écueils	33
Problématique de l'animal en ville : Le chat libre en ville et son appropriation par un service municipal	36
Diplomatie économique en secteur agricole et agroalimentaire : le modèle français passé au chinois ou La dynamique du sablier	40
Le rôle des associations de consommateurs dans la nouvelle « Démocratie sanitaire »	51
Conditions d'exportation vers les pays du Conseil de Coopération du Golfe : problématique des produits carnés	53
Gestion des crises de santé publique vétérinaire en zone de défense de Paris : Vers une coopération interministérielle et une contribution potentielle des vétérinaires militaires ?	55
Attentes des publics et missions d'un parc zoologique : l'impossible conciliation ?	
Les comportements des visiteurs autour de l'enclos des crocodiles du zoo de Lyon	58
L'influence des réformes de l'administration sur les services déconcentrés : l'exemple de la DDCSPP du Haut-Rhin	62
Quand les acteurs de la filière se mobilisent pour améliorer la surveillance des maladies équine : la genèse d'un réseau sanitaire national ?	65
Ouverture de l'expertise sanitaire à la société : place des experts et place de la société dans la prise des décisions politiques	67
Le processus de fabrication des normes européennes examiné à l'aune de la dichotomie arbitraire technique versus politique	71
La représentation des « Abandonnés de la République » : Un enjeu concurrentiel dominé par le Parc Amazonien de Guyane	74
Une politique sanitaire peut-elle être ambitieuse dans une petite filière ? Le plan National d'Eradication et de Surveillance de la Septicémie Hémorragique Virale et de la Nécrose Infectieuse, deux maladies réglementées des poissons.	78
Apports de la méthode de planification opérationnelle dans la gestion des urgences sanitaires : expérimentation appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse en région Grand-Est	80
Les outils de la transformation numérique : de nouveaux instruments des politiques publiques	84
Protection de l'apiculture sur l'île d'Ouessant : Exemple local de gouvernance sanitaire des maladies des abeilles	88
Étude de la mise en œuvre d'initiatives locales pour mieux lutter contre les problématiques contemporaines de surpoids et d'obésité chez les jeunes alsaciens	90
Les politiques sanitaires apicoles. D'une construction chaotique à un non-recours avéré ..	94
Entre l'hérésie et la symbiose, un service mixte DGCCRF et DGAL en DDPP	97
Les missions d'inspection en services déconcentrés dans un contexte de gouvernance environnementale territoriale post- RéATE – L'exemple du suivi de l'épandage des Mafor par la DDPP du Rhône.	100
De la rédaction de la loi à la légitimation d'une institution, Une ethnographie du processus de création des Agences régionales de la biodiversité par les services du ministère de l'Environnement	105
Mettre en œuvre la diplomatie agricole collectivement, Etude du dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires françaises aux Etats-Unis	107
L'observance des mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : Synthèse, leviers (financiers) et réglementaires	109
Le « retour d'expérience » pour la prévention des inondations. Enquête sur un instrument d'action publique entre normalisation technique et justification politique	114
Analyse prospective de la situation allemande en matière de bien-être en élevage de porcs et des rapports de force entre les acteurs	116

Mémoires soutenus dans le cadre du CEAV-SPV	122
Traitement et analyse des données relatives à l'assainissement des cheptels infectés de tuberculose bovine par abattage partiel en Côte d'Or	122
Analyse capacitaire et scénarios de mutualisation des ressources en cas d'épizootie de fièvre aphteuse en France	126
Le Chat Libre : Une nouvelle gouvernance à l'échelle de la ville de Lyon	130
Conditions d'exportation vers les pays du Conseil de Coopération du Golfe : problématique des produits carnés	132
Les mesures de gestion à mettre en place dans le cas d'une contamination aux métaux lourds des productions végétales et animales sur le titre minier de Saint-Martin-La-Sauvété	135
Gestion des crises de santé publique vétérinaire en zone de défense de Paris : vers une coopération interministérielle et une contribution potentielle des vétérinaires du service de santé des Armées ?	139
Analyse rétrospective des rapports d'inspection documentaire des demandes d'agrément dans la filière carnée	144
Etude des aspects techniques relatifs à l'amélioration de la surveillance des maladies équine en France	149
L'approvisionnement local et de qualité en restauration collective : axes d'amélioration dans le département de la Loire	151
Attribution de sources, de l'expérimentation à l'utilisation en routine dans les réseaux de surveillance français	155
La diversification des choix alimentaires des populations amérindiennes des bassins du Haut-Maroni et du Haut-Tapanahony	160
Contribution à l'organisation du Plan National d'Eradication et de Surveillance de la Septicémie Hémorragique Virale et de la Nécrose Hématopoïétique Infectieuse dans la filière piscicole française.	165
Expérimentation de la méthode de planification opérationnelle appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse en région Grand-Est	170
Suivi et animation sanitaire apicole sur l'île d'Ouessant - Saison 2016	174
Evaluation quantitative de l'efficacité de la surveillance de la tuberculose bovine à l'abattoir en France à l'aide d'une méthode de modélisation par arbres de scénarios	177
Enquête sur les pratiques en antibiothérapie dans la filière bovine de la Loire et du Puy-de-Dôme	182
Etat des lieux sur les cires à usage apicole utilisées en France métropolitaine. Evaluation des points critiques.	185
Outils pour l'animation d'une stratégie régionale garantissant la cohérence des actions de phytopharmacovigilance de la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	189
Analyse capacitaire des ressources à mobiliser en cas d'épizootie de fièvre aphteuse en Tunisie	193
Déclinaison de deux mesures de lutte contre Varroa destructor prévues au niveau national dans le cadre de la construction du programme apicole européen 2017-2019 en lien avec le déploiement de la nouvelle gouvernance sanitaire apicole	196
Analyse d'un rapprochement de l'agrément des Industries Agroalimentaires et du contrôle de première mise sur le marché de la CCRF	200
Etat des lieux du contrôle des Mafor (Matières fertilisantes d'origine résiduelles) par le service environnement de la DDPP du Rhône. Comment améliorer le dispositif actuel ?	205
Renforcement de la contribution des services vétérinaires à la mise en œuvre du RSI (2005)	209
Bilan et prospective de la filière porcine en Allemagne en matière de bien-être animal	213
Aide à la mise en place de la réglementation dans les abattoirs de volailles et lagomorphes dans le Rhône et réflexion sur l'intérêt d'un pôle volailles	218
Mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : Synthèse, leviers réglementaires et (financiers)	222

Groupes d'études scientifiques et techniques	226
Crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages	226
Dispositif d'aide au diagnostic, Etude de préfiguration	227
Groupes d'études des politiques publiques	229
Crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages : quels retours d'expérience pour mieux gérer demain ?	229
Le cheval et le moustique : des acteurs politiques ? La fièvre West Nile en Camargue, entre patrimoine menacé et enjeu de santé publique	233
Lyme, une maladie chronique ? Analyse d'une controverse	236
Publications et Communications	240
Appel à projets	242
Groupes d'étude des politiques publiques (GEPP)	242
Groupes d'études scientifiques et techniques (GEST)	243
Stage de fin d'études du CEAV-SPV	243
Stage de fin d'études du master PAGERS	244
Thèses d'exercice vétérinaire ou mémoires de fin d'étude d'ingénieur agronome	245
Autres études ou expertises	245
Lexique	246
Fiche de proposition d'étude	248

Editorial

L'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV), créée en 1973, est une entité un peu particulière, associant trois positionnements complémentaires :

- École d'application assurant la formation des agents du corps des Inspecteurs de Santé Publique Vétérinaire (ISPV) qui deviendront les cadres de l'administration française des services vétérinaires, avec la capacité de servir également d'autres ministères et organisations ;
- École interne de VetAgro Sup, établissement d'enseignement supérieur agricole français assurant la formation de futurs vétérinaires et agronomes ;
- Centre Collaborateur de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), apportant son expertise de formation des vétérinaires officiels à cette organisation internationale. Également membre du Groupement « France Vétérinaire International » dédié à la promotion de l'offre française de formation et de coopération technique vétérinaires à l'international.

Elle s'attache ainsi à assurer ses missions :

- assurer le développement des compétences des personnels de conception et d'encadrement des services de l'Etat en charge des politiques publiques de l'alimentation, de santé animale et végétale, par une offre de formation statutaire et de formation continue, reposant sur les sciences du vivant, les sciences juridiques, les sciences sociales et les fondamentaux du management des hommes et des projets,
- accompagner la modernisation de l'action publique dans ces domaines, en conduisant travaux et études nécessaires pour préparer l'évolution des pratiques, et en déployant des activités de recherche et de diffusion des savoirs,
- servir la stratégie internationale du ministère chargé de l'agriculture par une offre de coopération internationale en matière de formation.

... dans le cadre d'un établissement d'enseignement supérieur, dont elle adopte les logiques :

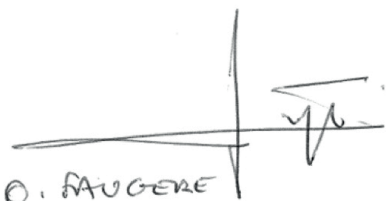
- développer la diplomation et l'accueil d'étudiants et auditeurs d'horizons diversifiés, qui ne se destinent pas tous au service de l'Etat, mais souhaitent devenir des acteurs des politiques publiques dans les domaines de l'alimentation, de la santé animale et végétale,
- renforcer les partenariats régionaux, nationaux et internationaux, tant avec des structures d'enseignement qu'avec des opérateurs de ces politiques publiques,
- étendre l'offre de formation continue en direction des partenaires publics et privés impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques publiques,
- internationaliser son activité, en particulier en accueillant des étudiants et stagiaires de pays partenaires de la France, y compris dans le cadre « d'université d'été » en langue anglaise.

L'Ecole Nationale des Services Vétérinaires contribue ainsi à une meilleure gouvernance sanitaire mondiale, prônée par l'organisation mondiale de la santé animale (OIE), ce qui lui vaut le statut de centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels.

Chaque année une cinquantaine d'étudiants et auditeurs suivent les formations diplômantes de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires. Les présents Cahiers participent à faire connaître l'étendue des travaux réalisés dans ce cadre.

Bonne lecture,

Olivier FAUGERE
Directeur de l'ENSV



O. FAUGERE

Actualités

Conférence de rentrée : Le rôle des écoles de service public dans l'internationalisation des politiques publiques

Le 23 septembre 2016, se tenait la conférence de rentrée de l'Ecole Nationale des Service Vétérinaires-VetAgro Sup qui portait cette année sur les enjeux internationaux des politiques publiques en questionnant les contributions et les modalités d'intervention des écoles d'application. Cette journée permet traditionnellement à l'ENSV de travailler collectivement avec ses partenaires institutionnels sur un sujet d'actualité qui touche de près aux futurs métiers exercés par ses étudiants (inspecteurs de la santé publique vétérinaire, vétérinaires militaires ou étrangers, étudiants ou auditeurs libres de son CEAV ou de ses Masters). Cette année les établissements membres du RESP (Réseau des Ecoles de Service Public) étaient tout particulièrement conviés à ces travaux à partir de la participation de deux écoles illustres : l'Ecole Nationale d'Administration (ENA, Strasbourg) et l'Ecole Nationale Supérieure de la Police (ENSP, Saint-Cyr-au-Mont-D'or). La thématique de ce séminaire permettait donc de questionner la place et le rôle des écoles d'application à la fois dans la formation à l'international de leurs élèves mais également à travers leur participation aux modalités d'échanges et d'influence des cadres supérieurs publics et privés sur la scène internationale.

Les interventions étaient organisées en deux temps. Tout d'abord les responsables des relations internationales de l'ENA (Pierre Thénard) et de l'ENSP (Pascal Bastide) étaient conviés aux côtés du directeur de l'ENSV (Olivier Faugère) à évoquer la stratégie d'internationalisation de leur établissement en revenant aussi bien sur le développement de leurs activités internationales que sur la participation à la construction d'une expertise technico-administrative et au rôle d'influence de la France au niveau international.

Face à ces présentations, trois interlocuteurs de choix (Valérie Baduel, Directrice générale adjointe de la DGER ; Cyril Bouyeure, conseiller spécial du Président d'Expertise France ; et Jean-Luc Angot, président de la section « Prospective, société et international » du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, étaient amenés à réagir en apportant leur vision des enjeux d'ouverture internationale dans l'enseignement supérieur et en questionnant les modalités de développement et de consolidation d'une expertise française sur la scène internationale.

A côté d'une vision relativement homogène de l'impératif d'internationalisation des cursus et du maintien d'une expertise française à l'étranger, le positionnement de l'ENSV, qui participe à cette dynamique avec l'appui sur de nombreuses missions de France Vétérinaire Internationale présents dans ses murs, est apparu relativement original. Par ailleurs, les débats ont bien montré que les enjeux d'influence à l'international avaient également des retours directs en politique intérieure, dans la mesure où de nombreuses politiques publiques, notamment celles relatives à la sécurité (civile, sanitaire, de l'alimentation, etc.), comportaient nécessairement des volets nationaux et internationaux étroitement liés.

Sébastien Gardon

Contributions

La figure du « patient-mangeur » au sein du système alimentaire des établissements de soins

L'hospitalisation est un moment singulier dans la vie d'un individu tant dans sa dimension émotionnelle que sociologique. Jean-Pierre Poulain souligne le changement de statut de l'individu dans un système hospitalier doté de codes et normes propres. L'individu ainsi, est considéré comme un patient, dont le rôle passif l'amène à « patienter » jusqu'à redevenir acteur de sa vie lors de sa sortie. L'individu perd temporairement son identité sociale : son rapport aux individus qu'il côtoie à la fois avec le personnel-soignants et ses proches change. L'auteur parle de « régression psychologique » menant à un processus d'« infantilisation » du patient-malade. Ainsi, durant ses repas quotidiens, le patient revêt principalement deux casquettes, celle du « patient-malade » et du « patient-mangeur ». Ces deux rôles font appel à des systèmes de représentations sociales différentes. A la fois, le « patient-mangeur » est un individu qui exprime deux types de besoins à la fois nutritionnels afin de se rétablir et hédonique correspondant à l'aspect subjectif de l'individu. Ainsi, cette dimension de « patient-mangeur » fait appel à des représentations et des codes culturels intrinsèquement liés à cette définition du « bien manger »¹.

La notion de « bien manger » met en jeu nos représentations sociales du « bon repas », permettant de réaliser les critères de goût, de sociabilité et de nutrition propre à l'acte de manger. Ici, la notion de « bien manger » se réfère à notre socialisation, nos expériences, nos codes culturels et religieux qui font de cet acte, un fait social total. Ainsi, nos représentations sociales de l'« aliment-bon » sont déterminantes pour expliquer nos comportements alimentaires.

Les représentations sociales ont été définies pour la première fois par Emile Durkheim et ont donné naissance à une appréhension holiste des rapports sociaux. Elles agissent directement sur les modes de pensées des individus sans pour autant mener à leur uniformisation. Ces dernières donnent naissance à des « modes d'emploi du monde » (LAHLOU) et qui en matière d'alimentation produisent des comportements et pratiques alimentaires idéaux qui affectent notre jugement et nous mènent à accepter ou non un aliment. Dans un contexte d'hospitalisation mêlant angoisse, douleur et espoir, le moment du repas avec toutes ses propriétés paraît être un moment fondamental durant un séjour hospitalier. C'est ainsi qu'il convient de questionner, et de confronter les représentations sociales du patient-mangeur et du patient-malade à la réalité du repas hospitalier d'aujourd'hui. Il s'agit de se demander dans quelle mesure, les dimensions symboliques, sociales et culturelles de l'acte de manger et a fortiori dans un contexte particulier de prise en charge médicale, ont un impact sur l'« acte de manger du patient ». Quelles sont les représentations qui sont mobilisées lors de l'acte de manger qui mènent à l'acceptation ou non de l'aliment lors du repas ? Comment les représentations du « bien manger » influencent le patient dans sa perception du repas servi ? Quels types de rapports entretiennent le « patient-mangeur » et le « patient-malade » avec le moment du repas ? Et de quelle manière cela implique un type de pratiques alimentaires menant parfois au refus partiel ou intégral de manger ? Dans quelle mesure, ces représentations sont mobilisées dans la construction de la perception du patient de son repas ?

D'une représentation négative de l'alimentation en établissement de santé à l'assiette du « patient-mangeur ».

Si la majorité des patients a une mauvaise image de l'alimentation en établissement de soins, c'est qu'ils ne sont pas satisfaits avant tout, du goût des aliments. Ici, il s'agit de comprendre les représentations qui sous-tendent la perception de leur repas et le plaisir de manger entraînant l'acceptation, l'acceptation partielle ou le refus de passer à l'« acte de manger ». Certains aliments renvoient à des notions de plaisir et « donnent l'envie » au patient de passer à l'acte de manger.

¹ Thierry MATHE, Diane BELDAME, Pascale HEBEL, Evolution des représentations sociales du bien manger, Etudes Crédoc (2014)

Tandis que d'autres aliments renvoient à un imaginaire du milieu médical et du milieu industriel qui ne correspondent pas à la vision idéale du « bien manger » du patient. L'« acte de manger » est l'action d'incorporation des aliments. Il engage la compréhension des motivations qui font passer à cette action, le « mangeur ». Ainsi, le patient mangera partiellement son repas ou bien ne mangera pas pour des raisons diverses. La préparation et l'« espace culinaire »² semblent importants car, ils renvoient ici à deux impératifs de l'alimentation en milieu hospitalier. Dans un premier temps, de par son aspect nutritionnel qui permet tout simplement, au patient de se rétablir. Au fil de mes questionnaires, j'ai mis en évidence de nombreux adjectifs renvoyant à l'idée d'une « préparation-saine » : « équilibré », « sain », « varié ». Dans un second temps, le thème « d'une préparation-plaisir » : « avec du goût », « copieux », « savoureux », « coloré ». Ici, apparaît le paradoxe de l'omnivore³ : [l'Homme est] « biologiquement, capable de manger de tout et symboliquement structuré par des prescriptions et des interdits ». La façon de se nourrir des individus répond à des normes qui se composent d'« aliments normés » qui se réfèrent à un type de viande, un végétal socialement considéré comme « mangeable » en fonction de critères sanitaires, culturels et religieux partagés par un groupe d'individus. Les représentations sociales de l'alimentation en établissement de soins sont marquées par des éléments symboliques tels que la « barquette » ou le « bouillon » (évoqués à de nombreuses reprises). Ces composantes ne sont pas valorisées socialement et renvoient symboliquement au « non-soin » dans la préparation du repas. Ainsi, de tels éléments-symboles font référence à un imaginaire collectif des repas industriels produits dans les cuisines des établissements de santé.

Les patients mobilisent leurs représentations des restaurations collectives pour interpréter leur repas. C'est ici que les représentations sociales notamment concernant les restaurations collectives, ont une influence sur le rapport au repas-hospitalier dans la mesure où cette méconnaissance favorise l'imaginaire individuel. Ce « flou informationnel » laisse place le plus souvent aux préjugés du patient construits par des discours qu'il a reçus. L'explication fondamentale de cette perception négative, outre le discours médiatique qui s'inscrit progressivement dans les croyances collectives, est le fait que l'on a un détachement entre celui qui produit et cuisine les plats – le cuisinier- et le consommateur final. Une dissociation mentale opérée par la « non-rencontre », qui est avant tout une séparation physique. Ce détachement et cette dissociation producteur/consommateur est constaté dans un double-sens. L'anonymisation laisse une place importante à l'imaginaire du patient et est comblé notamment par les discours et les images véhiculés par les croyances collectives. Cela s'illustre significativement avec le conditionnement en barquette qui renforce le caractère industriel du plat et donc laisse place à l'imaginaire du patient de manière plus prononcée. Le cuisiner ne parvient pas à apposer un visage, une identité à son consommateur final. Comme le constatent souvent les professionnels de la nutrition, cela peut entraîner une certaine négligence des cuisiniers dans leur manière de cuisiner ou de présenter les plats. A cette angoisse de l'identité du producteur-cuisinier, on peut ajouter le problème de l'identification de la provenance des produits et des matières premières. On voit ici qu'apparaît le paradoxe de l'incorporation où le produit peut-être à la fois une source de vie, mais aussi peut présenter un risque : c'est « l'aliment-poison ». La manière de présenter le repas est aussi un élément important dans nos représentations d'une présentation idéale du « bon repas ». Lorsque la disposition des composantes du repas est mal respectée, le patient perçoit cela comme un « manque de respect », ce qui érode son lien de confiance envers les producteurs de son repas qui n'ont pas respecté les rites sociaux de l'acte culinaire. Ainsi, l'imaginaire et le mythe de la restauration collective sont mobilisés afin d'interpréter ce « manque de respect » et ainsi, pousse le patient à se méfier et à s'insurger contre de telles pratiques.

L'hospitalisation un rapport modifié à l'alimentation pour le « patient-malade ».

Le profil du patient-mangeur s'oppose au profil d'un « patient-malade » où à la fois le contexte de l'hospitalisation et son état pathologique influent sur son rapport à l'alimentation. Au début de son séjour, le patient n'appréhende par particulièrement le repas, dans la mesure où sa préoccupation

2 Jean-Pierre Poulain, *Sociologies de l'alimentation, les mangeurs et l'espace social alimentaire*, Paris, PUF, 2013.

3 C. Fischler, *L'omnivore*, Paris, Odile Jacob, 1990.

première est d'être soigné. Il reste cependant un moment important qui le sort de la technicité des soins et des examens qui rythment sa journée. C'est un moment privilégié qui le ramène à son statut d'individu social. Dans un premier temps, ses représentations globalement négatives de l'alimentation à l'hôpital font baisser ses exigences. Dans un deuxième temps, son jugement découle de socialisations primaire et secondaire qui font augmenter ses attentes vis-à-vis du moment du repas. Le patient oscille entre frustration et résignation.

Le patient peut considérer aussi momentanément le moment du repas comme un moment de malaise. A la fois, cela peut être lié au fait qu'il n'apprécie pas sur le plan gustatif ce qu'on lui sert. La figure du « patient-mangeur » se heurte à la figure du « patient-malade » qui le plus souvent pour des raisons physiques ne mange pas. Par exemple, le patient peut ressentir du dégoût à l'approche d'un plat, notamment par l'odeur. Il peut ressentir des douleurs suite à l'ingestion, ou la digestion de certains aliments allant parfois jusqu'à provoquer des vomissements. Le moment du repas peut être vécu comme un malaise : à la fois physique car, il renvoie à des douleurs mais aussi psychologique, car l'injonction du repas présenté devant le patient à des heures précises peut amener ce dernier à une situation d'appréhension face à un repas qu'il ne souhaite pas. On peut définir des « pratiques alimentaires hospitalières » qui s'inscrivent à la fois dans le respect de règles socialement acceptées mais aussi dans des codes et normes spécifiques au milieu médical. On peut parler « des pratiques alimentaires hospitalières *a minima* ». Cela désigne l'ensemble des pratiques alimentaires à l'hôpital qui font directement sens pour les patients dans la mesure où elles reprennent les pratiques intégrées dans la socialisation alimentaire du patient. Il y a un respect de ces règles sur trois niveaux⁴ :

- La concentration: un système alimentaire organisé autour de quatre ou cinq composantes d'aliments à chaque prise alimentaire.

- L'implantation temporelle : tous les plats sont servis aux patients du service dans une amplitude horaire limitée.

- La synchronicité : c'est une « synchronicité partielle » dans la mesure où les repas sont servis à la même heure mais les patients ne mangent pas ensemble leur repas. On peut comprendre pourquoi il est plus facile d'intérioriser ces « pratiques alimentaires hospitalières *a minima* » dans la mesure où elles font appel à notre socialisation primaire. J'ai pu définir des « pratiques alimentaires spécifiques » à cette institution. Elles s'éloignent fortement des normes et des codes socialement acceptés. Elles ont par conséquent, plus de difficultés à être intériorisées et impactent les interprétations et les pratiques alimentaires des patients. La « synchronicité partielle » du repas n'offre que très rarement les moments de convivialité et de partage très présents dans l'imaginaire collectif. Dans un second temps, le lieu du repas se passe principalement dans la chambre. La chambre est un « lieu pluri-signifiants » dans la mesure où il est l'endroit à la fois du soin, des visites médicales et familiales ainsi que du repas. Le lieu où le patient mange, a une pluralité de connotation qui décontextualise le patient dans son acte de manger et le renforce dans son identité de « patient-malade ».

Le prix et la qualité des aliments renvoient des messages d'appartenance à un certain statut social. La manière dont on se nourrit revêt des enjeux de distinction sociale. Ici, la seule différenciation se fait en fonction de la pathologie ou de la condition physique du patient, et non de sa condition sociale ou de sa richesse. Ainsi, au-delà de sa situation pathologique, le moment du repas renforce l'identité du patient-malade. Il ne peut pas renouer grâce à son repas à l'identité de « patient-mangeur » qui lui permet de se sentir inclus dans un tout global « des bien-portants ».

Le contexte de l'hospitalisation se conjugue à un processus d'infantilisation du patient (Jean-Pierre Poulain, 1990⁵). Le processus d'infantilisation de l'individu hospitalisé le renvoie à des désirs « infantilisés » où le symbolisme des aliments prend une place importante. Ainsi, on retrouve cet élément important par le choix de plats rappelant l'enfance. Cela s'illustre notamment par le succès des « frites » dans les menus proposés, qui rappellent des repères d'une socialisation primaire

4 Cyrille Laporte et Jean Pierre Poulain, « Restauration d'entreprise en France et au Royaume- Uni : synchronisation sociale alimentaire et obésité », *Ethnologie française*, 2014/1.

5 Jean-Pierre Poulain et Bernard Saint-Sevin, *La Restauration Hospitalière. Des attentes alimentaires du malade hospitalisé à la conception du système de restauration*, Paris, Cristal, 1990.

et renvoie à une connotation de plaisir forte. On peut noter que ce constat s'applique aussi sur les desserts, où le patient aura une préférence pour cette composante du repas. Il est important alors pour les professionnels de la nutrition de jouer sur ces « leviers symboliques » afin de faire accepter un certain type de traitement nutritionnel. Le caractère aussi « anonymisant » des repas servis semble s'inscrire en opposition à la tendance de « recentrage narcissique » autour de la personne du patient. Le patient devient plus exigeant envers son repas car, ses attentes vont au-delà de l'aspect nutritionnel et engage une dimension subjective forte qui impacte ce dernier dans son interprétation des choses. Cela s'illustre très aisément avec l'importance pour le patient des apports extérieurs notamment portés par la famille ou l'entourage de ce dernier. Il semble que les familles intériorisent que ce sont elles-seules qui puissent apporter cette dimension essentielle du plaisir de manger. L'alimentation est considérée elle-même partie prenante du processus de soin, et est une composante connue et maîtrisée par les patients et de leurs entourages. Cela donne lieu notamment à des négociations avec les diététiciennes en fonction des préférences de ces derniers afin que la démarche médicale puisse se réaliser.

L'évolution de la restauration hospitalière et les attentes renouvelées des patients, une redefinition du rapport à l'alimentation en marche ?

Le Nouveau Management Public appliqué au secteur hospitalier a ouvert une nouvelle gestion des services. Les réductions budgétaires avec notamment la restructuration des systèmes de financement public des hôpitaux et des cliniques privés ont poussé ces établissements à modifier leur manière de gérer les budgets, et leurs activités. Les réformes « Hôpital 2007 » et « Hôpital 2012 » obligent les établissements à répondre aux exigences des patients en termes de qualité, de sécurité et d'économies budgétaires. Même si dans les établissements publics de santé cet aspect qualitatif est moins développé, les services de qualité des cliniques privées et aussi de certains hôpitaux publics ont tendance à considérer les patients comme des « clients ». Ainsi, on parle de « patientèle ». Ce terme est le symbole de la difficulté d'assumer une telle conception du patient qui paraît être en inadéquation avec l'accomplissement d'une mission de service public rempli par ces établissements. Peut-on parler d'un « patient-client » s'intériorisant comme tel et donc faisant évoluer son rapport au repas plutôt comme une relation de prestation ? Dans quelle mesure, les attentes en termes de restauration ont-elles évolué ?

J'ai choisi le néologisme d'« hôtellerisation » pour décrire le processus d'introduction de prestations hôtelières au sein de l'organisation des services de l'hôpital. Cela s'illustre notamment par l'introduction de room services dans les services de maternité, ou encore de l'installation du wifi dans les chambres. L'« hôtellerisation des ES » est un processus ressenti par tous mes enquêtés unanimement. Cependant, il est nécessaire de différencier le secteur privé du public. Ce processus est irrémédiablement renforcé par la montée des modes en gestion concédée dans la prise en charge de la restauration et des « prestations autour » liées au confort du patient. Effectivement, les prestataires de service tels que Sodexo ou Elixior mettent en place une véritable politique nutritionnelle et de prestations de services au sein des établissements. Seulement, cette démarche semble avant tout se concentrer sur les aspects formels du processus : le contenu des assiettes reste le même et ne menant pas aujourd'hui à une amélioration de la qualité des repas. Les établissements de santé se retrouvent dans une démarche paradoxale entre la nécessité d'améliorer leur service qualité et la réalité des coupures budgétaires. Le nouveau rapport au patient qu'introduit ces changements organisationnels a engendré une généralisation des enquêtes de satisfaction distribuées en établissements de santé. Ainsi, on retrouve ces dispositifs à la fois dans les cliniques privées et les hôpitaux publics. Cela permet d'inscrire un nouveau rapport dans les représentations des patients et des personnels-soignants, quasi-commercial, où le « client est roi ». Cela explique une remarque générale de mes enquêtés affirmant que les patients étaient de plus en plus exigeants. Il est tout de même important de souligner qu'une partie de la « patientèle » ne remplit pas ces questionnaires pour diverses raisons. Ainsi, on ne peut pas conclure que ce nouveau statut renvoyé par les questionnaires de satisfaction soit une réelle prise en main, du patient dans son séjour.

La durée d'hospitalisation semble un facteur évident à prendre compte pour expliquer la variation de l'appréciation de ce service. Il apparaît que les patients qui sont amenés à être hospitalisés dans

une moyenne de deux à trois jours, ne se plaignent pas franchement de la restauration. Il y a ici, un aspect de sacrifice.

Les PNNS* ont introduit une nouvelle dimension à la notion du « bien-manger » orientée avant tout vers des impératifs de nutrition. Au travers des slogans « Mangez cinq fruits, et légumes par jour » ou « Ne mangez ni trop gras ni trop salé », ces indications sont rentrées dans nos représentations collectives du bien-manger. Sans mener à un changement radical de nos comportements alimentaires, ils ont fait évoluer le débat autour de l'alimentation dans la société française. De par les discours médiatiques et institutionnels il est intéressant d'observer que le mangeur est de plus en plus informé concernant la provenance et le processus de production des aliments. Parallèlement, les scandales sanitaires ont créé une angoisse chez le mangeur sur la qualité de ses aliments notamment parmi les produits finis. D'où l'importance pour les individus d'obtenir le maximum d'informations sur le produit pour « manger en sécurité ». Cette redéfinition de la conception de « bien-manger » a des conséquences sur le patient-mangeur contemporain et ces attentes vis-à-vis du repas hospitalier. Au travers de mes questionnaires, l'un des mots-clés les plus utilisés pour décrire l'idéal de repas qu'il désirerait à l'hôpital est « équilibré ». Cela fait directement résonance à cette nouvelle vision du « bon repas » qui doit être composé de condiments variés, légumes, fruits, féculents et viandes. La figure du patient-mangeur semble ainsi évoluer au fil de l'évolution de nos conceptions du « bien manger ». Ici, il est intéressant de comprendre que le jugement que le patient porte sur son repas est ancré dans la différence entre ses représentations d'un « bon repas » et l'assiette qui lui est servie. Le patient lors de son hospitalisation est à la fois, un « malade » avec tous les traits sociologiques que cela sous-entend et un « individu social ». Ses deux figures, conjuguées à la dégradation qualitative des repas, sont aujourd'hui les éléments explicatifs du malaise de l'alimentation l'hôpital.

Alexandra Moulin, étudiante en 5^{ème} année, SciencesPo Lyon.

Surveillance des dangers sanitaires à l'interface homme-animal-environnement : outils et méthodes d'optimisation épidémiologique et socio-économique pour des dispositifs pérennes.

Cadre de réalisation

Marion BORDIER a débuté cette thèse d'Université dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche au sein de l'UMR Astre Cirad/Inra. Elle est encadrée par Pascal HENDRIKX (Anses/DL-UCAS) et Flavie GOUTARD (Cirad/Astre). Sa soutenance est prévue en 2019.

Comment appliquer le concept « Une seule santé » à la surveillance sanitaire ?

La nécessité de développer des politiques intégrées, c'est-à-dire intersectorielles et interdisciplinaires, pour prévenir et lutter de façon efficace contre les dangers sanitaires impliquant les populations humaines, animales et les écosystèmes, n'est plus à démontrer. Ceci requiert un rapprochement des institutions en charge de la santé humaine, animale et de l'environnement, une combinaison des disciplines issues de la biologie, du médical et des sciences de l'homme et de la société, et des interactions entre décideurs et scientifiques⁶ (Roger, 2012 ; Binot et al., 2015 ; Roger et al., 2016). Ce paradigme, porté par les institutions internationales, telles que l'Organisation Mondiale de la Santé animale (OIE), l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et soutenu par la communauté des bailleurs de fonds (Banque mondiale pour le développement et l'Agence française pour le développement), a été défini sous le concept « Une seule santé » ou « One Health ». En France, cette même position est défendue afin de surmonter les limites des approches conventionnelles et cloisonnées, mises en exergue lors de récentes crises sanitaires (grippe aviaire, Ebola, grippe H1N1, syndrome respiratoire aigu sévère, dengue, etc), qui ont mis en jeu des pathogènes émergents à l'interface homme/animal/environnement. L'approche « Une seule santé » est aussi défendue au niveau européen, afin de lutter efficacement contre les problématiques dont la complexité nécessite une approche inter-disciplinaire. Un réseau européen de recherche pour l'évaluation des approches « Une seule santé », Network for evaluation of One Health (NEOH), a été mis en place avec l'objectif de développer et proposer des protocoles d'évaluation standardisés des activités intégrées, dans le but d'appuyer les pouvoirs publics dans leurs actions.

La mise en relation et la collaboration étroite entre les systèmes de santé humaine, animale et environnementale sont donc encouragées, notamment dans le domaine de la surveillance des dangers sanitaires impliquant l'homme, l'animal et leur environnement, où de nombreuses initiatives ont vu le jour, au niveau international, national et local⁷.

Cependant, il manque actuellement un cadre conceptuel et méthodologique permettant (i) de définir et caractériser précisément un dispositif de surveillance dit « intégré », (ii) d'évaluer le niveau d'intégration nécessaire en fonction des objectifs de la surveillance et du danger surveillé, (iii) de comprendre les facteurs qui favorisent ou freinent les collaborations quand elles sont requises, et d'évaluer ces dispositifs pour mesurer leur efficacité et coût-bénéfice.

C'est dans ce contexte que nous proposons d'étudier la problématique suivante : *dans quels contextes et avec quels méthodes et outils développer des dispositifs intégrés pérennes pour améliorer la surveillance des dangers sanitaires ?*

⁶ Roger F, Bonnet P, Steinmetz P, Salignon P, Peyre MI. The one health concept to dovetail health and climate change policies. 2016. In : Climate change and agriculture worldwide. Torquebiau Emmanuel (ed.). Heidelberg : Springer, 239-250. ISBN 978-94-017-7460-4.

⁷ Stärk KDC, Kuribrena MA, Dauphin G, Vokaty S, Ward M, Wiealand B, Lindberg A. One Health Surveillance – More than a buzz word? Prev. Vet. Med. 2015;120:124-130.

Questions abordées par l'étude

Pour répondre à cette problématique, ce projet de recherche se propose de travailler sur les axes suivants.

Tout d'abord, en absence de définition consensuelle pour les systèmes de surveillance intégrés, il s'agit de travailler sur la caractérisation de ces systèmes. Ceci nécessite d'identifier d'une part les attributs qui permettent de décrire les niveaux d'intégration atteints et les types de collaborations inter-sectorielles mises en place et de déterminer d'autre part, les contextes épidémiologiques et socio-économiques qui nécessitent une telle approche de la surveillance.

Dans un second temps, ce projet propose de travailler sur la promotion des collaborations entre les acteurs de la surveillance, lorsque celles-ci sont requises. Pour cela, une cartographie et une analyse des acteurs impliqués dans la surveillance sont réalisées, afin d'analyser leur postures et stratégies face à la construction du système intégré. Deux cas d'étude sont utilisés : la surveillance de l'antibiorésistance au Vietnam, et la surveillance des *Salmonella* en France. L'objectif est d'identifier les leviers et freins aux collaborations inter-sectorielles et inter-disciplinaires entre acteurs dans le contexte d'un système de surveillance nécessitant une approche intégrative. Sur la base de ces éléments, et en faisant appel aux approches de modélisation participative, des méthodes innovantes pour la co-construction de systèmes de surveillance seront ensuite développées.

Enfin, afin d'évaluer la performance de ces systèmes et notamment leur plus-value par rapport aux approches plus conventionnelles, des modules spécifiques d'évaluation seront développés. Ils permettront de faire évoluer les outils d'évaluation existants, en les complétant avec des attributs d'évaluation spécifiques aux systèmes intégrés.

Modélisation de la propagation du virus de l'hépatite E dans la filière porcine et évaluation de stratégies de réduction du risque d'exposition humaine

Cadre de réalisation

Morgane SALINES a débuté cette thèse dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche dans l'unité Epidémiologie et Bien-être du Porc du laboratoire de l'Anses Ploufragan. Elle est encadrée par Nicolas ROSE et Mathieu ANDRAUD. Sa soutenance est prévue en 2019.

L'hépatite E, une zoonose émergente et inquiétante

L'hépatite E est une zoonose émergente d'origine alimentaire dans les pays industrialisés dont le nombre de cas est en constante augmentation, avec près de 2 000 cas recensés en France par le Centre National de Référence en 2014⁸. Si la majorité des cas se présentent sous la forme d'une hépatite aiguë, avec des signes cliniques similaires à ceux de l'hépatite A, des formes chroniques et/ou sévères peuvent être observées, notamment chez des individus immunodéficients. Dans les pays développés, des cas sporadiques d'hépatite E sont rapportés, généralement liés au génotype 3, qui est partagé par l'homme et différentes espèces animales, et notamment le porc (Pavio *et al.*, 2008). Des études ont aussi rapporté la forte proximité génotypique de souches humaines et porcines du VHE, et la transmission inter-espèces du virus a pu être prouvée (Meng *et al.*, 1998). Bien que l'origine de la plupart des cas autochtones reste à ce jour indéterminée, des cas ont pu être reliés à une consommation de viande crue de porc, notamment de produits à base de foie (Colson *et al.*, 2010; Guillois *et al.*, 2016; Saint-Jacques *et al.*, 2016). Chez le porc, l'infection est asymptomatique. En France, les résultats d'une enquête nationale montrent que le VHE circule

⁸ Centre National de Référence des hépatites, rapport d'activité 2015

dans 65 % des élevages et que 31 % des animaux présentent des anticorps anti-VHE à l'âge d'abattage (Rose *et al.*, 2011). La séroprévalence intra-élevage du VHE varie de 5 à 90% selon les élevages. Enfin, 24 % des élevages ont au moins un porc dont le foie contient du virus au moment de l'abattage. Ainsi, l'hépatite E est reconnue aujourd'hui comme une zoonose émergente, pour laquelle les porcs domestiques sont considérés comme le principal réservoir dans les pays développés (Pavio *et al.*, 2008).

Objectifs du projet de recherche

Etant données la forte prévalence du VHE dans les élevages porcins, la gravité et la fréquence de la maladie chez l'homme, il apparaît essentiel d'approfondir les connaissances scientifiques sur l'épidémiologie du virus de l'hépatite E et de dégager des leviers d'action afin de réduire le risque d'exposition humaine au virus de l'hépatite E par consommation de produits à base de porc (Babusiaux et Guillou, 2014).

Questions abordées par l'étude

Volet 1 : Modélisation intra-troupeau de la propagation du VHE – conséquences sur la prévalence de contamination des produits entrant dans la chaîne alimentaire. L'objectif est ici de construire un modèle mathématique de propagation du VHE au sein d'un élevage porcine afin de décrire précisément la dynamique d'infection du VHE et d'identifier des facteurs de variation. Il s'agira d'un modèle multipathogènes représentant les interactions entre l'infection par le VHE et des pathogènes impliqués en santé animale et ayant une activité immuno-modulatrice (virus du SDRP, PCV2 par exemple).

Volet 2 : Modélisation inter-troupeaux de la dynamique du VHE au sein de la pyramide de production – prédiction du risque de présence de produits contaminés mis sur le marché. L'objectif est de décrire la diffusion du VHE au sein de la filière porcine (tout au long de la pyramide de production sélectionneur – multiplicateur – producteur et jusqu'aux abattoirs), d'identifier les facteurs de persistance du virus au sein de cette filière et de prédire quantitativement le risque de présence de produits contaminés par le VHE dans la chaîne alimentaire. Un modèle de diffusion inter-troupeaux du VHE sera ainsi développé en s'appuyant sur des données rétrospectives de mouvements d'animaux entre élevages et vers l'abattoir (modèle de type réseau social).

Volet 3 : Etude de l'efficacité, du coût et de la faisabilité de la sécurisation de la filière : aide à la décision. Le modèle sera ensuite utilisé pour évaluer, grâce à des simulations, différentes stratégies de maîtrise applicables à chaque maillon de la filière. Ces stratégies consisteront : 1/ en des actions ciblées en élevage aux différents maillons de la pyramide de production : maîtrise à l'étage sélection/multiplication ; faisabilité de l'assainissement basé sur une modification des pratiques d'élevage ; maîtrise en élevage de production des pathogènes intercurrents favorisant la chronicité (essais de vaccination contre ces agents de co-infection) ; 2/ en l'évaluation de la faisabilité de constitution de filières spécifiques pour production de produits à base de foie sains : dépistage en amont et sélection des élevages dédiés, qualification des lots en temps réel. Leur efficacité théorique vis-à-vis de la réduction de la prévalence de produits contaminés par le VHE et entrant dans la chaîne alimentaire sera évaluée. Conjointement, une enquête sera réalisée au sein de la filière et impliquera les différentes parties prenantes pour évaluer la faisabilité et le coût des différents scénarii de maîtrise identifiés.

En conclusion, ce travail est un projet de recherche novateur, qui porte sur un problème émergent et préoccupant de santé publique, encore mal connu et pour lequel les données manquent. Sa transversalité sur l'ensemble de la filière et son interdisciplinarité permettront de fournir au gestionnaire des leviers d'action pour réduire la prévalence de l'hépatite E chez l'homme.

Antibiorésistance en santé animale en France : caractérisation spatiale et temporelle à des fins d'évaluation et de lutte

Cadre de réalisation

Clémence BOIREAU a débuté cette thèse en septembre 2016 dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche au sein de l'Unité Mixte de Recherche Épidémiologie des maladies animales et zoonotiques (Inra-VetAgro Sup)

Elle est encadrée par Émilie GAY (Anses) et par Agnès LEBLOND (VetAgro Sup). Sa soutenance est prévue en 2019.

L'antibiorésistance est une problématique majeure de santé publique. Depuis les années 2000, les plans et recommandations au sujet de la surveillance de l'antibiorésistance et du bon usage des antibiotiques se sont multipliés, tant en médecine humaine que vétérinaire. Si la surveillance de l'antibiorésistance mobilise autant les acteurs, c'est que les enjeux associés sont considérables : pour espérer limiter le phénomène et le gérer il faut en connaître la dynamique d'évolution. La surveillance épidémiologique est considérée comme la méthode qui répond le mieux au besoin d'actualisation régulière des connaissances sur la situation d'un phénomène et la projection de son évolution. La surveillance de l'antibiorésistance en santé animale à l'échelle mondiale ou européenne s'appuie sur les dispositifs de surveillance mis en place par les pays au niveau national. En France, la connaissance de la dynamique temporelle du phénomène d'antibiorésistance en santé animale reste encore relativement sommaire, s'appuyant sur des techniques statistiques de première approche (tests de Chi²). En l'état actuel des connaissances sur l'épidémiologie de l'antibiorésistance en santé animale en France, on ne peut pas tirer de conclusions satisfaisantes sur la tendance du phénomène ni établir des comparaisons pertinentes entre filières ou types de production. À ce stade, aucune comparaison n'est envisageable avec les phénomènes d'antibiorésistance en santé humaine, bien qu'un parallélisme soit supposé.

Problématique de recherche :

La problématique de recherche de la thèse est la suivante : fournir une aide à la décision au gestionnaire pour la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de lutte contre l'antibiorésistance. À cet effet, il faut caractériser le phénomène en santé animale, son évolution spatiale et temporelle, pour détecter des émergences et identifier des facteurs de risque.

Objectifs de la thèse :

La thèse adresse 5 objectifs spécifiques autour desquels s'articulent les volets de recherche :

- Volet 1 : caractériser les données de surveillance nécessaires à une telle recherche ;
- Volet 2 : décrire la dynamique d'évolution spatiale de la résistance des bactéries pathogènes animales et rechercher des zones à risque ;
- Volet 3 : caractériser l'évolution temporelle de la proportion de souches bactériennes résistantes afin d'établir des prévisions et d'évaluer l'efficacité des mesures de gestion mises en place ;
- Volet 4 : définir des indicateurs de multirésistance permettant une analyse pertinente de sa dynamique ;
- Volet 5 : comparer les résultats obtenus entre espèces animales et appliquer les méthodes précédemment développées à des données de surveillance en médecine humaine, afin de comparer les dynamiques et statuer sur le parallélisme supposé entre les phénomènes d'antibiorésistance en santé humaine et animale.

Travaux réalisés au cours de la première année de thèse :

Pour répondre à notre problématique de recherche, le matériel utilisé est constitué par les données de surveillance recueillies par le Résapath (réseau d'épidémiosurveillance de l'antibiorésistance des bactéries pathogènes animales).

- Volet 1 : Le Résapath est un réseau de surveillance événementielle, reposant sur la participation

volontaire de ses adhérents. Pourtant fort de 74 laboratoires membres en 2016, le Résapath ne regroupe pas l'ensemble des laboratoires d'analyse effectuant des antibiogrammes sur la demande de vétérinaires en France. Aussi la problématique de la couverture du Résapath est-elle soulevée. Analyse populationnelle - En tant que dispositif de surveillance événementiel, la représentativité du Résapath pose question. La représentativité s'approche en étudiant la couverture de la population cible par le système de surveillance. La population cible est constituée par la population d'animaux malades en raison d'une infection par une souche bactérienne pathogène. Mais cette fraction n'est pas approchable en réalité. L'hypothèse est donc formulée que la fraction d'animaux malades reste stable et homogène par espèce animale sur le territoire national. Sous cette hypothèse, la question s'est posée de mettre en perspective le nombre d'antibiogrammes transmis par département à la population animale sous-jacente, afin de repérer les zones géographiques sous ou surreprésentées dans la base de données du Résapath. Les résultats obtenus mettent en évidence une bonne représentativité des données de surveillance collectées. Notons néanmoins que les résultats obtenus chez les chiens, les chats et les équidés seront à nuancer car le lieu de prélèvement pour réalisation de l'antibiogramme peut être éloigné du lieu de résidence.

Enquête sociologique - Notre recherche se déclinait sur trois axes : (i) comprendre le processus et les déterminants de recours à l'antibiogramme par les vétérinaires, (ii) décrire la perception du vétérinaire sur l'identification bactérienne et l'antibiogramme et (iii) évaluer l'impact du décret paru en 2016 qui conditionne l'utilisation d'antibiotique critique (céphalosporines de dernières générations et fluoroquinolones) à la réalisation préalable d'un antibiogramme. À cet effet, j'ai réalisé des entretiens semi-directifs auprès de 66 vétérinaires répartis dans 4 filières : bovine, équine, avicole et porcine. Nous avons identifié 45 facteurs de recours à l'antibiogramme regroupés en 11 catégories. Parmi ces facteurs certains sont communs entre les filières comme les modalités d'analyses, la disponibilité du laboratoire, les relations entre le vétérinaire et le laboratoire, tandis que d'autres sont spécifiques d'une filière comme la saisonnalité en filière bovine. Le décret imposant la réalisation d'un antibiogramme pour l'utilisation d'antibiotiques critiques a été bien accepté par les vétérinaires.

- Volet 3 : Mes travaux de master l'an passé m'ont permis d'établir que la technique de choix pour caractériser la tendance et établir des prévisions sur la tendance des résistances des souches E.coli chez les bovins, les porcs, les poulets et les dindes est la technique de décomposition par modélisation additive généralisée (GAM). L'objectif était ensuite de décrire la tendance des résistances de E. coli. Deux points majeurs de la modélisation des phénomènes d'antibiorésistance en santé animale à partir des données de surveillance du Résapath ont été identifiés : les séries temporelles sont particulièrement bruitées et l'analyse au pas de temps mensuel apparaît pertinente en relation avec la nature des données et le sens biologique du phénomène. La modélisation temporelle de la tendance des résistances de E.coli chez les bovins, les poulets et les porcs de 2002 à 2015 a permis de mettre en évidence que les niveaux de résistance aux antibiotiques de première génération comme l'amoxicilline et la tétracycline étaient élevés. Au contraire, pour les antibiotiques critiques de dernière génération, les niveaux de résistance étaient plus faibles sur la période considérée, mais néanmoins préoccupants. On observe l'émergence de la résistance aux céphalosporines de troisième génération (ceftiofur) chez les porcs en 2004 et chez les poulets en 2006.

Autres thèses d'Université en cours

La santé au travail des agents de l'État en abattoir. De l'émergence publique du problème à la mise en place d'une politique de prévention

Amandine GAUTIER a débuté cette thèse de sciences politiques en juillet 2012 grâce au financement de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV) et du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de travail (CHSCT) du Ministère en charge de l'Agriculture. Sa thèse est réalisée au sein du Laboratoire Triangle (UMR 5206) et dirigée par Christine DOURLENS, maître de conférences HDR n sociologie et en sciences politiques (Laboratoire Triangle), pour une soutenance à l'automne 2017.

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2013 des Cahiers de l'ENSV.

Protéger les consommateurs, libéraliser le commerce, armer des modèles politiques : les confrontations transatlantiques de l'aire du «bœuf aux hormones», 1980-2015

Louise DANGY a débuté en 2013 cette thèse de sociologie/science politique dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche (Laboratoire TRIANGLE – Sciences Po Lyon) sous la direction de Renaud PAYRE (Sciences Po Lyon) et de David DEMORTAIN (INRA SenS), pour une soutenance à l'automne 2017.

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2014 des Cahiers de l'ENSV.

Clés de réussite de plans bien-être animal : exemple des vaches laitières

Anne-Claire LOMELLINI-DERECLASSE réalise cette thèse (Ecole Doctorale Sciences de la Vie et de la Santé de l'université Blaise Pascal de Clermont-Ferrand) au titre du programme de formation complémentaire par la recherche, au sein de l'unité mixte de recherche sur les herbivores de l'INRA de Theix depuis début octobre 2013. Sa soutenance est prévue à l'automne 2017.

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2014 des Cahiers de l'ENSV.

Aspects sanitaires et environnementaux de l'encadrement juridique de l'alimentation des animaux producteurs de denrées alimentaires comparé avec celui de l'alimentation humaine

Caroline VISTE-MARTIN a débuté en 2014 cette thèse de droit dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche (Institut de Recherches Juridiques (IRJS) – Paris 1 Panthéon-Sorbonne / AgroParisTech) sous la direction de François Guy TREBULLE (Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et de Philippe SCHMIDELY (AgroParisTech).

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2015 des Cahiers de l'ENSV.

Variabilité des pratiques en antibiothérapie dans la filière poulet de chair label

Cécile ADAM réalise cette thèse au titre du programme de formation complémentaire par la recherche, au sein de l'UMR INRA/ENVT IHAP 1225 et des UR INRA 0346 Epidémiologie animale (Theix) et Ritme depuis début octobre 2014, sous la direction de Christian DUCROT (INRA). Sa soutenance est prévue fin 2017.

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2015 des Cahiers de l'ENSV.

Déterminants économiques, organisationnels et de conseil pour des leviers de la réduction d'utilisation des antibiotiques en filières bovins laitiers et jeunes bovins de boucherie

Axelle POIZAT a débuté cette thèse dans le cadre du programme de formation complémentaire par la recherche au sein de l'UMR1300 BIOEPAR, INRA/Oniris. Elle est encadrée par Nathalie BAREILLE (INRA/Oniris). Sa soutenance est prévue en 2018.

Ce projet de thèse a été présenté dans l'édition 2016 des Cahiers de l'ENSV.

Thèses d'exercice vétérinaire soutenues

Estimation quantitative de l'efficacité de la surveillance de la tuberculose bovine à l'abattoir en France à l'aide d'une méthode de modélisation par arbres de scénarios

Cécile BALON, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Cette étude a été réalisée par Cécile BALON au titre de sa thèse soutenue le 18 novembre 2016 devant la Faculté de Médecine de Créteil pour l'obtention du grade de Docteur Vétérinaire (Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort) et dirigée par Julie RIVIERE (MCF Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort).

Questions abordées par l'étude⁹

La tuberculose due à *Mycobacterium bovis* est une maladie contagieuse, pouvant toucher l'Homme et de nombreuses autres espèces animales. Cette maladie représente un fléau majeur pour les élevages bovins et un sujet préoccupant de Santé Publique, de par sa possible transmission de l'animal à l'Homme. En France, la surveillance de la tuberculose bovine repose sur trois composantes : le dépistage en élevage, le dépistage lors des mouvements d'animaux et le dépistage en abattoir. Ces trois composantes de surveillance ne sont pas appliquées dans tous les départements et répondent à une réglementation spécifique. Ainsi, dans certains départements, le dépistage en abattoir est la seule méthode de surveillance de la maladie, et consiste en la détection de lésions évocatrices de tuberculose par les techniciens d'abattoir. Cette étude s'est intéressée à l'efficacité du dépistage de la tuberculose par la surveillance à l'abattoir en France. Pour cela, nous avons estimé sa sensibilité, c'est-à-dire la probabilité de détecter un bovin infecté par cette composante, en tenant compte de plusieurs facteurs, notamment humains et techniques, à l'aide d'une méthode de modélisation stochastique par arbres de scénarios. Une enquête auprès de techniciens d'abattoir par entretiens semi-directifs et une revue de la littérature ont permis le paramétrage de l'arbre. Des simulations ont été effectuées pour des typologies de zones à faible, moyen et haut risque vis-à-vis de l'infection tuberculeuse (variation du pourcentage de prévalence). En zone de haut risque, la probabilité de détecter un animal infecté et abattu a été estimée entre 10 % et 35 %, avec une moyenne de 21 % ; en zone de moyen risque elle est comprise entre 6 % et 31 %, avec une moyenne de 16 % et en zone à faible risque, elle est comprise entre 2 % et 28 %, avec une moyenne de 10 %. L'expertise du technicien, qui correspond à sa formation et à son expérience professionnelle, joue un rôle généralement plus important dans la détection d'un cas de tuberculose que les conditions de travail (luminosité, vitesse de la chaîne). La sensibilité individuelle générale, c'est-à-dire la probabilité de détecter un cas de tuberculose par la surveillance en abattoir, en prenant en compte la probabilité qu'un animal soit infecté et abattu, varie également selon les trois zones : en moyenne 0,07 % et 0,19 % dans les zones de moyen et haut risque respectivement et 8,3 pour un million dans les zones de faible risque.

Contribution à la cohérence des actions de phytopharmacovigilance mises en œuvre par la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

Claudine GIRARDO, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Cette étude a été réalisée par Claudine GIRARDO au titre de sa thèse soutenue le 18 novembre

⁹ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé de thèse établi par son auteur et déposé avec ladite thèse.

2016 devant la Faculté de Médecine de Lyon pour l'obtention du grade de Docteur Vétérinaire (VetAgro Sup - campus vétérinaire de Lyon) et dirigée par Philippe BERNY (Prof. Vet. VetAgro Sup – campus vétérinaire de Lyon).

Questions abordées par l'étude¹⁰

Ce travail a consisté en une mission auprès de l'Unité Ecophyto de la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (DRAAF) de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Le but a été de réaliser une analyse organisationnelle et stratégique pour comprendre l'instauration du dispositif de phytopharmacovigilance par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Ce dispositif est mis en place pour mieux suivre et identifier les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques, aussi bien sur la santé humaine, qu'animale ou environnementale.

Il ressort de l'analyse organisationnelle que le dispositif se met en place à partir de ce qui est déjà existant. Il repose sur trois piliers : des réseaux de surveillance, des études ad hoc et des signalements spontanés. La DRAAF LR-MP, de son côté, participe à la phytopharmacovigilance à travers différentes activités : 1) le suivi de l'apparition de résistances chez les bioagresseurs ; 2) le suivi de l'impact sur la biodiversité ; 3) la réalisation d'analyses toxicologiques en cas de mortalités aiguës chez les colonies d'abeilles. La DRAAF LR-MP assure également une veille scientifique et technique sur l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine et la contamination des milieux, et participe à la base bibliographique Ecoacs.

Il ressort de l'analyse stratégique que la DRAAF LR-MP, pour contribuer au mieux à l'instauration de ce dispositif, doit entre autres renforcer l'attention portée au suivi de l'apparition de résistances, et mieux communiquer avec les techniciens des Chambres d'Agriculture réalisant les prélèvements sur le terrain.

Usages et pratiques en antibiothérapie dans la filière bovine de la Loire et du Puy-de-Dôme

Sofia MLALA, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Cette étude a été réalisée par Sofia MLALA au titre de sa thèse soutenue le 18 novembre 2016 devant la Faculté de Médecine de Lyon pour l'obtention du grade de Docteur Vétérinaire (VetAgro Sup - campus vétérinaire de Lyon) et dirigée par Philippe BERNY (Prof. Vet. VetAgro Sup – campus vétérinaire de Lyon).

Questions abordées par l'étude¹¹

L'usage des antibiotiques et l'antibiorésistance font actuellement partie des préoccupations majeures à la fois en santé humaine et en santé animale. Le ministère en charge de l'Agriculture a lancé en 2011 le plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire, appelé « EcoAntibio 2017 ». Dans le cadre de ce plan, dont un des objectifs est la réduction de 25 % de la consommation d'antibiotiques en 5 ans, le suivi de l'utilisation est mis en avant (mesures n°34 et 35). Il est en effet nécessaire pour mieux cibler les recommandations et évaluer les effets des mesures prises.

L'originalité de cette étude réside dans le fait qu'elle est allée au-delà de l'analyse des deux dernières utilisations d'antibiotiques, sur lesquelles sont centrées la plupart des autres études du même type -réalisées en grande partie par l'Anses. L'enquête présentée ici s'est intéressée aux pratiques générales et aux attitudes des éleveurs de bovins en matière d'antibiothérapie, qu'elle a mis en regard avec leur niveau d'utilisation des antibiotiques sur une période de 12 mois.

10 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé de thèse établi par son auteur et déposé avec ladite thèse

11 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé de thèse établi par son auteur et déposé avec ladite thèse

Cette étude a permis d'objectiver que, bien que le vétérinaire garde incontestablement un rôle prépondérant dans la mise en place des traitements antibiotiques, l'éleveur est à l'origine de nombreuses initiatives, notamment quant à l'achat anticipé d'antibiotiques (selon le protocole de soins comme en dehors de son cadre), la décision de recours à l'antibiothérapie, et la modification de la durée de traitement antibiotique recommandée.

Cette enquête a également apporté de précieuses informations sur l'utilisation réelle d'antibiotiques en élevage bovin, qui viennent compléter les informations du rapport annuel de l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV) sur les ventes d'antibiotiques par filière. En production allaitante, plus l'implication de l'éleveur en antibiothérapie était grande, plus le niveau d'utilisation des antibiotiques l'était également. En revanche, en production laitière, on observait un pic d'utilisation chez les éleveurs dont l'implication était intermédiaire. L'approfondissement de l'étude et, notamment, sa poursuite sur un échantillon plus grand d'élevages permettraient de confirmer ou d'infirmer cette tendance.

Etude sur le développement de l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective dans la Loire : freins et perspectives d'amélioration

Hélène RENAULT, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Cette étude a été réalisée par Hélène RENAULT au titre de sa thèse soutenue le 16 décembre 2016 devant la Faculté de Médecine de Nantes pour l'obtention du grade de Docteur Vétérinaire (Ecole Nationale Vétérinaire, Agroalimentaire et de l'Alimentation Nantes-Atlantique, Oniris) et dirigée par Jean-Michel CAPPELIER (Prof. Vét. Ecole Nationale Vétérinaire, Agroalimentaire et de l'Alimentation Nantes-Atlantique, Oniris).

Questions abordées par l'étude¹²

L'approvisionnement local de la restauration collective est associé à de multiples enjeux : économiques, sociétaux, environnementaux et relatifs à la santé publique. Ainsi dans le département de la Loire, comme beaucoup d'autres départements en France, des initiatives se sont développées pour favoriser l'introduction de produits locaux dans les repas des cantines. Mais après une vague d'initiatives, il semble que la dynamique des projets stagne dans le département. De plus, la direction départementale de la protection des populations de la Loire s'inquiète sur le niveau sanitaire des productions fermières. Cette étude a pour but de comprendre les atouts et difficultés de la démarche d'approvisionnement local, afin d'amener des pistes d'amélioration pour son développement. Les résultats sont obtenus à l'aide d'entretiens avec des acteurs de la restauration collective et des producteurs. La première difficulté mise en évidence est d'ordre relationnelle car les différents acteurs manquent de formation et de connaissance sur les spécificités de leurs interlocuteurs. De celle-ci découle des problèmes logistiques par un manque d'adéquation entre l'offre et la demande. L'exigence des normes imposées par les marchés publics limitent l'introduction des produits de proximité dans la restauration collective publique. Les freins rencontrés pourraient être palliés par la création d'un groupe décisionnel structuré coordonnant les différents acteurs impliqués. La mise en place d'une plateforme d'approvisionnement globale réduirait la difficulté logistique et la formation des acteurs terrains sur les besoins et les contraintes de leurs interlocuteurs permettrait une meilleure circulation des informations. Ces différentes solutions doivent fonctionner en synergie pour avoir un quelconque impact.

12 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé de thèse établi par son auteur et déposé avec ladite thèse

État des lieux sur les cires à usage apicole utilisées en France métropolitaine. Évaluation des points critiques.

Agnès SCHRYVE, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Cette étude a été réalisée par Agnès SCHRYVE au titre de sa thèse soutenue le 16 décembre 2016 devant la Faculté de Médecine de Lyon pour l'obtention du grade de Docteur Vétérinaire (VetAgro Sup - campus vétérinaire de Lyon) et dirigée par Alain GONTHIER (MCF VetAgro Sup – campus vétérinaire de Lyon).

Questions abordées par l'étude¹³

En apiculture, la cire d'abeille est un intrant majeur de la ruche au contact direct des abeilles, du couvain et du miel. La contamination de la cire par des molécules chimiques ou des agents pathogènes constitue un enjeu réel pour la santé des colonies d'abeilles. Sa qualité, notamment sanitaire, est donc un élément fondamental dans la bonne gestion des ruchers. Or, peu de données sont aujourd'hui disponibles sur le circuit marchand de la cire à usage apicole, la traçabilité et la qualité des cires en France. Ce travail, premier en France sur ce sujet, a visé à retracer le circuit de la cire à usage apicole en France et à identifier des points à risque au regard de la qualité des cires. Cette étude s'appuie sur des données recueillies à l'aide d'outils différents (visites, entretiens, questionnaire en ligne, ...) auprès d'acteurs de la filière apicole biologique ou non et d'autres parties prenantes.

Ce travail a permis de récolter des informations techniques peu ou pas décrites jusqu'alors dans la littérature (procédé de transformation des ciriers), d'identifier les principaux flux et acteurs de la filière cire en France, leur organisation et leurs pratiques et de mettre en évidence des points faibles au regard de la qualité des cires, qu'ils soient réglementaires, scientifiques ou pratiques. À partir des constats effectués, des recommandations à destination des apiculteurs et des ciriers sur les bonnes pratiques et les moyens de maîtrise de la qualité des cires sont proposées. Des pistes d'action à moyen et long terme, visant une amélioration de la qualité des cires à usage apicole utilisées en France, ont été également énoncées.

Mémoires soutenus dans le cadre du Master MAC-SPV

Résidus d'antibiotiques dans le lait de vache : Stratégies collectives des acteurs de la filière laitière française

Claire BRUGEROLLES, étudiante, master MAC-SPV

Cadre de réalisation

Mémoire présenté pour l'obtention du master MAC-SPV (encadrement Valérie GUIRAL-TREUIL, Syndicat de l'industrie du médicament vétérinaire)

Questions abordées par l'étude¹⁴

L'intérêt des consommateurs en matière de qualité sanitaire s'accroît notamment concernant la diminution et l'arrêt de l'utilisation des produits chimiques et en particulier des antibiotiques dans les élevages. Le lait est l'un des produits alimentaires le plus contrôlé en France et particulièrement

¹³ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé de thèse établi par son auteur et déposé avec ladite thèse

¹⁴ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

pour la recherche d'inhibiteurs. En France, depuis la loi Godefroy de 1969, le lait est payé en fonction de sa composition et de sa qualité sanitaire chimique et bactériologique. Un échantillon est prélevé lors de l'arrivée du lait à la laiterie. Si le lait de la citerne est positif aux inhibiteurs, il est détruit avant sa transformation et engendre une perte financière pour l'éleveur responsable de la contamination de la citerne.

Les médicaments vétérinaires ainsi que les contrôles sont soumis à une réglementation stricte en matière d'exigences sanitaires. En complément des réglementations des résidus, des notions très importantes apparaissent dans les réglementations qui sont la Limite Maximale de Résidus (LMR) et le temps d'attente (TA).

La maîtrise des résidus occupe une place importante dans la santé publique et place les pouvoirs publics, les professionnels de la santé et de l'élevage et les industriels au cœur de cet enjeu. La crise de l'élevage, amplifiée par une conjoncture mondiale défavorable et de nouvelles exigences commerciales remettent en question le système de détection des inhibiteurs dans le lait de vache. Les acteurs de la qualité sanitaire d'un lait « sans antibiotique » sont investis pour assurer une image pérenne et positive du lait et des produits laitiers et des médicaments vétérinaires.

La propriété collective de variétés locales de semences : analyse du cadre juridique et des pratiques en conditionnant la faisabilité

Linda SALAME, Inspectrice Elève de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mémoire présenté pour l'obtention du master MAC-SPV (encadrement Robin EPPE, maître de stage et chargé de projets « Boutique des Sciences »)

Questions abordées par l'étude¹⁵

Le Centre de Ressources de Botanique Appliquée (CRBA), basé au parc de Lacroix-Laval en région lyonnaise, travaille depuis 2008 à la conservation et la valorisation du patrimoine horticole lyonnais qui s'avère être particulièrement riche. En croisant les disciplines et en faisant appel à des spécialistes de différents domaines, le CRBA cherche à comprendre le passé pour mieux construire l'avenir. Il s'attaque notamment aux enjeux du changement climatique en insistant sur la nécessité de protéger et de conserver les variétés de légumes et de fruits anciennes et/ou locales, caractérisées par une diversité génétique dense et fruit d'une évolution conjointe avec l'environnement. Ces variétés, qui pour la plupart avaient disparu de la région au XX^{ème} siècle, le CRBA s'est donné pour mission de les retrouver et de les valoriser dans des projets divers.

Ces intentions sont louables et le CRBA commence à être considéré comme un acteur incontournable des questions de patrimoine et de protection de l'environnement, à l'échelle locale surtout via le soutien de la Métropole de Lyon, et petit à petit à l'échelle nationale avec des interventions menées par Stéphane Crozat dans diverses structures publiques pour sensibiliser voire influencer les acteurs des sphères de décisions. Mais le chemin est encore long et le CRBA aimerait accroître sa visibilité et pérenniser ses financements qui à l'heure actuelle sont à la fois insuffisants et fragiles.

Pour ce faire, un cadre d'analyse a été construit suite à une réflexion issue du traitement de données juridiques et sociologiques pour proposer des leviers d'action au CRBA. Le CRBA a été analysé à différents niveaux : en tant qu'entité, et en tant qu'acteur de projet en commun avec d'autres acteurs de natures et d'intentions diverses. Dans tous les cas, les actions du CRBA s'inscrivent dans un cadre territorial bien précis et il convient de le prendre en compte à ces deux niveaux. Entre autres, l'obtention d'un agrément protection de l'environnement, la création d'une SCIC autour de certains projets... constituent des propositions que le CRBA pourra étudier plus en profondeur s'il les juge pertinentes. A lui désormais d'établir son plan d'action, en prenant en compte ses impératifs et en tirant parti au maximum de ses ressources financières et humaines.

15 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Enquête épidémiologique nationale après la contamination exceptionnelle de la filière volaille chair en Salmonella Enteritidis entre 2014 et 2015. Plan de communication suite à une enquête épidémiologique nationale dans un contexte économique et commercial particulier

Kim GUIEZE, Elève Ingénieur agronome, master MAC-SPV

Cadre de réalisation

Mémoire présenté pour l'obtention du master MAC-SPV (encadrement François GUILLON, maître de stage, DGAL)

Questions abordées par l'étude¹⁶

Après une recrudescence de Salmonella Enteritidis dans les élevages de volaille, toute la filière chair a été exposée à une forte contamination entre 2014 et 2015. La Direction Générale de l'Alimentation a été alertée après la contamination de trois accouveurs, leaders mondiaux dans la production d'espèces règlementées à haute performance (Gallus Gallus et dindes d'engraissement).

Déterminer la cause de cette contamination exceptionnelle et prévenir la réapparition de ce type de sérotype, qui était pourtant en perte de vitesse depuis plusieurs années, a constitué le sujet principal de ce mémoire.

Par l'intermédiaire d'une analyse génétique, réalisée en collaboration avec l'ANSES Ploufragan, nous avons effectué des recherches épidémiologiques sur les cas déclarés au sein des élevages de sélection, multiplication et même production, pour les espèces Gallus gallus, dindes d'engraissement et palmipèdes, mais aussi sur des positivités retrouvées au sein d'une usine d'aliments.

Nous avons pu établir des liens directs entre différents cas et la contamination de l'usine d'aliments. Nous retenons comme vecteur principal de contamination et de diffusion de la bactérie, les camions de livraisons d'aliments.

Enfin, nous avons étudié les moyens disponibles afin de communiquer pendant et après cette étude. Nous avons mis en place un plan de communication afin de prévenir la réapparition de cette bactérie au sein de notre filière française.

Analyse du risque au Laboratoire National de Référence pour les E.Coli et intégration dans son management de la sécurité

Bérengère REVOLLAL, Elève Ingénieur agronome, master MAC-SPV

Cadre de réalisation

Mémoire présenté pour l'obtention du master MAC-SPV

Questions abordées par l'étude¹⁷

Les Escherichia coli productrices de shiga-toxines (ou E.coli STEC) sont un enjeu sanitaire majeur qui a généré de nombreuses crises sanitaires en France et dans le monde. Ce n'est pas le pathogène le plus fréquemment à l'origine de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC), mais il demeure un sujet de préoccupation prépondérant en santé publique vétérinaire.

Les autorités sanitaires européennes veillent à la qualité et à la sécurité des aliments et ont défini un cadre règlementaire s'appliquant de façon générale à la maîtrise des dangers, dont les STEC. Pour détecter efficacement les lots contaminés par des STEC, ils sont analysés par des laboratoires, lesquels s'en remettent au Laboratoire National de Référence (LNR) pour les E.Coli y compris les STEC.

16 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

17 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Le LNR est un maillon essentiel de l'épidémiologie à l'échelle nationale et internationale et représente un pivot de l'organisation de la santé publique vétérinaire.

Il fonctionne avec un laboratoire accrédité au niveau de confinement élevé et est dans l'obligation de réaliser une analyse des risques biologiques de son installation. La réalisation de cette analyse et son intégration dans le management de la sécurité du laboratoire grâce à une méthode concertée et une évaluation collaborative est l'objet de ce rapport.

État des lieux de l'aide alimentaire dans le Rhône : Evaluation du niveau de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments dans le secteur caritatif et analyse de l'efficacité de l'organisation des acteurs impliqués

Elodie SADOWSKI, Etudiante Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement, master MAC-SPV

Cadre de réalisation

Mémoire présenté pour l'obtention du master MAC-SPV (encadrement Isabelle TAPIE, chef du service Protection de la Qualité de l'Alimentation, DDPP du Rhône)

Questions abordées par l'étude¹⁸

En France, un paradoxe oppose d'une part 4 millions de personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins alimentaires quotidiens et d'autre part un important gaspillage alimentaire généré par une société de consommation toujours plus exigeante sur le choix et la qualité des produits. Face à cette situation, des associations d'envergure nationale ou locale s'organisent pour récupérer des denrées alimentaires encore consommables afin de les redistribuer gratuitement aux plus démunis.

Le secteur caritatif s'est ainsi développé de façon autonome et discrète depuis les années 80 pour faire face à une précarité grandissante. L'enjeu de l'analyse présentée dans ce mémoire est donc de faire un état des lieux du fonctionnement de l'aide alimentaire afin de faire émerger les difficultés actuelles d'un secteur souvent peu connu. Cette démarche étant initiée par la Direction Départementale de la Protection des Populations du Rhône, l'objectif premier était d'évaluer le niveau de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments distribués dans les associations du département. Il s'agissait donc d'une analyse de risque. Si ce niveau de maîtrise s'est avéré globalement satisfaisant, la récurrence de certaines non-conformités concernant notamment le respect de la chaîne du froid et la traçabilité des produits nécessite la mise en place de mesures adaptées : traçabilité plus fine, formation des bénévoles, communication plus régulière entre la DDPP et le secteur caritatif ou encore intégration de la gestion des dons alimentaires dans les contrôles des grandes et moyennes surfaces.

Bien que l'approche du secteur caritatif ait été, dans un premier temps, plutôt technique, le cœur de l'étude explicitée dans ce rapport porte sur une dimension plus organisationnelle et sociale. L'analyse avait en effet pour ambition d'évaluer l'efficacité de l'organisation des associations et la coordination actuelle des différents acteurs publics encadrant l'aide alimentaire au niveau départemental. Premièrement, cette analyse révèle l'émergence d'un réseau associatif qui commence à se dessiner mais qui peine encore à coopérer efficacement. L'intervention des acteurs publics semble, quant à elle, exiger une professionnalisation toujours plus importante du secteur caritatif. Cela impose aux associations une plus grande rigueur dans leur gestion quotidienne mais requiert également des investissements financiers et humains. Ces investissements sont souvent difficiles à mettre en œuvre pour des associations ayant de faibles ressources financières et qui comptent essentiellement sur l'implication de personnes bénévoles. Enfin, la mise en place d'une communication plus performante entre les acteurs publics permettrait de renforcer le suivi du secteur caritatif mais également de simplifier les démarches administratives.

18 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Mémoires soutenus dans le cadre du Master PAGERS

Gestion locale d'une politique sanitaire nationale : Analyse des déclinaisons départementales des prescriptions nationales de surveillance programmée de la brucellose, la tuberculose et la leucose sur le territoire de la nouvelle région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

Flora Al-HAKKAK, Inspectrice Elève en Santé Publique Vétérinaire 2^{ème} année, 2014-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Service Régional de l'Alimentation (SRAL), Unité Gouvernance Sanitaire et Plateforme régionale d'épidémiologie et réalisé sous la direction de Muriel FIGUIE (CIRAD)

Questions abordées par l'étude¹⁹

Dans le cadre de la lutte collective contre les maladies animales, la surveillance programmée (ou prophylaxie) vise, en détectant les maladies précocement dans les élevages, à prévenir les conséquences socio-économiques et sanitaires qu'elles peuvent impliquer. Définie au niveau central par la DGAL, la politique sanitaire, et plus particulièrement ici les modalités de prophylaxie, sont déclinées localement, en région et en département, par les services déconcentrés du MAAF en partenariat avec les acteurs concernés. L'échelon régional connaît aujourd'hui de nombreux bouleversements dans sa mise en œuvre des politiques sanitaires, liés au contexte actuel de réformes. La Nouvelle Gouvernance Sanitaire, qui s'inscrit dans un contexte de mutations importantes de l'action publique depuis les années 1980 (décentralisation, multiplication et diversification des acteurs participant aux politiques publiques et affaiblissement des frontières entre public et privé), entraîne la refonte des instances sanitaires structurées autour de l'échelon régional, en créant de nouveaux organes régionaux dont le rôle est de définir l'orientation de la politique sanitaire pour la région. La réforme des territoires, avec notamment la fusion des régions qui redéfinit les limites régionales et vient donc bousculer l'organisation des instances régionales. Enfin, la loi NOTRe redéfinit les compétences attribuées aux collectivités territoriales et remet en question certains financements accordés jusqu'alors aux GDS pour les prophylaxies.

L'analyse comparative des prophylaxies départementales (comparaison interdépartementale et par rapport aux prescriptions nationales), mission technique réalisée dans le cadre du stage à la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, a mis en évidence une grande diversité de règles de prophylaxies selon les départements, parmi lesquelles :

- des dates campagnes très hétérogènes, notamment pour les prophylaxies ovines et caprines (pour les bovins, une harmonisation récente est due à la parution en 2015 d'un cahier des charges sur l'organisation des prophylaxies bovines) ;
- une hétérogénéité dans les rythmes de prophylaxie (quinquennal à annuel), notamment pour la tuberculose bovine et la brucellose des petits ruminants, et une diversité dans la nature des tests pratiqués, les découpages géographiques ou la délimitation des zones à risque ;
- des règles variables pour les cheptels présentant une activité particulière (producteurs de lait cru, transhumants).

L'étude présentée dans ce mémoire a pour objectif, après avoir exploré la diversité des modalités départementales de prophylaxie (déclinaisons locales des prescriptions nationales) au sein des 13 départements de la région, d'identifier les raisons de ces spécificités départementales (notamment à travers des entretiens auprès des acteurs concernés) et d'en proposer une analyse en utilisant comme grille de lecture trois grandes approches de la sociologie des organisations : la contingence, l'analyse stratégique et la régulation.

19 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Chaque département a été considéré comme une organisation au sein de laquelle interagissent 4 principaux groupes d'acteurs : l'Etat à travers la DD(CS)PP, les éleveurs représentés par le GDS, les vétérinaires sanitaires représentés par le GTV et, enfin, le laboratoire départemental (LDA ou LVD). Chacune des approches sociologiques considérées nous a permis de mettre en lumière l'un des facteurs moteur de changements dans les politiques publiques :

- la contingence, qui explique l'adaptation à un contexte local particulier (épidémiologique, socio-économique) et l'adaptation du département à son environnement institutionnel (influence des autres départements, de l'échelon régional et de l'échelon national), nous a permis d'appréhender la rationalité instrumentale ;
- l'analyse stratégique, qui explore le fonctionnement interne de l'organisation et les jeux d'acteurs (effets de pouvoir, stratégies des acteurs qui veulent garder une certaine autonomie ou éviter des contraintes), a permis de mettre en exergue les ajustements stratégiques ;
- la régulation, qui explique l'importance des règles antérieures, des routines, mais aussi des effets de cultures des acteurs, nous a permis d'entrevoir le phénomène de « dépendance au sentier » de certaines institutions.

Les modalités départementales de surveillance programmée de la tuberculose, la leucose et la brucellose sont alors en constante évolution, car elles sont soumises aux réglementations et instructions nationales, à l'orientation de la politique sanitaire régionale, au contexte sanitaire et socio-économique local, aux contraintes et jeux de pouvoir des acteurs départementaux, mais aussi aux effets de régulation.

Notre étude nous a également permis de constater que la prophylaxie était parfois utilisée pour d'autres fins que le seul objectif sanitaire de surveillance des maladies animales. Certains acteurs défendent le maintien d'une prophylaxie renforcée malgré l'absence de justifications épidémiologiques, dans le but de maintenir une présence dans les élevages pour détecter les éleveurs en difficulté socio-économique. D'autres utilisent la prophylaxie pour garantir la compétence des vétérinaires sanitaires à la pratique de certains tests et maintenir un matériel en bon état. Enfin, certains envisagent la prophylaxie comme levier d'action pour faire répondre les éleveurs à leurs autres obligations sanitaires. Se pose alors la question de l'utilisation de la surveillance sanitaire, et de manière plus générale des choix politiques dans la gestion des maladies animales, comme moyen d'action pour atteindre des objectifs distincts du but affiché.

Tuberculose bovine : Le trépied sanitaire entre un passé glorieux et un futur incertain.

Kamel BENHABRIA, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 7 avril au 22 juillet 2016 à la Cellule inter-régionale de l'épidémiologie vétérinaire (CIREV) et à la DRAAF Bourgogne Franche-Comté, sous la direction de Heidi BEAUDOIN (DRAAF ACAL)

Questions abordées par l'étude²⁰

La France a été reconnue par l'Union européenne pays officiellement indemne de tuberculose bovine (décision 2001/26/CE du 27 décembre 2000). En revanche, depuis quelques années la situation est préoccupante. En effet, plusieurs départements connaissent depuis 2005 une augmentation du nombre d'élevages atteints : Côte d'Or, Dordogne, Pyrénées Atlantiques.

Les mesures mises en œuvre ne parviennent pas à en arrêter définitivement la propagation. La découverte récente de cas de tuberculose chez des animaux sauvages (blaireau, sanglier, etc.) dans plusieurs départements (Côte d'Or, Dordogne) suscite des inquiétudes vue le rôle que jouent

20 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

ces espèces tel que le blaireau dans l'entretien de la tuberculose au Royaume Uni²¹.

Le dispositif de lutte contre la tuberculose bovine est l'abattage total de tout le cheptel lors de la confirmation de l'infection dans un élevage.

L'abattage partiel était la règle dans les années 1970 jusqu'à l'introduction de l'abattage total en 1999.

En Côte d'Or le nombre de foyer est en constante augmentation, on passe d'une vingtaine de cas par an jusqu'à 45 foyers en 2010. Les abattages totaux entrepris suivis d'inspection approfondie et systématique ainsi que des investigations en laboratoire ont mis en évidence qu'un faible nombre d'animaux infectés dans les cheptels touché²².

Les acteurs locaux du trépied sanitaire (DDPP, GDS, vétérinaire sanitaire) notamment les membres de GDS (groupement de défense sanitaire) ont commencé à se poser la question sur l'efficacité de l'abattage total d'une part et d'autre part des questions concernant l'acceptabilité de l'abattage total par les éleveurs résurgent.

Ces réflexions ont conduit les membres notamment du GDS à se mobiliser auprès des autorités locales ainsi qu'au niveau des élus locaux notamment des parlementaires pour remettre à jour l'abattage partiel dans le but de conservé une partie des animaux après assainissement.

« J'ai eu le coup de tonnerre lors de la première résurgence, l'éleveur à tout abattu, il a désinfecté et 18 mois plus tard boum ! Là vous allez voir l'éleveur il est dans un état psychologique très fragile, là vous dites ce n'est pas ça, en tout cas ça c'est pas la vie d'un éleveur. Vous arrivez au GDS France pour traiter le dossier, il te dis si tu veux le dossier prend le. Quand on est allé voir l'DGAL la première fois, ils nous ont traité de sorciers (Mais nous, on est toujours arrivé à crawler Paris parce on arrive en renfort le GDS, DDSV et les Vetos) là vous retournez dans le département, j'ai pris mon bâton de pèlerin, j'ai été voir les 8 parlementaires leur expliquer ceci et ceux-là, c'est eux qui se sont débrouillés pour te prendre un rendez-vous avec le ministre. Le ministre avant d'aller le voir il faut qu'il connaisse le dossier, nous GDS on ne sait pas faire donc notre force c'est d'avoir une équipe le DSV de l'époque et les vétérinaires du département donc c'est le DSV qui s'occupait du dossier pour le ministre. Quand vous aller voir le ministre vous une demi- heure pas plus, il a accepté de nous aider, il a dit oui pour l'abattage partiel pour les deux départements Côte d'Or et Dordogne, je pense que la Dordogne a fait la même chose »²³

Cette mobilisation a permis aux membres du GDS de la Côte d'Or de plaider leur cause auprès du ministre de l'agriculture. Cette revendication a été mise à l'agenda. Ce protocole soumis à l'avis des experts de l'AFSSA avant sa mise en application à titre expérimental en Dordogne et en Côte d'Or. Le dispositif d'expérimentation d'abattage partiel qui déroge à l'abattage total a vu le jour par la publication de l'arrêté du 4 septembre 2008 relatif à l'abattage partiel à titre expérimental dans certains troupeaux infectés de tuberculose dans les départements de la Côte d'Or et de la Dordogne, les deux départements les plus touchés par la recrudescence du nombre de cas de tuberculose²⁴.

L'objectif est de sauvegarder le matériel génétique de certains animaux de l'élevage afin de permettre à l'éleveur de redémarrer une production de valeur génétique comparable à celle du troupeau actuel. Cependant, il faut s'assurer que les bovins préservés ne représentent pas un facteur de recontamination du cheptel.

Pour ce faire et réduire le risque de laisser des bovins contaminés échapper entre les mailles du filet, les experts de l'AFSSA ont émis des recommandations au gestionnaire du protocole expérimental (DGAL) à faire respecter lors de l'application du protocole pour atteindre l'objectif fixé.

Ces recommandations ont été prises en compte par le gestionnaire (DGAL) de la lutte contre la tuberculose et ont fait l'objet d'une lettre à diffusion limitée détaillant les conditions d'inclusion des élevages éligibles dans le protocole ainsi qu'un schéma décisionnel d'assainissement et de requalification des cheptels infectés de tuberculose à destination des Services vétérinaires (DDSV) en charge de l'application du protocole sur le terrain dans les deux départements sus mentionnés.

21 Polycopie la tuberculose bovine juillet 2014, p. 12.

22 Polycopie tuberculose bovine juillet 2015, p. 17.

23 Entretien avec un acteur du GDS.

24 Arrêté 4 septembre 2008 relatif à l'abattage partiel à titre expérimental de certains troupeaux infectés de tuberculose bovine dans les départements de la côte d'or et de la Dordogne.

Actuellement le dispositif d'abattage partiel est généralisé à l'ensemble du territoire national par la modification de l'arrêté du 15 septembre 2003 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie et à la police sanitaire de la tuberculose des bovins et des caprins qui stipule en son article 31 « *sur instruction du ministère en charge de l'agriculture, le directeur en charge de la protection des populations peut autoriser la mise en œuvre de plans d'assainissement des troupeaux par abattage sélectif* »²⁵.

Après huit années de lutte intensive, la situation actuelle en Côte d'Or est moyennement satisfaisante. Toutefois, le nombre de foyers a considérablement diminué (10 foyers en 2015) la plupart des foyers sont réurgents (Après un précédent foyer de tuberculose, récurrence liée à la persistance de l'infection à bas bruit ; ou bien, après introduction d'un animal infecté, mais non reconnu comme tel, après une phase de quiescence potentiellement de plusieurs années, passage de l'infection latente à l'excrétion et à la diffusion, ils représentent les 3/4 des foyers déclarés infectés lors de la campagne de prophylaxie 2015- 2016²⁶.

Face à cette situation de lassitude et de découragement la plupart des éleveurs ne croient plus à la politique d'assainissement telle qu'elle est définie aujourd'hui et remettent en cause les instruments utilisés dans la lutte contre la tuberculose « l'abattage sélectif ainsi que les tests de dépistage notamment l'interféron gamma sur lequel les acteurs locaux ainsi que la DGAL a beaucoup misé à la fois pour encadrer les mesures d'abattage sélectif et pour éviter le blocage des cheptels à prophylaxie annuelle.

Dans ce contexte, le stage que nous avons effectué à la DRAAF (direction régionale de l'agriculture et de la forêt) de la Côte d'Or dans le service CIREV (cellule inter-régionale de l'épidémiologie vétérinaire) était consacré d'une part à une analyse du premier protocole d'abattage sélectif expérimental 2009- 2014 afin de vérifier que l'application du protocole par les Services en charge de l'application du protocole (DDPP : direction départementale de la protection des populations) notamment en ce qui concerne les cheptels éligibles à l'abattage sélectif avaient bien rempli les critères d'éligibilités et avaient bien respecté les différentes phases du protocole c'est-à-dire que les bovins réagissant aux tests de dépistage lors des phases d'assainissement et de requalification ont bien été éliminés comme exigés par la note de service susmentionnée et recommandée par les experts de l'AFSSA et l'Anses (Anses remplace l'AFSSA depuis la réforme de 2010).

Sachant que le non-respect de ces exigences peut conduire à l'inefficacité du protocole et du fait de la persistance de la maladie et sa propagation.

D'autre part vérifier que la recontamination des cheptels qui ont fait l'objet déjà d'un abattage partiel n'est pas la conséquence de la présence de bovins qui ont pu échapper au protocole d'une manière intentionnelle ou par dérogation accordée par l'administration. Par la suite, la même analyse sera étendue aux foyers bénéficiant du nouveau protocole sélectif datant de 2014.

Par ailleurs, Le recours à l'abattage partiel représentait un grand espoir pour l'ensemble des acteurs engagés dans la lutte contre la tuberculose afin d'éradiquer la maladie. En effet, l'abattage partiel ainsi que les outils d'aide à la décision (intradermo tuberculination, l'interféron gamma mis en place ont apporté des réponses adaptées et ont permis de passer de 45 foyers en 2010 à une dizaine foyers actuellement).

En revanche la situation actuelle (résurgence de la maladie) est délicate, certains éleveurs aujourd'hui n'y croient plus à la politique de lutte contre la tuberculose telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ils pensent que la persistance de la maladie est liée à la faune sauvage. La thèse des éleveurs est que nous n'avons pas éradiqué la tuberculose dans la faune sauvage par l'utilisation des gros moyens « utilisation de gaz et substances interdites pour éliminer les blaireaux »

« *Ça sert à rien d'appliquer le protocole d'assainissement tel qu'il est défini aujourd'hui, on sera recontaminé donc non seulement la crédibilité de l'administration est mise en cause mais même les représentants de la profession en l'occurrence le GDS donc on peut plus fonctionner comme on fonctionne aujourd'hui, il faudrait être créatif et imaginatif aujourd'hui face à cette situation* »²⁷.

25 Arrêt 15 septembre 2003 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie et la police sanitaire de la tuberculose bovine et caprine

26 Document interne à la CIREV concernant les foyers déclarés infectés lors de la campagne 2015-2016

27 Échange avec un cadre de la DDPP 21 par rapport au protocole d'abattage partiel.

Face à cette situation, une certaine tension est palpable entre les acteurs du trépied sanitaire (on appelle le trépied sanitaire les trois acteurs historiques de la lutte contre la tuberculose : l'Etat, le GDS et le GTV).

« *La communication est rompue entre le SNGTV (société nationale des groupements technique vétérinaire) et la DDPP (direction départementale de la protection des population) parce que cette dernière à commencer la campagne de prophylaxie d'une manière forte c'est-à-dire d'une manière stricte par rapport à la application de la réglementation et par la suite en milieu de campagne un relâchement notamment par l'octroi de dérogation à un certain nombre d'éleveurs dont il fallait les gérer fermement* »²⁸.

A la lumière de ces différents éléments, il nous est apparu dans un premier temps judicieux de revenir sur l'historique de la construction du trépied sanitaire (acteurs et enjeux). Dans une deuxième partie, nous analysons les relations et les enjeux des acteurs du trépied sanitaire selon l'approche Néo- corporatisme défini par Philippe Schmitter depuis la construction de la lutte collective contre la tuberculose. Par la suite cette analyse sera développée en Côte d'Or depuis la redécouverte de la tuberculose bovine en 2002 à nos jours pour essayer de comprendre la problématique que nous avons évoquée précédemment²⁹.

Par ailleurs, depuis la découverte de cas de tuberculose dans la faune sauvage en 2003 le cercle d'acteurs s'est élargi en Côte d'Or.

Nous avons pu constater lors de nos entretiens avec les différents acteurs ainsi que lors de la lecture de certains articles de presse des divergences notables entre certains acteurs notamment les chasseurs et les éleveurs.

« *Les tensions entre agriculteurs et chasseurs, du moins leurs représentants, rejaillissent à quelques jours de l'assemblée générale de la Fédération de chasse par rapport la stratégie de la lutte contre la tuberculose* »³⁰.

Ces divergences ont conduit à des conflits qui perdurent depuis quelques années et qui impactent l'ensemble du réseau d'acteurs sur la lutte contre la tuberculose.

Nous proposons toujours dans la deuxième partie, une description des différents acteurs ainsi qu'une analyse de la situation face à cette problématique selon l'approche réseau tels que définie par Hugh Heclou qui se positionne contre les triangles de fer. « *Hugh Heclou défenseur du pluralisme car il considérait que les analyses centrées sur les notions de triangles de fer ou de gouvernement intermédiaires se trompaient en considérant que l'accès aux processus de fabrication des politiques publiques était restreint* »³¹.

Le plan de lutte collective contre la tuberculose bovine a véritablement commencé en 1954 après une phase infructueuse de prophylaxie libre et individuelle à partir de 1933, a abouti en 2001 à la reconnaissance de l'état indemne de la France par l'Union européenne.

Au regard de l'histoire, les vétérinaires sont les premiers à donner à la tuberculose une dimension de santé publique.

« *Cependant, au regard de l'histoire de la lutte contre cette maladie retracée par D.Berdah, il apparaît qu'il n'en a pas toujours été ainsi et que la lutte tuberculose bovine a été progressivement construite par différents acteurs* »³².

Pour donner à la tuberculose cette dimension, les vétérinaires ont mis en place différentes stratégies. La tâche a été difficile, des concurrents (praticiens empiriques) puissants et appréciés par les éleveurs et un contexte économique non favorable à l'implantation des vétérinaires dans les

28 Echange avec cadre de la CIREV, confirmation de cette situation par les cadres du SNGTV lors de nos entretiens.

29 Introduction à l'analyse des politiques publiques « Master PAGERS / ENSV VAS IEP » 2015-2016 Sébastien Gardon et Gwenola Le Naour, p. 33.

30 Article de presse <http://www.bienpublic.com/cote-d-or/2013/04/16/tuberculose-bovine-le-blaireau-entre-deux-feux>

31 Introduction à l'analyse des politiques publiques « Master PAGERS / ENSV VAS IEP », 2015-2016 Sébastien Gardon et Gwenola Le Naour, p. 35.

32 Tuberculose bovine : maladie du passé ou maladie d'avenir, Mémoire Mme Heidi Beaudoin pour l'obtention du Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS), p. 14.

compagnes.

Nous avons analysé ces stratégies selon des approches différentes (approche par communauté épistémiques, changement de paradigme) pour essayer de mettre en lumière les dessous de chaque stratégie.

Dans la deuxième partie, il ne paraissait important d'analyser les acteurs du trépied sanitaire depuis le début de la lutte contre la tuberculose selon l'approche néocorporatiste.

Par la suite nous avons mené cette analyse selon la même approche au niveau local dans le département de notre stage, la Côte d'Or, l'un des départements les plus touché par la tuberculose bovine pour être concret dans notre analyse et mettre la lumière sur la problématique (voir introduction) du trépied sanitaire actuellement.

Nous avons par la suite évoqué les limites de l'approche néocorporatiste par rapport au contexte actuelle notamment depuis la réapparition de la maladie. En effet la réémergence de cette dernière à changer la donne, nous avons découvert au fur et à mesure de notre analyse d'autres acteurs qui interviennent dans la politique de lutte contre la tuberculose. Nous avons analysé cette nouvelle situation par l'approche réseau pour déterminer l'ensemble des acteurs et leurs enjeux.

Le plan national d'intervention sanitaire d'urgence de la fièvre aphteuse : entre anticipation et écueils

Estelle BITAN-CRESPI, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à l'ANSES- Alfort, Unité d'épidémiologie du Laboratoire de santé animale. Mémoire rédigé sous la direction de Monsieur Nicolas FORTANE (INRA)

Questions abordées par l'étude³³

La mission confiée au cours du stage consistait en la réalisation de l'analyse capacitaire du plan national d'intervention sanitaire d'urgence de la fièvre aphteuse dans 5 départements sélectionnés de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Au cours de cette étude technique, il est apparu que le contexte de l'organisation de la lutte contre la fièvre aphteuse interroge sur la compréhension des enjeux soulevés par ce plan d'urgence et sur son fonctionnement à travers son réseau d'acteurs.

Grâce aux recherches bibliographiques effectuées et aux nombreux éléments ressortis des entretiens semi-directifs menés lors de la phase d'enquête de terrain dans les départements, l'étude sociologique du plan d'urgence de la fièvre aphteuse a permis de poser et d'argumenter les faits présentés dans le plan suivant.

Dans un premier temps, le contexte socio-historique récent de l'évolution du plan d'urgence de la fièvre aphteuse a été abordé et analysé pour comprendre comment les enjeux sanitaires se sont effacés au profit des enjeux économiques.

Dans un deuxième temps, il a été réalisé un bref état des lieux des acteurs impliqués et du réseau qu'ils forment ainsi que de l'appropriation qu'ils font des outils qui sont à leur disposition.

Enfin, les besoins des acteurs ont été abordés par le biais de difficultés rencontrées sur le terrain pour la mise en œuvre du plan d'urgence de la fièvre aphteuse.

Dans une première partie, il a été possible de montrer que la gestion de la fièvre aphteuse est clairement orientée par des arguments socio-économiques. Cela transparait à chaque tournant majeure de sa gestion et des choix stratégiques pris : de la mise en place des campagnes de vaccination institutionnalisées dans les années 50 à son interdiction dans les années 90.

Cela est d'autant plus évident que le poids de la filière est important dans l'économie française. Aussi, en tenant compte des fortes répercussions économiques qu'induit la maladie (animaux transformés en non-valeur économique, restrictions aux échanges des animaux et de leurs produits, coût de la

33 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

lutte), il est tout à fait compréhensible de faire ce qui est nécessaire pour minimiser l'impact financier d'une épizootie de fièvre aphteuse.

Cette analyse de l'évolution de la gestion du plan d'urgence traduit, en filigrane, l'apparition et la montée en puissance d'un groupe d'acteurs, représentant la filière économique. Leur positionnement au sein du réseau a été concomitant du basculement, dans la gestion de la fièvre aphteuse, d'un besoin sanitaire vers une nécessité économique.

Dans une deuxième partie, l'étude a cherché à établir le mode de fonctionnement du réseau d'acteurs concernés par le plan d'urgence de la fièvre aphteuse à travers l'étude de son épidémiosurveillance et des acteurs en charge de la rénovation du plan. Il en ressort que les acteurs sont liés par des relations qui apparaissent limitées, sans l'établissement d'une compréhension mutuelle ni réelle animation. De plus, le sous-effectif est également pointé du doigt dans le traitement ralenti des dossiers et dans le relationnel déficitaire qui s'instaure.

Aussi, dans un tel contexte, des instruments de gestion de politiques publiques se développent. La mission réalisée pendant le stage en représente un bon exemple. La grille de référence des ressources nécessaires créée, bien que nécessitant d'être affinée pour correspondre au mieux aux nécessités réelles de terrain, est révélatrice des changements opérés dans l'appréhension de l'action publique. En effet, en fournissant à l'échelon opérationnel des instruments, il y a renversement de situation par un transfert managérial, tout en établissant un lien entre les acteurs : ce sont les structures locales qui vont devoir déterminer leur mode de fonctionnement.

Enfin, dans la dernière partie, l'étude s'est attachée à relever les obstacles qui apparaissent sur le terrain pour la mise en œuvre opérationnelle du plan d'urgence.

Il est notoire que les effectifs mobilisables pour ces tâches ne sont plus pléthores au sein des DD(CS)PP en charge de l'application du plan et les services ont un niveau d'implication de ses agents très différent. De plus, il a été constaté qu'il n'est presque pas fait appel à d'autres structures administratives ou privées. Motivés par un professionnalisme évident, il est à craindre pour ces acteurs, en cas de situation de crise, dont la durée est indéterminée, des possibles conséquences au niveau physique et psychique, surtout dans les phases de dépeuplement de masse qui peuvent représenter un traumatisme important. Il en ressort des difficultés pour la gestion efficace du plan en cas d'épizootie de fièvre aphteuse et pour le fonctionnement du réseau.

L'étude souligne aussi, qu'à des fins d'efficacité, matériels et outils sont mutualisés au niveau régional. Cependant, il est apparu que cette mutualisation n'était pas optimale car son suivi et la communication qui en est faite restait toutefois limitée.

Enfin, il faut noter que les interactions entre les acteurs impliqués dans la lutte contre la fièvre aphteuse s'avèrent pleines d'incompréhensions en relation avec un défaut de communication. Ainsi, les contraintes de terrain et de gestion au niveau local ne semblent pas être des éléments pris en compte dans l'élaboration du plan national car les décisions prises localement en cas d'épizootie se feront et s'adapteront à la lueur du contexte présenté à cet instant là.

On s'aperçoit alors que le réseau d'acteurs impliqué est vaste et peut être pas suffisamment consolidé pour fonctionner de manière optimale. La légitimité des uns par rapport aux autres n'est pas encore vraiment assise à tous les niveaux hiérarchiques du réseau du fait d'un manque de communication. Ainsi, de toutes les constatations réalisées au cours de cette étude, il est possible de mettre en évidence une évolution évidente au cours des dernières décennies du positionnement de l'État vis-à-vis de son action publique. Dans le réseau d'acteur thématique qui s'est constitué pour assurer la gestion du plan d'urgence de la fièvre aphteuse, un groupe, constitué par les acteurs économiques, semble se détacher en ce qu'il pourrait peser sur les décisions prises. Il pourrait avoir d'autant plus d'influence que les autres acteurs ne se positionnent pas de façon évidente.

Le réseau semble alors d'autant plus déséquilibré, fragile et vaste que des obstacles de terrain surgissent, que l'animation et la communication ne sont pas optimales et que les instruments s'introduisent dans son fonctionnement. Cela est révélateur d'un réseau encore mouvant, non totalement stabilisé et d'un changement dans la posture des acteurs sans pour autant qu'il soit encore fixé.

Au cours de l'étude et face aux difficultés rencontrées dans l'analyse du fonctionnement du plan d'urgence de la fièvre aphteuse, des propositions qui ambitionnent d'être opérationnelles ont été

proposées. Elles sont synthétisées et hiérarchisées par ordre d'importance décroissante dans le tableau 1 ci-dessous. Elles se veulent être des pistes d'amélioration possibles à explorer dans le cadre du plan d'urgence de la fièvre aphteuse.

Proposition 1	Organiser un renforcement des équipes : au niveau de l'administration centrale et au niveau départemental, en recherchant des compétences complémentaires pour la mise en œuvre du plan d'urgence dans tous les services des DD(CS)PP, dans les autres administrations départementales et même dans le domaine privé
Proposition 2	Organiser et communiquer sur la mutualisation du personnel, de tous les types de matériels et outils et sur leur suivi respectif régulier
Proposition 3	Déployer une formation thématique sur la fièvre aphteuse et sur l'organisation interministérielle de la lutte à tous les acteurs concernés (publics et privés)
Proposition 4	Développer l'animation du réseau d'acteurs en charge de la gestion du plan d'urgence de la fièvre aphteuse (de l'épidémiosurveillance à la mise en œuvre)
Proposition 5	Développer et déployer des instruments d'aide à la gestion de l'action publique en s'appuyant sur la théorie de la traduction avec l'aide d'un accompagnant
Proposition 6	Anticiper une fonction de surveillance des ressources humaines en cas de gestion de crise

Tableau 1 : Synthèse des propositions opérationnelles hiérarchisées

Des limites à cette étude peuvent être soulignées. En effet, il aurait été intéressant de confronter l'avis des administratifs à celui des personnes œuvrant dans le domaine privé et susceptibles d'être impliquées dans le plan d'urgence de la fièvre aphteuse. Des vétérinaires sanitaires, des éleveurs, des industriels et des représentants de leurs instances nationales respectives auraient pu être rencontrés mais faute de temps disponible, cela n'a pas pu être organisé. Des contacts avec les acteurs économiques de la filière auraient pu permettre de mieux comprendre leur positionnement et leur influence dans le réseau et d'établir les interactions entre eux. De plus, les départements visités appartiennent à la même région : l'Auvergne-Rhône-Alpes. Il aurait été judicieux de comparer l'état des lieux avec des départements d'autres régions afin de rechercher des similitudes ou au contraire les différences de ressentis.

Des perspectives à ce travail peuvent donc être envisagées. Cette étude pourrait être développée, approfondie et élargie auprès de divers acteurs privés, dans d'autres régions mais aussi dans le cadre d'autres maladies animales à plan nationale d'intervention sanitaire.

Le plan d'urgence a le mérite d'être présent, d'exister. Mais il s'avère que, par certains aspects, il n'est plus en phase avec le niveau de disponibilité des effectifs d'agents sur le terrain.

De toutes ces constatations, on peut s'interroger sur le pourquoi de ce décalage entre un plan théorique optimal et une mise en pratique qui ne lui correspond pas toujours ou qui a du mal à s'adapter à une réalité de filière. Y-a-t-il une notion de responsabilité qui voudrait se décaler de l'administration centrale vers les structures locales, en leur demandant de décliner le plan d'urgence et en leur fournissant des instruments ?

Ainsi, l'économie est un enjeu fort par rapport à celui sanitaire, que ce soit pour les décisions de choix des moyens de lutte, dans la façon d'organiser le déploiement des acteurs, dans le développement d'outils d'aides à la planification. Des répercussions se font jour sur le relationnel et les interrelations

entre tous les acteurs du réseau mis en jeu.

Aussi, pour ne plus entendre qu'il y a un « *manque de moyens pour appliquer ce qu'on a envie d'appliquer* »³⁴ et ne plus considérer que le plan d'urgence de la fièvre aphteuse « *est sur du rêve* »³⁵, la recommandation du rapport du CGAAER prend toute son importance et est révélatrice de sens :

« *La gestion de crise (doit) être au centre des préoccupations des autorités compétentes responsables des politiques* »³⁶.

Problématique de l'animal en ville : Le chat libre en ville et son appropriation par un service municipal.

Fabienne CLERC, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril 2016 au 22 juillet 2016 à la Direction de l'Ecologie Urbaine de la Ville de Lyon. Mémoire rédigé sous la direction de Sébastien GARDON (Chargé de mission à l'ENSV)

Questions abordées par l'étude³⁷

Ce rapport se veut comme une mise en dialogue de différentes approches en analyse des politiques publiques afin de permettre une lecture plus claire de la situation lyonnaise vis-à-vis de la norme émergente au sein de nos sociétés urbaines françaises qu'est le chat libre.

Une première partie décrit à partir des dernières recherches de l'éthologie féline appliquée au contexte lyonnais, le profil qu'adopte le chat dans la ville. Il apparaît à la suite de cette première analyse que le chat est lui-même un acteur au sens « actant » du mot, de cette politique. Autour du chat gravitent des acteurs qui pour certains, comme les mères nourricières, créent et entretiennent un chat qui devient libre quand d'autres, comme les vétérinaires ou les associations de protection animale, en tirent profit. Les derniers y voient une source de revenus quand les premiers en tirent une légitimité et tentent d'en prendre le contrôle. A côté de ces acteurs, les services municipaux, garants de la tranquillité publique, de la santé et de la sécurité des habitants appliquent la politique réservée au chat errant tout en restant attentif à l'émergence du chat libre lyonnais.

La seconde partie montre en utilisant la sociologie de la traduction, énoncée par M. Callon, comment les associations présentes sur la ville de Lyon tentent de faire endosser les rôles qu'elles ont définis aux autres acteurs. Elles essaient d'appliquer au terrain lyonnais des recettes qui ont fait leurs preuves dans d'autres villes, sans prendre en compte les facteurs propres à la ville de Lyon. Cette démonstration arrive à la conclusion que la désorganisation des différentes associations associée à la cohérence des actions menées par la ville pour répondre aux plaintes émises par les habitants à l'encontre des chats errants n'a pour l'instant pas permis l'installation de chat libre à Lyon. Pour problématiser et cadrer cette politique du chat libre une analyse des enjeux sanitaires, sécuritaires, éthiques, cognitifs, stratégiques, économiques et humains pour la ville de Lyon est ensuite menée. De cette analyse, il ressort que si les enjeux sanitaires et sécuritaires sont assez facilement maîtrisables les autres enjeux sont intimement conditionnés par le facteur humain.

La troisième et dernière partie de ce mémoire présente trois approches différentes de cette politique publique. Tout d'abord nous nous demandons dans quelle mesure l'apparition du chat libre dans la ville peut émerger d'une initiative citoyenne et par de là comment la ville doit se préparer à cette éventualité. La seconde approche que nous proposons expose une gestion du chat libre au travers une démocratie participative et ses limites. Enfin nous proposons de conduire cette politique sous

34 Entretien avec un cadre d'une agence d'évaluation.

35 Observation avec des cadres d'une administration départementale.

36 Liebert F., Gault J., Lessirard J., Paulin F., Parangonnage sur les moyens affectés dans différents pays aux missions du domaine de compétence de la Direction Générale de l'Alimentation (Programme 206). CGAAER, 2016. 226 p. Rapport n°14072.

37 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

forme de gouvernance et envisageons les moyens nécessaires à sa réussite. Cette dernière étude se prolonge par l'analyse des instruments dont dispose la Direction de l'Ecologie Urbaine pour mener à bien une démarche chat libre.

La politique chat libre s'inscrit dans l'évolution de la conception des villes, quand l'aseptisation de l'espace public n'est plus d'actualité et que l'on ne perçoit que l'aspect bénéfique de la biodiversité urbaine. La DEU doit composer avec les volontés contradictoires du public, le choix des élus et la sécurité et la santé des Lyonnais.

La bientraitance animale est de nos jours au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Ne plus mettre en fourrière un chat féral devrait satisfaire les défenseurs de la bientraitance animale. Mais la différence entre chat féral et chat aspirant à la domesticité nous est aussi difficile à connaître que peut l'être la séparation entre l'espace public et l'espace privé pour le chat urbain. Les humains comme les chats apprennent ces différences dans la douleur et à leurs dépens. La législation qui dans un premier temps nous laisse sur notre faim, tend à permettre de passer outre cette non connaissance.

Lors des opérations de communication sur le sujet, il sera bienvenu de souligner que la démarche chat libre va dans le sens de la bientraitance animale en l'occurrence de la bientraitance du chat.

Les habitants des villes aspirent au calme et à la tranquillité. La gestion de la nuisance doit passer par une surveillance de l'état de santé des chats libres et par l'euthanasie des chats handicapés, ou en fin de vie. L'euthanasie si elle est affichée dans sa valeur économique sera difficilement acceptée par la majorité des habitants. Les associations, comme la SPA n'utilisent elles pas cette menace d'euthanasie pour encourager les habitants à refuser la mise en fourrière des chats errants ?

Le 5 novembre 2013, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé l'amende pour recours abusif prononcé à l'encontre de l'association Droit de vivre par le Tribunal administratif de Grenoble, qui par un jugement du 15 janvier 2013 a, d'une part, rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 17 mai 2011 et, d'autre part, l'a condamnée, en application des dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative, au versement d'une amende pour recours abusif d'un montant de 2 000 euros. Par l'arrêté en date du 17 mai 2011, le préfet de l'Isère avait ordonné l'euthanasie d'urgence de six chats présents au refuge de l'association Droit de vivre. Nous constatons ici que les défenseurs des animaux n'hésitent pas à attaquer une décision d'euthanasie. Dans ce cas la justice a donné raison à l'administration, mais l'annulation de l'amende montre que le droit de recours est légitimé. Dans d'autres cas comme par exemple pour l'euthanasie de chiens de première catégorie prononcée par un Maire ou même par un Préfet se substituant au Maire, les propriétaires n'hésitent pas à faire appel de ces décisions et le juge leur donne raison. Ainsi La Cour administrative d'appel de Paris (n°09PA02857, 23/11/2010, Préfet de Police) a estimé que la décision d'euthanasier le chien était, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée et l'a annulée pour ce motif. La Cour administrative de Bordeaux a annulé l'arrêté du 7 février 2008 par lequel le préfet de Lot-et- Garonne, agissant comme substitué au maire, a ordonné l'euthanasie des deux chiens.

L'affichage chat libre doit sous-tendre la notion de chat libre en bonne santé. La régulation de la surpopulation ne doit pas correspondre à l'euthanasie du surnombre. Par conséquent, la stérilisation des chats urbains est particulièrement pertinente.

L'étude des enjeux a permis de conclure à la relative facilité de la maîtrise des risques sanitaires et sécuritaires mais a pointé du doigt l'importance de la valence humaine dans la réalisation de la politique du chat dans la ville. Pour mener à bien cette dernière, la ville doit avoir une très bonne connaissance du terrain de manière à anticiper les besoins des habitants mais également à communiquer auprès de ces derniers et des associations et à établir le bon chat au bon endroit. La ville doit garder la grande connaissance et gestion du terrain de ses agents et la transmettre à ses nouveaux arrivants.

Les associations susceptibles d'être partenaires de cette politique sont protéiformes et peu structurées à Lyon. Outre la nécessité de rédaction d'arrêté municipal de chartre et de contrat, la ville ne pourra mener une politique chat libre que si elle peut compter sur une ou des associations solides et fiables, maîtrisant elles aussi le terrain.

De la solidité et de la crédibilité de l'association partenaire dépend le succès de la politique chat libre. Il est important de faire accepter une telle politique par la population, il serait bienvenu que la demande émane de celle-ci. Cependant pour être prêt à répondre à une telle sollicitation, la ville doit étudier au préalable la faisabilité et être à l'écoute de sa population.

La ville ne doit pas s'engager dans cette politique si elle ne s'y est pas préparée.

La municipalité doit assurer une veille, permettant de connaître les attentes de sa population.

Cette étude sur le chat en ville apporte un nouvel éclairage sur la politique de l'animal en ville, à la frontière entre biodiversité et bien-être animale. Le statut du chat oscille entre nuisance et facteur de bien-être pour le citoyen. La gestion de l'animal en ville est depuis quelques années située dans le domaine du répressif, elle passe ici dans le domaine de l'acceptabilité voire de l'encouragement. Le maire responsable des dégâts causés par les animaux dans sa ville devient responsable du bien-être de ceux-ci. La demande de la loi de mener cette politique avec les associations de protection animale introduit implicitement qu'une nouvelle gouvernance de ce sujet doit être mise en place. Avec la fourrière l'association de protection des animaux pouvait accepter ou refuser l'adoption de l'animal errant et dans ce dernier cas condamner l'animal à l'euthanasie. Même si la politique du chat libre ne remet pas en cause la légitimation de l'euthanasie, elle limite son recours. Le rôle de chacun est donc redéfini. Les acteurs publics et privés doivent ici se positionner différemment. La nouvelle gouvernance n'est donc pas le seul fait de l'Etat, elle peut aussi s'appliquer aux collectivités territoriales.

Entre le maire « *peut* » instaurer le chat libre et le maire « *ne peut pas* » mettre les chats errants vivant en groupe en fourrière « *si* » la mise en place du chat libre est possible, la marche de manœuvre de la municipalité semble ténue mais semble seulement. Deux facteurs sont à prendre en considération, le temps et les moyens. Pour le temps, nous l'avons vu avec les cimetières lyonnais, l'installation des chats est très ancienne, c'est une tradition à Lyon ! Pourtant à ce jour, même si le sujet chat libre reste d'actualité dans les cimetières, il reste à l'état d'éventualité. Les moyens permettent, s'ils sont insuffisants ou inadaptés, de surseoir à la mise en place de la politique. Et que dire des acteurs et actants, leur coopération est la clé de la démarche chat libre ! La coopération entre les acteurs publics est elle aussi indispensable à la démarche. Il est essentiel que les différentes directions de la ville communiquent et travaillent ensemble sur le sujet.

La ville ne pourra imposer sa démarche qu'en s'assurant de la coopération de tous les acteurs et qu'en étant elle-même cohérente dans son action.

Le chat a cela de particulier qu'il se situe entre liberté et domestication. C'est un fauve qui par sa petite taille va pouvoir sortir des réserves et vivre sa vie dans le milieu hautement humanisé qu'est la ville. Nous pouvons nous demander quels autres animaux peuvent aspirer à un tel statut dans nos villes françaises ? En Inde, les vaches sacrées sont libres de fréquenter tous les lieux publics et privés. Dans d'autres pays les singes ou les chiens ont également de telles prérogatives. A quand une nouvelle liberté pour les chiens français ? Un élevage raisonné de nos rats recycleurs de nos déchets ?

Un autre prédateur, plutôt sylvestre et campagnard lui, au surplus protégé, s'est réapproprié le domaine public et privé français : le loup. Dans une étude sur le sujet réalisée en 2014³⁸, l'auteure y étudie le conflit généré par la présence de l'animal en zone d'élevage. La conclusion de l'étude est que l'action publique peut naître de la concertation et de la coopération entre groupes apparemment opposés ; au niveau des pratiques de terrain, dans l'action, comme par exemple lors des procédures de constats des dommages occasionnés par le loup, les acteurs apprennent à se connaître ; des arrangements locaux peuvent émerger, favorisant la flexibilité de certaines dispositions réglementaires. Plutôt que de vouloir résoudre les conflits, il apparaît que ceux-ci permettent d'accompagner les changements. La diversité des pensées, des humeurs, les dissonances même sont sources de vitalité, rendant les actions publiques adaptables aux enjeux variés des situations territoriales Si on applique cette constatation au chat l'évolution de la démarche chat libre à Lyon a tout à y gagner en confrontant

38 *L'action publique dans un contexte de conflit. Biodiversité et élevages. Illustration par l'exemple du loup* Anne JEANNIN, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, Mémoire Master 2 PAGERS, SciencesPo Lyon, ENSV VetAgro Sup, 2013-2014

les parties opposées (nous pensons ici par exemple à la LPO et la SPA, la mairie se posant alors en arbitre et tirant bénéfice de sa neutralité). Cette comparaison nous permet également d'affirmer que le chat libre sera lyonnais ou ne sera pas et qu'une disposition adoptée dans une autre commune ne pourra pas être reproduite à Lyon. Cette dernière démonstration, si on l'associe à notre étude nous permet de proposer les recommandations qui suivent :

La ville ne doit pas se laisser imposer par une association la démarche à adopter.

Les conflits d'intérêt des différents groupes sociaux ne sont pas un frein à la politique publique quand elle traite de l'animalité. De ceux-ci peuvent **émerger** les solutions locales à la problématique en question.

Notre travail au contact des agents de la DEU, comme notre vécu nous amène à nous demander si nous ne tendons pas vers la disparition de la notion d'animal nuisible ? La liste nationale 2016 n'en comprend que 19. Le chat n'est plus chassable depuis l'arrêté du 26 juin 1987 et n'est plus considéré comme nuisible depuis l'arrêté du 30 septembre 1988. Le ragondin, quant à lui, encore classé nuisible, a beaucoup moins de soucis à se faire que par le passé. Quand on le chasse à Confluence on ne fait que le chasser de Confluence au printemps, il revient tout naturellement s'établir l'année suivante³⁹⁹. Les moyens utilisés par la ville de Lyon, parce qu'ils ne veulent pas heurter la population et souhaitent sauvegarder le biotope et la biodiversité, ne permettent pas de lutter durablement contre l'établissement de ce nuisible dans cette zone verte aménagée par l'homme. Parce qu'il a déniché un couple de cygnes, le ragondin garde encore le mauvais rôle aux yeux des riverains et la mairie pourra ainsi réutiliser l'exemple 2016 pour justifier d'une chasse en 2017. Ainsi, le loup classé protégé, est difficilement accepté par les agriculteurs dans leur zone d'exploitation et le ragondin, classé nuisible est parfois admiré par les citoyens contemplant la nature se réappropriant la ville. Le chat n'est ni classé protégé, ni classé nuisible. Il n'est pas classé. Il est, parfois nuisant d'autrefois bienfaisant, de plus en plus toléré et même invité dans la ville. Tous les animaux qui nous fréquentent pourraient-ils tous perdre leurs qualifications comme le chat ? Dans cette éventualité notre chat libre sera un précurseur et sa politique un exemple à suivre ou à ne pas suivre...

Il nous apparaît donc que le regard porté à l'animal a évolué dans notre société, il n'est plus question que l'autorité soit la seule à décider de son sort. L'exemple du chat n'est peut-être pas pertinent pour sa reproduction pour d'autres espèces commensales de l'homme dans la mesure où cet animal est plutôt un saprophyte de l'espèce humaine dont la population a survécu à toutes les tentatives de maîtrise par l'homme et a même réussi à s'inviter comme animal de compagnie. La politique du chat libre, dans sa philosophie première prend en compte ce côté saprophyte. Notre étude a démontré qu'à côté du chat libre évolue un chat féral encore plus discret, élément à part entière de la biodiversité, qui peut coloniser la niche écologique du rat. De surcroît, le chat féral peut au gré du hasard devenir libre si sa gourmandise l'a poussé vers une trappe que le maire de la ville où il réside a fait installer sur son territoire. Nous pouvons alors nous demander dans quelle mesure, l'étude du chat dans la ville ne peut pas faire l'objet d'une étude portant sur la gestion des déchets dans la ville ou encore sur la biodiversité ?

La mise en place de la démarche chat libre doit se faire en cohérence avec la politique de biodiversité et du maintien des équilibres écologiques au sein de la ville.

La question de la place et du statut de l'animal en ville et plus globalement de l'animal au sein de la société française a beaucoup évolué, ces dernières décennies. Pour le chat cette évolution a conduit à la modification de la législation, pour les animaux de rente, par exemple, au renforcement de la surveillance du respect de la bienveillance. Une étude sur les productions animales au sein de la ville comme les œufs ou le miel, pourrait être conduite.

Cela nous amène à conclure que dans notre future pratique quotidienne d'Inspecteur de la Santé

39 Les ragondins s'étaient reproduits en 2015 sur un site végétalisé comprenant des étendues d'eau de confluence, ils ont été éliminés par des chasseurs archers. En avril 2016 une nouvelle reproduction a eu lieu, dénichant les cygnes voisins. Lorsque nous sommes allés sur le site les riverains étaient partagés entre ébahissement pour cette portée de nouveaux nés et colère vis-à-vis de ces ravageurs qui avaient nui à la reproduction des cygnes. Les ragondins ont quitté la zone et la famille cygne qui restait a été conduite dans un parc voisin pour se refaire une santé.

Publique vétérinaire, nous devons être attentifs à la société et à ses aspirations de façon à veiller au respect des règles établies en limitant les conflits, ou en restant neutre face à la controverse enfin en ayant un regard différent sur l'application de la législation.

Ce travail s'inscrit, dans une démarche de recherche en sciences politiques. Il n'est qu'une pierre à l'édifice de construction de la connaissance de la problématique de l'animalité urbaine. L'animal, très présent au fil des siècles dans la ville, chassé pour des raisons sanitaires aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles revient en force, le chat libre est une manière de réinventer la place de l'animal en ville. Cette conception n'est-elle pas déjà obsolète ?

Diplomatie économique en secteur agricole et agroalimentaire : le modèle français passé au chinois ou La dynamique du sablier

Cédric COLMAR, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 au Service Economique Régional de l'Ambassade de France à Pékin. Mémoire rédigé sous la direction de Delphine BERDAH, Maître de Conférences à l'Université Paris Sud

Questions abordées par l'étude⁴⁰

La reconnaissance officielle de la République Populaire de Chine par le Général de Gaulle en 1964 a marqué le commencement d'une tradition de partenariat diplomatique et économique qui fait de la Chine l'un des interlocuteurs clés de la France dans le cadre de son processus de diplomatie économique (consacré priorité politique nationale par Laurent Fabius en 2013). Dans ce cadre, l'ambassade de France à Pékin s'est dotée d'un Service Economique Régional (SER), dépendant notamment du Ministère de l'Economie et des Finances, compétent dans tous les principaux domaines de l'activité économique, et notamment l'agriculture et l'agro-alimentaire : le « secteur agro ». L'objectif de ce SER est ainsi de porter sur la scène internationale les vertus d'un système national français qui, tout particulièrement dans le domaine des productions agricoles et agroalimentaires, et par extension dans celui de la maîtrise des aspects sanitaires correspondants, apparait aujourd'hui comme un modèle de qualité et une référence à la fois technique et réglementaire à l'échelle mondiale.

Ce mémoire a cherché ainsi à analyser dans quelles conditions et grâce à quels outils le modèle français de diplomatie économique en « secteur agro » peut se transposer dans l'environnement culturel et institutionnel chinois.

Pour répondre à cette problématique, il nous est apparu pertinent d'envisager les déterminants des enjeux, du développement et de la mise en œuvre des outils techniques, réglementaires et politiques dont dispose le SER pour faire du dispositif de diplomatie économique français une réalité au travers de ses négociations avec les acteurs chinois au prisme d'une approche par les instruments de politique publique, telle que la conçoivent notamment Charlotte Halpern et Patrick Le Galès⁴¹.

Trois parties ont ainsi été successivement étudiées :

- un premier volet plutôt descriptif, apportant des éléments de contexte sur le fonctionnement et les missions quotidiennes du SER et sur les particularités de l'environnement culturel et professionnel chinois puis présentant le processus de diplomatie économique française en « secteur agro », ainsi que les acteurs français et chinois impliqués dans ce dispositif ;
- une seconde partie se penche sur la dimension sociologique des métiers de la diplomatie autour

40 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

41 Halpern Charlotte, Le Galès Patrick. « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne ». Revue française de science politique 2011/1 (Vol. 61), p. 51-78.

de la problématique particulière du sanitaire avant d'étudier la position française, à la fois en tant que pays et en tant que membre de l'UE, puis la position chinoise, à travers la description de la manière dont ce pays se construit dans sa dimension internationale ;

- enfin, une troisième partie remet en perspective les éléments dégagés précédemment en centrant l'analyse sur les instruments auxquels peut recourir – ou avec lesquels doit composer – la diplomatie économique en « secteur agro » en Chine, qu'il s'agisse de maîtriser le temps des échanges, d'échanger des informations de nature technique ou de mettre en cohérences des référentiels réglementaires.

Malgré les transformations très rapides de son économie, la Chine n'est pas en mesure de satisfaire sa demande nationale notamment en produits agricoles et agroalimentaires. Les modes de consommation de sa population changent également, marqués par une recherche de plus de denrées et de produits diversifiés, de bonne qualité. Notamment, les consommateurs chinois se montrent particulièrement sensibles à la qualité sanitaire des aliments, caractéristique des consommateurs des pays développés⁴². Le souci du sanitaire est à ce point patent chez les consommateurs chinois que ceux-ci – par les déclarations spontanées qu'ils réalisent auprès des services officiels concernant les manquements aux règles d'hygiène ou de qualité qu'ils observent chez les restaurateurs ou les commerçants – constituent une réelle force d'appui aux inspecteurs de l'Etat. Certains particuliers vont même jusqu'à suivre à cet effet des formations dispensées par les autorités sanitaires officielles, se constituant ainsi en quelque sorte « inspecteurs bénévoles » (ceux-ci se montrant d'ailleurs tout particulièrement actifs, selon les autorités).

L'enjeu relatif à la maîtrise des aspects sanitaires permet ainsi d'assurer aux produits français (qui bénéficient d'une excellente réputation) des débouchés sur le marché chinois, mais peut également s'avérer la cause officielle de blocages, lorsqu'un produit, pour diverses raisons, ne satisfait pas les normes de production chinoises. Ainsi, grâce à ce jeu des ouvertures / fermetures de marchés, l'Etat chinois s'efforce en permanence de concilier d'une part les besoins relevant de sa consommation intérieure et d'autre part la nécessaire sécurité qu'il doit pouvoir offrir aux opérateurs industriels chinois pour garantir le développement de l'économie domestique.

Globalement, le marché chinois continue d'attirer les entreprises françaises qui bénéficient en Chine d'une excellente réputation, notamment en termes de qualité et de sécurité sanitaire : le « secteur agro » constitue ainsi le troisième poste des exportations françaises vers la Chine. Avec de 35% de vins et spiritueux, 31% de céréales (orge), 13% de produits laitiers, 9% de viande, la balance française est largement bénéficiaire et les exportations se diversifient. Cependant une stratégie réfléchie et une préparation minutieuse sont nécessaires pour aborder ce marché complexe, ce qui justifie le travail du SER, à l'interface entre acteurs français et chinois, du secteur public comme privé.

Nous avons choisi de schématiser les principales relations structurelles et fonctionnelles existant entre ces divers acteurs selon une perspective interactionniste⁴³ qui, compte-tenu de l'échelle géographique des relations franco-chinoises, a été élargie à des situations où les acteurs ne sont pas en coprésence, définissant ainsi la notion d'interaction comme un champ d'influences mutuelles au sein d'un groupe donné⁴⁴.

Côté français, les faisceaux d'interactions restent organisés souvent unilatéralement, de manière assez descendante (voire même verticale) des différents ministères et groupes professionnels vers le SER et Business France (issu de la fusion récente de l'agence française pour le développement international des entreprises et de l'agence française pour les investissements internationaux). Ces canaux sont bien délimités et relativement constants, comme les relations institutionnelles au sein des filières de production, structurés autour des opérateurs industriels.

Du côté chinois en revanche, les faisceaux d'interactions adoptent une structure « en éventail », chaque acteur ou groupe d'acteurs entretenant des liens divers avec de nombreux autres. De fait, les

42 Cahuzac Éric et al. « Sécurité sanitaire des aliments : fausse alerte et vraie crise », *Economie & prévision* 2007/1 (n° 177), p. 55-64.

43 Strauss Anselm, *La trame de la négociation : Sociologie qualitative et interactionnisme*, Textes réunis par Baszanger I. Paris, L'Harmattan, 1992.

44 Becker Howard S. « Les Mondes de l'art » (J. Bouniort, trad.) (2e édition), Paris, Éditions Flammarion, 2006.

déterminants qui gouvernent ces systèmes relationnels en Chine tiennent à la fois à l'organisation même des institutions publiques chinoises et à de multiples autres facteurs d'ordre aussi bien social qu'économique, politique et culturel. Tout repose en fait sur les réseaux relationnels individuels, (le « guanxi ») considéré comme absolument fondamental dans tout univers professionnel, et au-delà dans l'ensemble de la société, en Chine.

Ainsi, en parallèle des négociations menées via les canaux officiels de diplomatie économique, les opérateurs privés exercent sur les autorités chinoises une pression parallèle qui, s'avère tout à fait fondamentale à l'aboutissement de la plupart des négociations. Cet effet de « double pression » exercée par des acteurs multiples à la fois publics et privés est ainsi qualifié de « stratégie de la tenaille »⁴⁵.

On l'a vu, les acteurs impliqués dans le dispositif français de diplomatie économique français en « secteur agro » en Chine sont nombreux, et liés les uns aux autres par des faisceaux d'interactions organisés, mais qui présentent un niveau de complexité certain, en particulier sur le territoire chinois. Du fait de sa position centrale, à l'interface avec ces différents acteurs, aussi bien Français que Chinois, le SER se retrouve au cœur des processus de négociation. Par voie de conséquence, le quotidien du service – en tout cas du point de vue du pôle « agro » – est tout sauf une routine évidente. Chaque jour est son propre défi, où il incombe à chacun de mener de front ses missions de fond, la réponse aux sollicitations ponctuelles, l'interface avec les services en métropole, l'agenda de ses propres déplacements et celui des visites officielles, le tout sans oublier de ménager *a minima* son équilibre personnel et son hygiène de vie.

En outre, le modèle actuel de diplomatie économique est issu d'un renversement du rapport d'instrumentation entre la valence politique et la valence économique, celle-ci obligeant les états à développer depuis quelques années un mode d'interface original et plastique, plus à même de jongler entre les différents niveaux de contrainte, et que Claude Revel baptise « la «coopétition», mélange au cas par cas de coopération, d'alliances et de compétition la plus rude, en somme ce que les dirigeants américains appellent aujourd'hui smart power »⁴⁶. Pour aider la France à tirer son épingle du jeu, l'activité des diplomates – et donc des membres du SER – s'adapte en conséquence. En plus des « éléments clés » de leur activité que sont l'information, la représentation, la négociation et l'organisation⁴⁷, les membres du SER développent leur expertise sur la maîtrise sanitaire des systèmes de production et de distribution des produits alimentaires dans leur ensemble, effaçant les distinctions entre santé humaine, animale ou végétale (renvoyant ainsi au concept de santé unique « One Health » porté aujourd'hui par la plupart des grandes agences et autorités de santé, gouvernementales et intergouvernementales). Par voie de conséquence directe, une part significative du champ de la diplomatie économique en « secteur agro » est consacrée à la connaissance et à la mise en adéquation des référentiels réglementaires couvrant les différentes filières agricoles et agroalimentaires, afin de pouvoir faire reconnaître et coïncider les normes sanitaires en vigueur en France et en Chine.

Si le cadre réglementaire franco-européen est aujourd'hui dans une phase de relative stabilité (depuis la réforme du « paquet hygiène ») et présente un bon niveau de lisibilité pour les opérateurs nationaux et étrangers, le corpus de la législation sanitaire chinoise est en revanche beaucoup moins robuste : il n'existe pas à ce jour de cohérence d'ensemble, et encore moins d'harmonisation au sein de la variété de textes en vigueur. Pour couronner le tout, en particulier du point de vue des opérateurs étrangers, il n'existe qu'assez rarement de version officielle traduite en anglais de ces normes. De fait, cela implique au sein du SER un travail considérable de veille et une grande réactivité, ainsi qu'un travail de traduction à la charge des opérateurs désireux de travailler à l'export

45 Brien Hélène. « «La stratégie de la tenaille». Une analyse sociologique des mobilisations d'acteurs publics et privés du secteur agro-alimentaire français en Chine ». Mémoire en vue de l'obtention du Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, Parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS). Institut d'Etudes Politiques de Lyon VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires. 2015. 80 p.

46 Revel Claude, « Diplomatie économique multilatérale et influence », *Géoéconomie*, 2011/1 (n°56), p. 59-67.

47 Loriol Marc, Piotet Françoise, Delfolie David. « Le travail diplomatique : Un métier et un art ». Rapport de recherche pour le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Laboratoire Georges Friedmann – UMR 8593. Décembre 2008.

vers la Chine.

La réglementation chinoise est en pleine réforme et par conséquent les normes sont maintenues en perpétuelle (ré)invention. Il en résulte que les référentiels techniques prétendant mettre en cohérence les deux réglementations (tels que les vade-mecum qui ont fait l'objet du volet technique de cette période de stage au SER) doivent jongler en permanence entre innovation et continuité pour faire coïncider les perspectives française et chinoise. Or ce dialogue est un élément tout à fait fondamental de la structure même du dispositif de diplomatie économique franco-chinoise en « secteur agro » dans la mesure où, nous l'avons vu, l'aboutissement des négociations en Chine suppose à la fois une information mutuelle et une coaction efficace et synchronisée des acteurs privés et publics concourant à une « stratégie de la tenaille ». De ce point de vue, la mise en place de ces référentiels techniques communs, ainsi que la conduite de formations mixtes visant à améliorer leur appréhension par les acteurs de terrains (aussi bien les industriels que les agents des services officiels de contrôle), est un enjeu capital pour les services de l'Etat, sous-tendu par de fortes attentes du secteur privé ; les initiatives concernant ces instruments de second niveau permettent également de jeter de plus en plus de ponts entre les autorités françaises et chinoises. Cela s'avère tout particulièrement vrai en ce qui concerne les sessions de formation. Ainsi, il existe une forte demande des administrations chinoises pour envoyer leurs agents se former aux façons de faire occidentales auprès d'institutions européennes, et notamment françaises. Dans la même optique, les services du côté français envisagent plusieurs formats possibles de coopération comme la participation d'experts chinois aux sessions de formation de la « Summer School » organisée par le MAAF, ou encore la mise en place d'un travail collaboratif pour le développement du nouveau système informatique de gestion des documents d'export de la DGAL (EXP@DON 2). Le SER nourrit également le projet d'organiser -en partenariat avec l'INFOMA (établissement public du ministère chargé de l'agriculture chargé de la formation du corps des techniciens supérieurs du ministère) – un programme de formation spécifique baptisé « Chinese School ».

Ainsi, les réglementations française (ou plutôt franco-européenne) et chinoise dans le domaine des échanges de produits agricoles et agroalimentaires présentent des niveaux de maturité très différents et bien souvent difficiles à faire coïncider en pratique, pour aboutir à une mise en œuvre harmonisée sur le terrain par les opérateurs industriels. Il y a donc un véritable enjeu à développer des instruments à vocation technique – tels que des référentiels technico- réglementaires communs ou des programmes coopératifs de formation – qui puissent représenter pour les acteurs français et chinois autant de supports d'acculturation et de vecteurs de compréhension mutuelle.

En lien avec ce qui précède, la plus grande partie de la charge rédactionnelle en « secteur agro » relève de la dimension technico-scientifique. Chacun des sujets de discussion portés par le SER devant les autorités chinoises – qu'il s'agisse de l'ouverture du marché pour un type de produit, de l'agrément d'un ou plusieurs établissements, de reconnaissance d'une indication géographique, etc. – vient s'appuyer sur tout un travail d'expertise technico- scientifique, réalisé en amont (préparation des négociations) comme en aval (suite des missions d'inspection) et en étroite coopération avec les professionnels, leurs représentants, et les partenaires publics du côté français. Ces travaux aboutissent à la rédaction de pléthore de réponses à des questionnaires techniques (demande de la Chine pour toute ouverture de marché à l'import), de rapports d'investigations (par exemple suite au constat de non- conformités), de certificats officiels ou encore de plans d'action (suite aux missions d'audits) ... Ainsi, au-delà de leur strict contenu informatif, ces documents sont autant de passages obligés qui jalonnent le processus de la diplomatie économique en « secteur agro » et conditionnent toute la mise en forme et la mise en œuvre de l'action publique dans ce domaine⁴⁸. Ils servent de référentiel commun aux différentes parties et peuvent parfois être utilisés comme leviers de négociation, lorsqu'ils mettent en évidence une forme d'équivalence entre deux situations, dont l'une au moins a déjà pu faire l'objet d'un traitement et d'une décision positive vis-à-vis de la France de la part des autorités chinoises.

En effet, le niveau de contrainte généralement important en matière d'exigences de contenus et de délais pour la remise des documents techniques semble s'effondrer totalement dès leur remise aux

48 Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12.

autorités chinoises. On entre alors dans une phase opaque où les échanges sur les évaluations en cours se limitent à quelques épisodiques conclusions orales, tandis que les délais d'échéance sombrent dans la confusion et font souvent l'objet de reports réguliers. Par ailleurs, et concernant les éléments d'évaluation eux-mêmes, la séquence d'expertise et les résultats rendus manquent parfois de clarté ou peuvent s'avérer sujets à caution. Par exemple, certaines décisions peuvent être prises par les autorités chinoises sur la base de conclusions relatives à un état de fait antérieur, alors même que des éléments d'information complémentaires ont déjà pu être fournis, suite à quoi l'argumentaire présenté peut donner l'impression de « jongler » entre les faits et les données disponibles pour légitimer la décision en s'appuyant sur des demandes de reformulation ou de clarification, pas toujours très convaincantes pour les opérateurs qui y sont confrontés.

Une négociation menée sur un enjeu de diplomatie économique en « secteur agro » constitue le point d'orgue du travail de fond, souvent sur le long terme, de tout un réseau de personnes et d'équipes qui ont œuvré à tous les niveaux du dossier, tant sur le plan de l'expertise technique que du suivi administratif ou de l'organisation logistique. De fait, quand une négociation n'aboutit pas, c'est en quelque sorte une défaite pour toute l'équipe, qu'il importe donc de gérer collectivement. Ce processus de gestion collective s'opère finalement assez naturellement pour les services impliqués en amont en France, du fait du recul inhérent à la distance physique d'une part, ainsi que de la nécessaire relativisation induite par la prolifération des dossiers portant sur d'autres sujets d'autre part. En revanche, pour les agents expatriés et qui vivent « le nez dedans » au quotidien, cette gestion collective s'avère moins évidente et laisse une part beaucoup plus grande à l'affect individuel. L'un des principaux enjeux personnels des agents est donc de parvenir à conserver un certain détachement, et ce en dépit d'un rythme de travail souvent extrêmement prenant. Surmonter cette phase de découragement pour aboutir à une reprise pouvant in fine conduire au succès est donc une nécessité dont ont conscience les agents du SER, qui essayent de relativiser au maximum les contrariétés afin de maintenir en priorité l'ambiance générale des échanges avec les interlocuteurs chinois. Il importe de garder à l'esprit le caractère fondamental d'une gestion sur le long terme afin de préserver la continuité des travaux, et même parfois de renverser progressivement la tendance d'une évolution défavorable.

En ce sens, la prise en compte de la gestion du temps et de ses enjeux est une dimension absolument incontournable de l'analyse des processus publics en Chine, en particulier dans le cadre des négociations avec des opérateurs étrangers pour qui le temps relève d'une logique différente. Le temps en Chine peut véritablement se concevoir comme un cadre à part entière, cadre dans lequel peuvent être remises en perspective les notions d'action, de stratégie et d'opportunité. Dans cette perspective, le temps tend donc naturellement à se confondre avec l'espace au sein d'un référentiel global. Dans un tel référentiel, tout l'enjeu de l'action consistera donc à définir le point - le « moment opportun » propice à la décision d'agir⁴⁹. Cette philosophie du temps typiquement chinoise se confronte difficilement à la perception linéaire occidentale : le « meilleur moment » pour un chinois ne sera pas nécessairement (et pour ainsi dire jamais) le ASAP (« as soon as possible ») ou le TTU (« très très urgent ») si cher aux acteurs institutionnels sous nos longitudes... De là découlent toutes les incompréhensions et le ressenti que peuvent nourrir les occidentaux lorsqu'ils sont confrontés à la difficulté de faire aboutir dans le temps des processus de négociation, quand bien même ceux-ci s'inscrivent dans un contexte perçu par ailleurs comme une véritable urgence.

Par ailleurs, il importe de garder bien présent à l'esprit que « jouer la montre » représente également pour les autorités chinoises un moyen de préserver leur souveraineté dans les négociations, d'autant plus que celles-ci se déroulent sur leur sol. Cela doit être considéré dans un contexte où chaque ministère chinois prenant part aux discussions ne dispose que d'un pouvoir de décision en propre très limité, et est soumis à un contrôle très appuyé de la part du pouvoir central chinois. Dans ce cadre, les autorités chinoises affichent tout d'abord une distanciation presque systématique vis-à-vis du concept d'urgence quand celui-ci est invoqué par des occidentaux. En effet, d'une part

49 Corcuff Stéphane. « Le temps des politistes. Une réponse par la Chine ? », *Revue électronique internationale*, www.sens-public.org

celui-ci ne correspond guère au mode de conception du temps chinois, et d'autre part relativiser d'emblée un élément qui constitue par ailleurs une contrainte majeure pour la partie adverse est une manière de prendre l'ascendant et de limiter d'autant toute influence externe : le caractère urgent, ainsi battu en brèche, ne pouvant s'imposer de lui-même, la partie chinoise reste maîtresse du tempo qu'elle souhaitera imposer. Enfin, le maintien d'une complexité certaine et de points de blocages très réguliers et souvent obscurs du côté chinois à tous les niveaux de la négociation permet également de ménager des marges de manœuvre qui, en jouant sur l'opacité des situations et l'incompréhension des interlocuteurs, se trouvent acceptées par eux comme une fatalité, sans même que la partie chinoise n'ait à fournir de justification particulière.

Comme le rappelle Richard Balme, le temps trouve toute sa place dans les stratégies de coopération entre acteurs, telles qu'elles sont modélisées notamment dans le cadre de la théorie des jeux. Ainsi pour cet auteur « la théorie des jeux a abondamment montré que la coopération dans la production des biens collectifs est plus difficile lorsque les acteurs sont dépourvus de la possibilité de communiquer et qu'ils ne se font pas confiance. A contrario, la coopération est plus facile entre un nombre d'acteurs limités, lorsque leur relation est pérenne (c'est-à-dire lorsque le jeu est infini) et qu'ils disposent de canaux de communication permettant d'instaurer des relations de confiance. Dans ce cas, des stratégies de coopération conditionnelles peuvent émerger et se stabiliser sur la base de comportements de choix rationnels. Ces stratégies de coopération conditionnelle (« donnant-donnant »), subordonnées à la réaction des autres acteurs, sont plus probables lorsque les enjeux de la coopération, ses bénéfices et ses sanctions, sont relativement équivalents entre les acteurs, donc lorsque les protagonistes sont dans des relations de puissance relativement symétriques »⁵⁰. Il ressort donc ici toute l'importance du cadre temporel, en lien avec celle de la dimension humaine des relations – et notamment la dynamique de construction de la confiance – caractère tout à fait fondamental dans le cadre des échanges franco-chinois. Ces deux aspects sont en pratique extrêmement liés – et pas toujours aisément dissociables – dans le déroulement des négociations : ainsi, si le niveau de confiance entre les interlocuteurs est bon, la gestion du temps des échanges se fait en général moins contraignante, et inversement.

La construction de ce lien de confiance nécessite un réel investissement, notamment en termes de temps, et un souci permanent de fiabilité : il importe de dépasser le cadre technique (a fortiori dans ses aspects coercitifs) et de miser sur la relation humaine afin de bâtir un véritable rapport de confiance. Au demeurant, cela suppose un véritable travail de recherche et d'adaptation de la part des acteurs, qui doivent être prêts à s'investir pleinement dans la démarche, sans pour autant renoncer totalement aux déterminants occidentaux au profit des référentiels chinois. Un acteur qui sacrifierait ainsi son identité ne serait pas plus crédible pour autant. Il s'agit donc plutôt de rester fidèle à sa ligne de conduite, mais tout en intégrant un véritable souci de l'autre et un désir authentique de compréhension mutuelle. C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que la relation franco-chinoise peut prétendre à un minimum de solidité en s'installant dans la confiance et le respect mutuels. Ces valeurs sont absolument essentielles pour les interlocuteurs chinois et ils s'y montrent extrêmement sensibles et attentifs à la fois.

Par ailleurs, l'une des clés de dialogue les plus fondamentales dans le cadre des partenariats avec la Chine est sans conteste la notion de « gagnant – gagnant » (« win – win »), omniprésente dans les échanges avec les opérateurs locaux. Dans l'analyse qu'ils font de tout projet de coopération potentielle, les interlocuteurs chinois adoptent d'emblée une démarche très factuelle et n'hésitent jamais à chiffrer les enjeux en termes de coût/bénéfice, ce qui ne laisse qu'une place limitée au seul discours en termes d'impact promotionnel. Ainsi, pour convaincre, il est essentiel de mettre en évidence en toutes circonstances les perspectives de bénéfices pour la partie chinoise. D'ailleurs, dans les rencontres auxquelles nous avons pu assister et qui impliquaient des responsables officiels chinois au plus haut niveau (ministères), il n'était pas rare que les deux parties se saluent en rappelant d'entrée de jeu les bénéfices mutuels retirés des précédents échanges.

Dans ce contexte, l'attention extrême que les Chinois accordent au papier (entendu ici comme la formalisation écrite systématique de la dimension protocolaire) et donc aux documents

50 Balme Richard. « Un point de vue global sur l'Europe. Les configurations successives de l'intégration régionale », *Politique européenne*, 2015/4 (N° 50), p. 269-270.

correspondants – qu’il s’agisse de lettres officielles, d’invitations formelles, etc. – peut être utilisée pour inscrire ces relations de confiance dans un modèle de continuité. Ainsi, l’échange de lettres officielles à l’occasion d’une rencontre est un moyen de raviver le souvenir d’échanges précédents et d’insister sur la dimension humaine, une fois de plus, des relations (même en contexte officiel, les interlocuteurs chinois n’hésitent pas à recourir à des formules ouvertement connotées affectivement, souvent « vieux amis », pour désigner des interlocuteurs avec lesquels une relation sur le long terme a ainsi pu s’établir). Les lettres d’invitation sont aussi un moyen de formaliser précocement les étapes ultérieures des échanges (par exemple en préparation des missions d’audit), et donc là encore de replacer ces derniers dans un cycle de continuité tout comme dans une démarche d’aboutissement. Par ailleurs, cette étape de formalisation systématique est également le point de départ des cycles de validation interne, essentiels – et souvent assez longs – au sein de l’administration chinoise. Par corollaire de ce qui précède, concernant notamment les invitations officielles et la préparation des rencontres, il est un autre point de forme auquel le protocole chinois se montre tout particulièrement attentif : le rang hiérarchique des personnes. Ainsi, les interlocuteurs français et chinois doivent idéalement être d’un niveau hiérarchique comparable, et en tout état de cause l’interlocuteur français ne devra autant que possible jamais être d’un niveau trop inférieur à celui de son vis-à-vis chinois, ce qui serait interprété comme une marque d’irrévérence. Enfin, si l’exigence hiérarchique s’applique essentiellement à la personne qui agit en tant que chef de délégation, la suite qui l’accompagne fait également partie pleine et entière du protocole. Le nombre de personnes présentes est ainsi à considérer : une délégation nombreuse appuie l’intérêt porté au sujet de la discussion, et les interlocuteurs chinois s’y montrent sensibles. Pour autant, il faut veiller à préserver un équilibre numérique entre les parties en présence, faute de quoi la partie présente « en force » pourrait donner l’impression de vouloir trop ouvertement « écraser » l’autre.

En conclusion, la formalisation systématique du protocole sous forme de documents officiels, à toutes les étapes des échanges et de la négociation, recoupe des enjeux dépassant de loin l’aspect strictement administratif : d’une part elle pose les bases de la temporalité des échanges, en les inscrivant dans une trame chronologique établie et contrôlée (par les autorités chinoises au premier chef), et d’autre part elle permet de mettre en place toute l’architecture des rapports de force entre les interlocuteurs (la Chine restant ainsi « maîtresse en sa demeure » pour tous les aspects protocolaires et décisionnels). Il s’agit par conséquent d’un véritable jeu stratégique et tactique auquel la partie française doit se plier, et dont le respect est essentiel au maintien de la qualité des échanges franco-chinois.

Ce jeu stratégique mobilise aussi un dernier type d’instrument : l’agenda des rencontres officielles. En effet, le travail des négociateurs – et notamment du SER – doit également composer avec les jalons essentiels que représentent les rencontres officielles (rencontres politiques, opérations de communication des filières, évènements publics...), qui sont autant d’opportunités de faire émerger publiquement et cristalliser les enjeux des négociations de longue haleine, car les parties chinoise et occidentale partagent le souci de ménager au mieux les effets d’annonce lors de ces événements, et donc de pouvoir présenter à ces occasions le plus possible de résultats. De fait, faire aboutir les négociations autant que possible en amont de ces rencontres devient un objectif partagé, et constitue en conséquence l’un des rares points de convergence pour ce qui est des contraintes temporelles, point qu’il importe dès lors d’exploiter au mieux. Ainsi, il est essentiel de rappeler, tout au long des processus de discussion, quels sont les calendriers prévisionnels de rencontres officielles, et quelles seront parmi ces forums ceux où les dossiers en souffrance ont le plus de chances d’être soulevés et/ou ont le plus d’intérêt à l’être. Sur cette base, il est possible – chose on l’a vu des plus rares par ailleurs – de faire accélérer le processus pour permettre, à la date voulue, d’afficher des avancées et des résultats positifs, ajoutant au crédit (public ou politique) de l’une comme de l’autre des parties impliquées.

Cette valeur ajoutée du politique peut toutefois intervenir plus ou moins directement et à différents niveaux, selon la nature des sujets négociés et les acteurs concernés. Tout d’abord, celle-ci peut s’exercer d’une manière indirecte, comme une variable d’affichage pour les acteurs non impliqués directement dans les circuits institutionnels. C’est typiquement le cas pour les opérateurs industriels privés (aussi bien français que chinois), qui auront beaucoup à gagner à figurer au sein de délégations

officielles en visite, par exemple, ou encore à pouvoir inviter un représentant de l'autorité publique française à se rendre sur leurs sites, ou même parfois à siéger à la table des négociations que ces opérateurs peuvent mener. En effet, cette présence du politique – même si elle reste souvent relativement « passive » dans ces situations – passe tout de même pour un marqueur très clair de l'intérêt des acteurs publics pour le sujet en question, qui peut parfois à lui seul faire pencher la balance et emporter la décision finale des autorités chinoises⁵¹.

Ce sont alors le plus souvent les services, confrontés à un contexte problématique où les valences d'expertise technique et le soutien des acteurs professionnels ne suffisent plus à maintenir les négociations, qui vont solliciter une mobilisation des représentants du gouvernement sur les sujets à fort enjeu. Dans ce type de contexte, ce n'est plus tant le champ de compétence du représentant politique que son poids institutionnel et hiérarchique qui va être déterminant : tout l'enjeu est alors de profiter du calendrier des déplacements diplomatiques des membres du gouvernement français (même si le sujet traité ne relève pas fondamentalement de leur portefeuille) pour leur confier le portage en tribune politique des sujets soumis à un blocage institutionnel du côté chinois.

En conclusion, l'agenda des rencontres officielles peut être envisagé comme un instrument essentiel de régulation des processus de négociation franco-chinoise dans le domaine de la diplomatie économique. Il s'intègre au corpus des instruments documentaires au même titre que les écrits protocolaires ou les dossiers techniques, pour formaliser à la fois les enjeux et les échanges entre les acteurs impliqués. Comme nous avons pu le mettre en évidence la rédaction, le suivi et la mise à jour de ces différents types de documents, de même que le travail continu de veille et d'analyse qui s'y ajoute, représentent une charge considérable en matière de volume et d'organisation du travail pour le SER et justifie pleinement l'appellation d'« épreuve documentaire », épreuve indispensable à la constitution de référentiels normalisés, par le fait des éléments de compréhension partagés entre les interlocuteurs occidentaux et chinois.

Autour du SER / Pôle Agro, se met donc en place une dynamique d'ensemble, que nous proposons de considérer dans une perspective plus fonctionnaliste inspirée de Norbert Elias et en particulier de sa théorie de la « configuration »⁵². L'intérêt majeur de ces travaux pour notre étude réside notamment dans l'analyse qu'en propose Clément Ruffier, pour qui cette notion de configuration « introduit l'idée d'un changement perpétuel car elle existe dans le jeu entre les acteurs et n'a de stabilité que dans la mesure où le jeu est doté d'un certain équilibre. La configuration est en permanence reconstruite par les interactions des joueurs. Le concept oblige donc à adopter une démarche diachronique. De plus, la configuration se distingue des autres formes d'organisation par sa capacité à regrouper des éléments de nature différente : acteurs, groupes et représentations »⁵³.

Ainsi, dans son pilotage comme dans sa mise en œuvre, le dispositif français de diplomatie économique en Chine repose sur une position nationale issue d'un modèle de fonctionnement des acteurs impliqués en réseaux de politique publique, articulé autour du SER qui s'y dessine comme un « configurateur ». Pour autant, la relative autonomie technique dont bénéficie le dispositif dans son ensemble se trouve souvent confrontée aux mécanismes de régulation politique qui interviennent dans les domaines régaliens que constituent la sécurité sanitaire et la souveraineté économique, avec une ambiguïté supplémentaire tenant à l'ambivalence quasi-permanente entre positionnements français et européen.

Par ailleurs, ce modèle peine parfois à trouver toute l'accroche que l'on souhaiterait en Chine, dans un pays où l'Etat central se trouve aux prises avec des mutations internes à presque tous les niveaux (économique, politique, social, culturel...) et qui mène une internationalisation galopante, à la recherche de son influence mais souhaitant préserver avant tout sa souveraineté. En résulte

51 Stärk Monika et Bourgeois Isabelle. « Considérer la Chine avec le respect dû à un partenaire », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 87 | 2008, document 2, mis en ligne le 01 juillet 2010, consulté le 13 octobre 2012. URL : <http://rea.revues.org/970>

52 Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Trad. de l'all. par Yasmin Hoffman, Aix-en-Provence, Pandora, 1981, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 1991.

53 Ruffier Clément, *Sociologie de la carrière des objets techniques : le cas du camion dans le transfert de techniques entre la France et la Chine*, Thèse de doctorat de sociologie et anthropologie, Université Lumière Lyon 2, 2008, p. 143.

toute la difficulté qu'il y a à mettre en place des relations constructives et pérennes avec ce partenaire particulier, tantôt « vieil ami », tantôt « client roi », et dont l'abord suppose un véritable effort d'adaptation, de compréhension et de dialogue de la part des interlocuteurs français.

La dynamique du sablier

A l'issue de notre travail d'analyse, le dispositif de diplomatie économique agricole française en Chine se dessine comme un modèle complexe et original, au sein duquel le SER et son pôle sectoriel « agro » occupent une position d'interface stratégique, à la jonction entre deux univers – que nous pourrions concevoir comme deux ampoules – délimitées chacune par leurs dimensions institutionnelles, géographiques, politiques et culturelles. On trouve ainsi d'un côté l'ampoule française avec un système institutionnel reposant sur les grands ministères et les établissements publics, et des filières agricoles et agroalimentaires structurées, bien établies et bâties sur des acquis techniques et réglementaires stables. De l'autre côté, l'ampoule chinoise présente un motif très différent, avec un espace institutionnel rassemblant des acteurs nombreux mais dominés par un pouvoir central omniprésent et des filières agricoles et industrielles en pleine restructuration, portées par une profonde mutation socio-culturelle et une explosion de la consommation, mais soumises à une réglementation changeante et de plus en plus contraignante.

Dans un tel cadre, le travail du SER et du pôle « agro » se construit autour d'une multitude de tâches quotidiennes, comme autant de petits grains de sable que constituent l'élaboration des positions stratégiques françaises, la conduite des divers temps de négociation avec les autorités chinoises, le suivi des ouvertures/fermetures de marchés, la préparation et l'accompagnement des missions d'audit d'experts chinois en France, la participation à des événements, l'instruction des dossiers techniques, la veille sur les évolutions réglementaires, la résolution des blocages de lots, l'organisation des visites officielles, les procédures d'octroi/retrait d'agrément, l'appui aux entreprises... Toutes ces activités s'échelonnent et s'égrènent au fil des journées du service, dans un effort permanent pour maintenir la cohérence, la continuité et le dynamisme de la diplomatie économique française en Chine en « secteur agro », même si certains de ces grains de sable ont parfois une propension à venir gripper ponctuellement les rouages du système.

Par ailleurs, il est à noter que le flux d'interactions qui sous-tendent ces diverses tâches – ces grains de sable – s'organise différemment au sein de chacune des deux ampoules définies précédemment, figurant ainsi une disposition verticale du dispositif dans son ensemble. En effet, dans l'ampoule amont – soit côté français – ces interactions se présentent selon un motif à dominante verticale, comme soumises à une forme de gravité institutionnelle. Les déterminants fondamentaux des orientations en matière de diplomatie économique, qu'il s'agisse des faits économiques issus des filières de production ou d'éléments plus politiques en provenance du pouvoir central, filtrent ainsi à travers les directions ministérielles techniques, les établissements publics et les instances de représentation des industriels (notamment les fédérations interprofessionnelles), où elles sont progressivement transcrites en une feuille de route en matière d'objectifs, à l'attention des agents implantés en Chine. À l'inverse, la chute de ces grains de sable sur le sol chinois – dans l'ampoule aval – s'accompagne d'une dispersion de ce mouvement vertical qui se traduit par une multiplication des flux transversaux croisés entre les acteurs présents en Chine, selon un motif à dominante plus horizontale qui structure la « stratégie de la tenaille » exercée sur les autorités chinoises par les acteurs économiques en présence, aussi bien publics que privés.

En outre, il est essentiel de garder à l'esprit que l'ensemble du dispositif de diplomatie économique agricole française en Chine s'articule autour d'un paramètre fonctionnel fondamental : le temps. Et, précisons-le, pas n'importe quel temps : nous parlons ici du temps chinois, tellement différent de son homologue occidental ! C'est donc à l'échelle de ce « temps hors du temps », tantôt cyclique et tantôt plus linéaire, niant la notion même d'urgence, qu'il importera de concevoir une stratégie de partenariat sur le long terme, seule garante de la mise en place d'une réelle relation de confiance entre interlocuteurs français et chinois. C'est également à l'aune de ce temps qu'il faudra savoir saisir le « moment opportun » – si fondamental dans la culture chinoise – qui sera le plus propice à une issue favorable des discussions. C'est enfin ce même temps qui pourra malgré tout se montrer traître et obliger le négociateur à surmonter les échecs ponctuels pour maintenir ses efforts et

répéter sans cesse ses tentatives dans l'espoir de les voir finalement couronnées de succès. En ce sens, le dispositif dans son ensemble peut donc être perçu comme une gigantesque machine temporelle.

Enfin, en dépit de toutes les précautions déployées pour calibrer chacun des grains de sable et pour en assurer autant que faire se peut l'écoulement fluide, il arrive malgré tout que certains ne glissent pas aussi bien que prévu et ne viennent gripper le fonctionnement de l'ensemble. Il s'ensuit une négociation qui n'en finit pas, un marché qui demeure obstinément fermé, la promesse de l'agrément d'un établissement qui s'évapore ou encore une mission d'audit sans cesse reportée aux calendes grecques... Lorsque cela se produit, le meilleur moyen de décoincer le tout est alors bien souvent une chiquenaude du politique, directement au niveau de la république française ou sous le parapluie communautaire, qui vient taper au carreau du système pour faire descendre le grain de sable resté bloqué.

Au bilan, c'est donc assez naturellement que s'esquisse, au fil des variations lexicales distillées tout au long du propos qui précède, l'image d'ensemble que nous entendons proposer en synthèse de tout notre travail d'analyse du dispositif français de diplomatie économique agricole en Chine, et qui se trouve reprise ci-après sous forme graphique, à savoir : la dynamique du sablier.

Dernier temps de ce travail, nous terminerons notre analyse en proposant un certain nombre de recommandations de portée générale, tenant aux différents aspects que nous avons pu étudier précédemment. Toutes ne sont pas forcément spécifiques de l'environnement de travail en Chine, mais nous gageons que tous ces points méritent néanmoins quelque considération, dans le but d'optimiser les performances à la fois des services en ambassade, mais aussi plus largement de l'ensemble du dispositif de diplomatie économique français en Chine (et ce probablement, bien que nous n'ayons pu en juger directement, au-delà du seul « secteur agro »).

A des fins de cohérence et pour une meilleure lisibilité, ces recommandations sont présentées ici regroupées par ensembles thématiques en fonction des grands domaines de compétences concernés.

Au plan du management général des services

Veiller à tous les facteurs d'encadrement des activités permettant de fluidifier le travail : une planification des tâches établie le plus précocement possible, une priorisation harmonisée et transparente des dossiers et la mise en place de règles simples de gestion du décalage horaire (par exemple le respect d'une heure limite pour l'envoi de sollicitations) permettraient d'optimiser la performance globale de traitement des dossiers, en améliorant la visibilité des agents et en diminuant leur charge de stress.

Préparer les équipes à une épreuve d'endurance : travailler avec la Chine – que l'on s'y déplace physiquement ou non – relève d'un véritable exercice de fond. Le rythme est celui du temps chinois, dont la conception est éminemment différente de la nôtre, et il faut de plus s'attendre à de nombreuses ruptures correspondant à des phases critiques (« coups de bourre », situations d'échec...). Les agents doivent y être préparés et bénéficier d'un accompagnement approprié sur le long terme.

Anticiper, organiser et coordonner les phases de production : mener des négociations commerciales avec les autorités chinoises, en particulier lorsque la dimension sanitaire est impliquée, nécessite un travail considérable de préparation et de suivi, notamment au plan de la production de documents (qu'il s'agisse d'éléments de protocole ou de dossiers techniques). Il est nécessaire que les besoins relatifs à ces moments de production soient pris en compte – notamment en termes d'allocation de temps et de ressources humaines et matérielles – mais aussi que ces phases soient correctement planifiées au regard du calendrier de travail global, afin d'une part de limiter l'impact du « fardeau administratif », et d'autre part de synchroniser au mieux les phases de rendu ou de publication de ces documents avec les calendriers officiels (rencontres ou événements) pour en augmenter la portée.

Au plan de l'expertise technique

Développer et cultiver la valence technique des agents et des services de l'administration, et entretenir un niveau suffisant d'expertise interne (en dépit de la tendance actuelle qui tend souvent

au contraire à privilégier une externalisation et le recours à des expertises ad hoc) : les garanties que les services sont capables d'apporter en propre sur les aspects techniques de dossiers, et tout particulièrement sur les aspects liés à la sécurité sanitaire, sont des éléments fondamentaux dans les négociations avec les autorités chinoises et des points d'achoppement réguliers. Il est indispensable que les services puissent rester réactifs sur ces sujets techniques et disposent en propre d'un réel potentiel d'expertise afin de construire et de préserver la confiance des interlocuteurs chinois.

Poursuivre les efforts d'harmonisation réglementaire, d'élaboration de référentiels communs et de coopération / formation : de nombreux acteurs partagent aujourd'hui le constat d'une réelle incompréhension sur le fond entre interlocuteurs français et chinois, notamment en ce qui concerne les agents et les services de terrain. Les initiatives en cours en matière d'harmonisation réglementaire, de rédaction de référentiels techniques communs et de mise en œuvre de programmes de coopération ou de formation constituent donc les bases essentielles d'une meilleure compréhension mutuelle dans l'avenir, et doivent à ce titre être soutenues et encouragées.

Au plan de l'interface avec les opérateurs privés et les autres agents de la fonction publique impliqués plus ponctuellement dans le dispositif

Considérer comme il se doit les perspectives en Chine, mais ne pas « mettre tous ses œufs dans le même panier » : s'il est indéniable que le marché chinois affiche aujourd'hui un dynamisme porteur d'opportunités sans précédent en matière d'échanges économiques, il reste également un environnement instable et incertain. Il convient donc d'en informer convenablement les acteurs soucieux d'investir en Chine, d'éviter que ceux-ci ne la considèrent comme une perspective exclusive et donc de les encourager à conserver d'autres débouchés pour leurs activités, voire même de déconseiller ouvertement un positionnement sur le marché chinois pour les opérateurs qui n'auraient pas « les reins assez solides ».

Maintenir absolument la cohésion public-privé : même si celle-ci va un peu à contre-courant de la mouvance française actuelle, marquée depuis quelques années par la « chasse aux sorcières » des conflits d'intérêts dans la fonction publique, il faut garder à l'esprit que d'une part le rapport public/privé est très différent au sein des administrations chinoises (avec une proximité beaucoup plus grande entre les deux secteurs) et que d'autre part un fonctionnement coordonné des acteurs publics et privés dans les négociations avec la Chine, au travers de la « stratégie de la tenaille » reste l'une des meilleures clés de réussite pour obtenir une issue favorable aux discussions.

Former les opérateurs à la Chine : travailler avec ce pays ne s'improvise pas, faute de commettre rapidement certains impairs potentiellement rédhibitoires. Par conséquent, tous les acteurs susceptibles d'intervenir, même ponctuellement, dans l'interface avec des professionnels chinois (y compris lors de visites de ceux-ci en France) doivent absolument être sensibilisés à minima à certaines particularités des environnements social, politique, réglementaire et culturel chinois.

Au plan de l'interface avec les acteurs politiques

Optimiser la communication entre le dispositif de diplomatie économique et les canaux politiques, afin d'éviter autant que possible les « surprises » et les incohérences entre les orientations en matière de diplomatie économique et les positions plus politiques prises sur les sujets régaliens, que ce soit au niveau national (notamment sur les problématiques sanitaires ou de souveraineté économique) ou communautaire (notamment sur les enjeux et les stratégies de commerce international).

Maintenir un contact et un bon niveau d'information mutuelle avec les acteurs politiques et les représentants du gouvernement (notamment les cabinets ministériels ou de l'Élysée), afin de pouvoir coordonner au mieux la conduite des négociations de nature économiques avec l'agenda des sujets politiques et le calendrier des visites officielles, et donc de pouvoir bénéficier d'un appui politique qui soit le plus efficace possible et au moment opportun.

Conclusion

« Il est difficile d'écrire en Chine, de structurer son texte comme on pourrait le faire partout ailleurs. Tout est tellement surprenant, rocambolesque, indiscipliné, tout est si étrangement établi, tellement elliptique, que votre regard, vos sens tout entiers sont sans cesse sollicités et qu'il n'est jamais

aisé de concentrer son esprit sur une idée à la fois. On se perd en pensées, on s'égare, on rêve de fatras, et la forme littéraire qui convient le mieux reste sans doute leur poésie courte et vaporeuse, seule capable de coller à ce joli désordre »⁵⁴.

Mettre en œuvre un dispositif de diplomatie économique agricole française en Chine : voilà un vaste programme ! Et par corollaire direct, prétendre mener l'étude d'un tel dispositif en est un également. En effet, celui-ci repose sur un jeu complexe d'interactions entre des acteurs variés, appartenant aussi bien au secteur public qu'au secteur privé, et relève donc d'une multitude d'enjeux à la fois de natures et de portées diverses. Par ailleurs, si la diplomatie économique est aujourd'hui une discipline à part entière, avec des moyens et des objectifs clairement définis, son exercice dans des domaines aussi sensibles que l'agriculture et l'agroalimentaire – touchant à la fois à certaines prérogatives régaliennes de l'Etat et à des politiques largement communautarisées – implique un positionnement délicat et assez sensible aux influences externes, notamment politiques, qu'elles soient françaises ou européennes. Enfin, il est question ici de la Chine, cet Empire du Milieu bâti sur un héritage historique et culturel plusieurs fois millénaire, ce pays mystérieux et secret où rien n'est pareil, à commencer par le temps lui-même. Négocier dans un environnement comme celui-là suppose donc d'intégrer certaines règles du jeu particulières, telles que la maîtrise des instruments documentaires, le tempo original des négociations, la gestion essentielle des échanges informels, les enjeux des réformes réglementaires ou encore l'importance du protocole politique. Pour autant, quelles que soient l'expérience et l'habitude que l'on en a, il semble que la Chine puisse encore et toujours surprendre, tant elle est incertaine, déroutante, et tant ses évolutions sont rapides et parfois imprévisibles. Ainsi, nous ne saurions mieux conclure cette étude qu'en empruntant le mot de la fin à notre maître de stage :

« *La Chine, c'est la Chine : tout est dit !* »⁵⁵

Le rôle des associations de consommateurs dans la nouvelle « Démocratie sanitaire »

Laurène CORAL, Etudiante IEP Master PAGERS, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 28 mars au 26 août 2016 au sein de Foodwatch. Mémoire rédigé sous la direction de Gwenola LE NAOUR (Maître de conférences à SciencesPo Lyon).

Questions abordées par l'étude⁵⁶

Tout au long de cette étude, nous avons pu analyser la position des ONG comme les associations de consommateurs au sein de la nouvelle « démocratie sanitaire ». Il s'agissait de mettre en lumière le lien étroit qu'entretiennent ces ONG et autres associations avec les pouvoirs publics, à travers une illustration concrète : le cas foodwatch.

Nous avons pu exposer ici l'idée selon laquelle, si collaboration et contre-pouvoir il existe, cela repose sur l'acceptation et la reconnaissance des pouvoirs publics d'acteurs non gouvernementaux de plus en plus légitimes auprès de la société civile. Fort de ce constat, les acteurs gouvernementaux soutiennent l'émergence d'acteurs non étatiques, qui vont contribuer à remettre en cause les modalités de leur action, et les mettre sous surveillance. En France, l'existence d'un milieu associatif reconnu et développé, facilite ce processus.

Dans un premier temps, nous avons montré que les activités de foodwatch trouvent leur légitimité dans le déséquilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des entreprises sur le marché. A travers son statut de lanceur d'alerte, foodwatch nous montre que sa mission consiste à révéler les failles de l'industrie agroalimentaire et des législations européenne et françaises évoquées plus

54 Vincent Hein, *À l'est des nuages*, Editions Denoël, Paris, 2009.

55 Entretien avec le conseiller agricole adjoint du SER chargé des questions sanitaires.

56 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

haut, mais également à demander l'élimination des déficits réglementaires et de mise en œuvre des législations. Enfin, cette mission consiste à faire valoir ses exigences via la mobilisation des consommateurs. Après avoir défini clairement l'objectif de l'association, nous comprenons mieux que la réalisation de son projet passe par une réelle collaboration avec pouvoirs publics nationaux, et européens dans un second temps.

Dans un second temps, nous avons pu voir que l'activité d'une association comme foodwatch participe à l'émergence d'une gouvernance sanitaire européenne. Nous avons également montré que pour parvenir au but recherché par la loi – c'est-à-dire la prévention des fraudes et la protection de la santé publique sur la scène européenne – et de renforcer la position juridique des consommateurs européens, des mesures extensives sont nécessaires à l'échelle européenne.

Le marché de l'alimentation et la loi qui le régit doivent être conçus de sorte à protéger les consommateurs des risques pour la santé et des pratiques frauduleuses par des mesures de précaution, pour pouvoir respecter au mieux ce principe fondamental énoncé dans la législation européenne : le Principe de Précaution. Dans le même temps, la capacité d'autorégulation du marché européen devrait être généralement renforcée : l'industrie agroalimentaire européenne doit être tenue responsable de la sécurité et de la qualité de tout ce qu'elle produit et commercialise dans les pays membres. Ainsi, pour que la gouvernance sanitaire européenne puisse prendre de l'ampleur, ces éléments, comme les règlements visant à la responsabilisation des parties prenantes et les obligations de transparence, sont indispensables et permettrait d'exercer naturellement un effet préventif significatif au service du consommateur européen.

Dans un dernier temps, nous avons pu envisager les limites de la démocratie sanitaire à laquelle souhaite prendre part le milieu associatif qui défend les droits des consommateurs.

L'association doit à la fois affronter des limites de moyens, mais également de obstacles au sein même de son fonctionnement. Enfin, le domaine de la santé et notamment les thèmes liés à l'alimentation sont des sujets emprunts régulièrement de controverses.

Pour que foodwatch réponde au mieux à ses objectifs de défense des consommateurs pour une meilleure information et pour accroître sa légitimité, la collaboration avec les pouvoirs publics est certes nécessaire mais surtout indispensable. Comme la plupart de ces associations, foodwatch ne peut se cantonner à jouer le rôle de protestataires du service public. Elle cherche donc à rester une structure d'innovation et de production de connaissances en collaborant avec des experts et des scientifiques qui produisent des travaux et des analyses lui permettant de crédibiliser ses campagnes. Ainsi, on remarque que son dynamisme et son inventivité contestataire à travers tous ses leviers d'actions, lui permettent d'être de plus en plus écouté par les institutions et les populations. Bien que les contraintes financières auxquelles l'association est soumise soient fortes et que les moyens humains soient relativement faibles, elle parvient à s'adapter en variant les registres d'interaction et les motifs de mobilisation.

Au terme de cette analyse nous comprenons donc que l'action collective que porte les associations de défense de consommateurs fait partie des acteurs participant à la structuration du champ de la santé publique à travers la mise en lumière de l'importance des thématiques de l'alimentation et plus particulièrement de la transparence dans ce secteur. Cela contribue également à améliorer la visibilité de ce problème comme problème public ou encore à contribuer à son inscription à l'agenda politique. L'action collective apporte donc un questionnement dont le but est de modifier la définition des problèmes portés par les acteurs dominants.

Si la transparence alimentaire interpelle de plus en plus, aux vues des évolutions de la législation européenne, de nombreuses améliorations sont encore à apporter. Les associations de consommateurs et foodwatch ne sont pas parvenues à ce jour à transformer le dossier de la transparence alimentaire en réelle priorité de santé publique. Elles se heurtent à la fois à une prise de conscience ralentie mais également à des enjeux économiques qui ne peuvent être négligés. A terme, pourtant, l'industrie agroalimentaire devra être responsable de la sécurité et de la qualité de ses produits. En attendant, il reste de beaux jours à foodwatch pour continuer à alerter sur les pratiques abusives.

Conditions d'exportation vers les pays du Conseil de Coopération du Golfe : problématique des produits carnés

Issam DJENIDI, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Mission des Affaires Européennes et Internationales de l'agence FranceAgriMer à Montreuil. Mémoire rédigé sous la direction de Juan-Felipe CARRILLO (Université de Fribourg)

Questions abordées par l'étude⁵⁷

La France est un pays dont l'économie est orientée vers l'exportation. Cette activité contribue de façon prépondérante à l'obtention d'un solde positif de la balance commerciale nationale, ce qui est le signe d'une économie en bonne santé. Bien que les échanges commerciaux intra européens représentent la majorité des exportations françaises, les ventes vers les pays tiers (hors Communauté européenne) constituent une variable d'ajustement non négligeable. Parmi les produits exportés par la France, ceux du secteur agroalimentaire sont relativement bien positionnés et la France se distingue, tant par leur qualité sanitaire que par leurs variétés liées aux terroirs et aux savoir-faire traditionnels et technologiques.

La France a fait l'objet de nombreuses vagues d'immigration notamment à partir de pays à populations musulmanes, tels que les pays du Maghreb mais également la Turquie et aujourd'hui à partir de la Syrie en situation de guerre civile. Ces mouvements de populations, souvent musulmanes, ont engendré le développement d'une demande alimentaire particulière : le marché alimentaire du halal s'est ainsi développé depuis une trentaine d'années en France pour répondre à une demande locale croissante et internationale par le biais des exportations.

Notre problématique sur les conditions d'exportation vers les pays du Conseil de Coopération du Golfe a été abordée d'un point de vue technique⁵⁸. Nous avons alors relevé le rôle central de l'Organisation Mondiale du Commerce en tant qu'instance de promotion du commerce international. Cette organisation agit par la production d'accords internationaux de régulation des échanges et en tant que médiatrice lors de désaccords entre états. Par ailleurs, nous avons observé en France une multiplicité d'acteurs apportant leur contribution à l'exportation. L'état étant particulièrement impliqué dans la promotion de l'exportation avec l'aide de son administration ou par l'intermédiaire d'établissements ou d'associations.

Du côté des pays membres du Conseil de Coopération du Golfe, notre regard s'est tourné vers l'Arabie Saoudite, principal pays destinataire des exportations françaises de viandes de volailles. Cela nous a permis de déceler que les exigences sanitaires à l'exportation ne posent pas de difficultés en tant que conditions d'exportation car la réglementation européenne répond largement aux exigences saoudiennes. En revanche, les exigences relatives au caractère halal des denrées à exporter engendrent certaines contraintes. Elles prescrivent des adaptations du mode d'abattage des animaux ainsi qu'une logistique dédiée en aval. Elles impliquent également d'apporter aux clients importateurs l'assurance que les produits sont conformes à des critères religieux. Au-delà des aspects techniques ces exigences représentent un coût économique pour les producteurs exportateurs.

Un autre point créateur de difficultés est l'absence de consensus sur les critères d'une norme halal voire, l'absence de standards sur le halal au niveau français ou international ; il en existe une définition proposée dans le Codex Alimentarius, un recueil international de normes alimentaires et sanitaires.

Le contenu des normes des pays du Golfe que nous avons étudiées et confrontées aux outils de productions français, nous a montré que leur inadéquation à ces outils porte sur l'étourdissement et

57 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

58 Note pour le Certificat d'études approfondies vétérinaires ; CEAV sur le même sujet.

l'usage de couteaux mécaniques lors de l'abattage. Les aspects culturels font l'objet de contrôles par des organismes privés de certification, l'administration n'intervenant pas dans le domaine religieux. Par ailleurs, deux organisations de normalisation ont porté le sujet de la norme halal au niveau international. D'un côté, l'organisation de normalisation des Emirats arabes Unis a entamé la promotion de son système de normalisation du halal et d'accréditation des organismes à l'échelle mondiale. D'un autre côté, la Turquie a porté le projet de création d'une norme halal au niveau du Comité Européen de Normalisation. Ce projet européen a été suivi en parallèle, au niveau français par l'association Afnor (Association française de normalisation), en raison de ses enjeux économiques et de positionnement entre les pays. Par la suite, les projets de norme européenne et des travaux miroirs au sein de l'Afnor n'ont pas pu aboutir.

Après une première analyse technique commune à notre premier travail, nous avons réorienté notre approche en nous intéressant aux actes des parties prenantes de notre problématique. Nous avons catégorisé les éléments de langage de nos entretiens et des documents internes ou accessibles sur internet. Nous nous sommes particulièrement focalisé sur la commission de normalisation de l'Afnor dans le cadre de laquelle, l'Etat était présent, du fait des enjeux importants, par les représentants de son administration.

Cette association, sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, est le lieu de discussions des parties prenantes concernées lors de l'élaboration d'une norme. Dans notre cas d'une norme commerciale sur le halal son adoption imposerait son utilisation par tous les acteurs économiques concernés.

Nous avons alors observé au travers des propos et des écrits que les motivations qui ont déterminé le déroulement des faits relèvent des idées ou valeurs et des intérêts des acteurs impliqués.

Dans l'organisation de la commission Afnor halal, il y a un certain nombre de groupes d'intérêts qui sont :

Les fabricants prestataires, les intermédiaires et les utilisateurs destinataires ; l'ensemble représentant la chaîne commerciale.

L'autorité réglementaire et les bénéficiaires finaux qui représentent l'intérêt général.

Les évaluateurs et le support technique.

On peut synthétiser les intérêts selon les protagonistes comme suit. L'Afnor défend le projet pour les intérêts économiques et le positionnement de la France. Les organismes certificateurs musulmans ont des intérêts financiers et souhaitent conserver leurs activités d'étiquetage et de certification du caractère halal.

Les fabricants et prestataires ont des intérêts commerciaux nationaux et à l'exportation ; leur intérêt est d'avoir la norme la moins contraignante pour produire et exporter.

L'administration défend les intérêts commerciaux à l'exportation.

Les idées ou valeur défendues par les acteurs peuvent être attribuées ainsi : Les idées de confiance, de transparence et de crédibilité des produits pour le consommateur : l'Afnor.

La valeur de la laïcité : l'Afnor, les représentants des producteurs et des fabricants, l'administration et les représentants du culte musulman.

L'idée que tout aspect lié à la religion est leur prérogative exclusive : les représentants du culte musulman.

Nous avons constaté que les idées et les valeurs ont organisé des coalitions d'individus. Cela est plus apparent pour le groupe des représentants du culte musulmans qui correspond essentiellement au support technique au sein de la commission Afnor. En effet, ces derniers ont fait opposition au projet. Ils proclament leur idée que le concept du halal est leur prérogative exclusive.

Ainsi, les idées seraient plus déterminantes que les intérêts dans la tournure que les événements ont pris, car les représentants du culte musulman se sont retirés du projet pour leurs idées sur le projet de norme.

Par ailleurs, tout le fonctionnement du reste de la commission s'appuie soit directement sur les valeurs sociétales françaises soit sur les intérêts économiques. Ces derniers sont mis en avant au détriment de la religion, ce qui nous ramène à la valeur de la laïcité.

Un autre postulat est que ce soit les intérêts qui ont déterminé les choix opérés par les acteurs. Les représentants des musulmans ne se sont pas retirés du projet pour leurs idées mais, de façon

stratégique, pour protéger leurs intérêts. En effet, ce sont eux qui détiennent actuellement les profits de la certification et qui bénéficient de la reconnaissance pour définir le halal. La création d'une norme sur le halal pourrait leur faire perdre ces acquis et nécessiterait des efforts techniques et financiers pour réaliser l'accréditation de l'acte de certification.

En outre, la France s'est opposée au projet de normalisation européenne et une norme contraignante ne serait pas dans l'intérêt des fabricants.

Ainsi, on peut penser que les choix et les actions qui ont abouti à l'échec des travaux de la commission vont dans le sens de plusieurs groupes d'intérêts. Ceci permet d'émettre le postulat que les idées et les valeurs peuvent être des instruments pour servir les intérêts.

La commission Afnor est un exemple de cadre de négociation pour la production de textes ayant une certaine force d'application. Si elle peut être considérée comme un moyen de gouvernance où l'Etat paraît dominant, les autres parties prenantes privées commerciales et religieuses ont une marge de manœuvre : le jeu reste donc équilibré.

A l'issue de notre première réflexion technique nous avons émis les propositions suivantes :

« [...] que les industries françaises fassent un effort d'adaptation de leur offre à la demande halal, dans la mesure de leur capacité et après évaluation de l'intérêt, à long terme, du marché halal national et à l'exportation. »

« Nous recommandons, en France, une organisation du type de celle proposée par l'EASM pour ce qui concerne la nécessité d'une accréditation du dispositif national, apportant une garantie de la supervision et de la formalisation des pratiques de certification, sur le mode d'une procédure qualité. »

Nous pouvons à l'issue de notre analyse cognitive de l'échec du projet de norme sur le halal proposer : La production d'un référentiel sur la halal par les acteurs musulmans français. Ce dernier pourrait servir par la suite de base à des discussions avec les autres parties prenantes pour l'élaboration d'une norme commerciale ;

D'associer de façon équilibrée, lors de travaux sur le halal l'ensemble des parties prenantes, afin de favoriser un bénéfice optimal et pour pouvoir évaluer leur applicabilité ;

D'organiser des échanges réguliers avec les représentants des religions en général et des musulmans en particulier, afin de faciliter l'échange d'information et l'acculturation réciproque propice à la compréhension des intérêts divergents.

De désigner en dehors d'un cadre tel que celui de l'Afnor, une chaîne de responsabilité qui suivra les questions économiques liées à la religion.

Gestion des crises de santé publique vétérinaire en zone de défense de Paris : Vers une coopération interministérielle et une contribution potentielle des vétérinaires militaires ?

Edith FONTAINE-VERDIER, Vétérinaire militaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 au sein du Service de Santé des Armées. Mémoire rédigé sous la direction de Monsieur Frédéric Mougeot (Hospices Civils de Lyon).

Questions abordées par l'étude⁵⁹

Les crises sanitaires et les catastrophes, naturelles ou technologiques, revêtent des enjeux multiples et peuvent avoir des conséquences graves sur les populations humaine et animale, l'économie ou l'environnement.

Parmi ces événements, les crises de santé publique vétérinaires revêtent un caractère protéiforme, peu connu du grand public, en lien avec l'élargissement du concept de santé publique vétérinaire au concept récent (« One World, One Health », « un monde, une seule santé »), et qui souligne la prise de conscience collective brutale relative au lien entre les maladies animales et la santé publique.

59 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Ainsi si la principale justification de la présence d'un vétérinaire dans la gestion de crises sanitaires tient à la place de l'animal dans la catastrophe, son positionnement à l'interface homme - animal - environnement apporte également une plus-value indéniable. Acteur incontestable de la santé publique, il est à même, au travers de son savoir-faire et de son expertise, de contribuer aux différentes phases du traitement d'une situation de crise sanitaire : anticipation, préparation, réponses opérationnelles et réhabilitation.

La variété des situations de crises sanitaires rencontrées nécessite de disposer d'un réseau de compétences vétérinaires, qu'il convient d'identifier au sein des services de l'Etat puis de fédérer. Pour que la coopération des différentes composantes de la profession vétérinaire soit optimale et s'intègre dans les dispositifs de gestion de crises préexistants, elle doit faire l'objet d'une formalisation puis d'une validation par les décideurs publics. L'échelon zonal de sécurité civile est particulièrement adapté à cette formalisation car sa position permet la mutualisation des ressources des départements qui le composent et facilite le recours aux forces armées, tout en restant proche du déroulement des événements.

Cependant l'échelon zonal, malgré son caractère opératif, est rarement utilisé, par la profession vétérinaire, comme cadre principal d'action de gestion de crise. Or, l'expérience montre qu'une crise sanitaire de grande ampleur en lien par exemples avec une épizootie majeure ou avec une inondation ne s'arrête pas aux limites d'un département mais impacte souvent de facto plusieurs départements voire plusieurs zones de défense.

La gestion efficace d'une crise majeure fait appel à une coopération pluridisciplinaire, placée sous l'autorité du représentant de l'Etat. La modernisation de la sécurité civile est l'occasion d'intégrer des compétences vétérinaires dans le dispositif d'Organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), devenu outil unique et permanent de gestion des catastrophes quelle que soit leur origine. En lien avec la sensibilisation croissante de la population française aux risques naturels et technologiques, la sécurité civile et le dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) sont devenus des figures incontournables du secours et de la gestion de crise. Pour ce faire, il convient de recenser les acteurs potentiels et de formaliser cette coopération interministérielle de la profession vétérinaire au travers d'un dispositif pluridisciplinaire opérationnel, approuvé par les pouvoirs publics, permettant une réponse adaptée et graduée en fonction de l'ampleur de la catastrophe. A ce jour, seule la Zone de Défense et de Sécurité Sud-Est bénéficie d'une telle coopération formalisée au travers d'un ordre zonal d'opérations « santé publique vétérinaire », disposition opérationnelle du plan ORSEC de zone.

La Zone de Défense et de Sécurité de Paris (ZDS-P) n'échappe pas à ce déficit, malgré ces nombreux atouts (concentration d'acteurs compétents, de moyens et des organes de gestion et de décision du pays), en raison en partie des spécificités socio-économiques et institutionnelles de ce territoire. Or l'Etat est le garant au plan national, de la cohérence de la politique de sécurité civile dont il définit la doctrine et coordonne les moyens. Cette doctrine repose sur la mise en place d'une organisation permanente et unique de gestion des crises : le dispositif ORSEC. Ce dispositif doit permettre de mobiliser et de coordonner, sous l'autorité unique du préfet, les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les opérateurs de réseaux et les associations de sécurité civile, et de les fédérer en un réseau d'acteurs de la sécurité civile.

La loi de modernisation de la sécurité civile met l'accent sur la protection des populations comme une mission essentielle des pouvoirs publics et sur la capacité à s'attaquer résolument aux risques. La santé publique vétérinaire (SPV), par définition, entre dans ce champ d'actions. La complexification des risques et l'évolution des menaces a suscité des réflexions de la part des pouvoirs publics qui proposent de développer davantage une approche structurée à une échelle plus large : zonale pour les risques complexes ou spécialisés, nationale ou internationale pour les risques majeurs. Ainsi, dans ce contexte, le projet de coopération interministérielle dans le cadre d'une gestion des crises de SPV en ZDS-P apparaît comme un enjeu pour le Secrétariat de la Zone de Défense et de Sécurité de Paris (SGZDS-P) qui aura pour rôle de mettre en place la planification et de « fédérer et coordonner » les acteurs des différentes institutions civilo-militaires impliquées sur ce territoire. La préfecture de police constitue le dénominateur commun aux services et joue un rôle rassembleur. Mais cette priorité est relative et reste modulable, car cette coopération met en jeu une variété de

services de l'Etat civils ou militaires avec qui ne présentent pas les mêmes priorités d'action ou les mêmes enjeux au regard de la gestion de crise. Partagés entre leurs diverses missions, la résolution de cette équation par les acteurs fait appel au facteur humain : les acteurs gardent la liberté de hiérarchiser les priorités parmi les priorités en fonction des sujets auxquels ils sont le plus sensibles. Les institutions ont des doctrines, des modèles d'organisation, des projets qui ouvrent leur champ d'actions potentielles à la coopération interministérielle. Mais ce sont les acteurs qui se les approprient. Ils se saisissent individuellement du projet de coopération en fonction de leur vécu, de leur logique, et de leur culture. L'appropriation du projet devient complète si la réception individuelle est accompagnée d'échanges avec les autres. L'effort de transmission passe ainsi par une traduction du sujet dans le langage des autres. Les acteurs proviennent de milieux professionnels différents mais se rejoignent au travers de valeurs communes, d'un vécu commun. La compréhension mutuelle autour d'un sujet partagé se révèle bénéfique pour les projets communs car la collaboration gagne alors en motivation.

Le dispositif ORSEC zonal en tant qu'outil de coordination des acteurs, peut exploiter cette appropriation individuelle pour créer un réseau soudé d'acteurs. Il développe ainsi des liens humains et les valorise au profit de la coopération professionnelle. A la faveur de rencontres en réunion ou en exercice, la connaissance mutuelle est renforcée et une culture commune aboutie est aussi cultivée. L'implication des acteurs est ainsi majorée ce qui les rend plus efficaces pour le dispositif. Toutefois cette démarche participative bénéfique est limitée par la lourdeur de sa mise en œuvre. Il apparaît ainsi que le dispositif ORSEC est également un instrument de gestion du collectif : il clarifie les tâches de chacun, il fixe un cadre de travail au groupe et une démarche collective et participative. Ainsi, l'intégration de risques de santé publique vétérinaire au champ d'ORSEC zonal contribue à un effacement des frontières entre les services de l'Etat, pour aboutir à mission commune : celle de veiller à la sécurité des biens et des personnes.

A la lumière des résultats de notre étude, il est possible d'identifier des pratiques favorisant l'implication des services de l'Etat dans les sujets de crises sanitaires :

Face à la diversité des enjeux des institutions qui brouillent les perspectives d'une coopération interministérielle pérenne et qui peuvent générer une forme de démobilitation des services et afin de construire un horizon d'action commun à l'ensemble des parties prenantes, il est pertinent de préconiser que le dispositif ORSEC soit le cadre privilégié de gestion de crises de santé publique vétérinaire y compris à l'échelon zonal. La loi de modernisation, de la sécurité civile offre aujourd'hui l'occasion de définir les orientations d'une contribution vétérinaire aux situations de crise sanitaire de grande ampleur pour qu'elle réponde en outre aux crises nouvelles et aux attentes de la population et des pouvoirs publics.

Le premier facteur à prendre en considération est l'acculturation progressive de l'ensemble des acteurs au concept de santé publique vétérinaire, pris dans son acception la plus moderne et la plus vaste afin d'ancrer la perception de la profession vétérinaire dans le concept « One World, One Health ». Cette action permettrait de relever les défis de gestion de crises dans un contexte de mondialisation des échanges.

Cela passe par une affirmation de la compétence du vétérinaire dans les situations de crises de la part de l'ensemble de la profession vétérinaire et par des actions de communication internes et externes aux services sur la diversité des compétences vétérinaires et les rôles potentiels des vétérinaires lors de crises sanitaires. Dans l'esprit de cet impératif communicationnel, il s'agit d'apprendre aux vétérinaires à imposer leurs compétences. Ils doivent montrer leurs volontés et leurs capacités à dépasser les frontières habituelles des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives dans l'objectif de travailler ensemble au sein d'un dispositif pluridisciplinaire.

Ainsi, la formation des vétérinaires aux situations de crises apparaît comme un levier d'action. Le suivi d'une formation commune (théorique et pratique) des acteurs à la gestion de crise rend possible le développement d'un langage, d'une culture, et d'intérêts communs. Elle leur permettrait d'apprendre à se connaître et à se préparer à travailler ensemble.

Enfin pour favoriser ces axes de communication destinés à convaincre, il est nécessaire, pour la pérennité de la coopération, que l'ensemble des directions générales des services manifeste une volonté forte de promouvoir ce terrain d'action et cette implication des vétérinaires dans la gestion de crises.

Attentes des publics et missions d'un parc zoologique : l'impossible conciliation ? Les comportements des visiteurs autour de l'enclos des crocodiles du zoo de Lyon

Mathilde GINHOUX, Inspectrice Elève en Santé Publique Vétérinaire, 2ème année, 2014-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à l'Université Lyon 2 et à la Ville de Lyon (Direction des espaces verts). Mémoire rédigé sous la direction de Jérôme MICHALON (EVS UMR CNRS 5600)

Questions abordées par l'étude⁶⁰

Cette étude répond à la demande de l'*Association des amis du Zoo de Lyon*, qui souhaitait qu'un travail soit mené sur les comportements des visiteurs. En particulier, elle soulevait l'observation de comportements pourtant interdits par le zoo, malgré la présence d'une signalisation (frapper aux vitres des enclos par exemple). La demande de l'association était donc de comprendre les attentes des publics, d'expliquer les comportements « inadaptés », et *in fine*, d'identifier des pistes de solutions permettant de répondre à ce problème. La reformulation initiale de cette demande par la *Boutique des sciences*, structure de l'Université de Lyon encadrant le stage, fut la suivante : « Recherche des origines et des enjeux du décalage possible entre les missions d'un parc zoologique et les attentes des publics ». Ainsi, les comportements des visiteurs évoqués ci-dessus ont dû être reliés à une réflexion plus générale sur l'adéquation entre missions du zoo et attentes des visiteurs.

Nous avons choisi de traiter cette étude sous l'angle des *représentations sociales*, qui font référence à la forme de savoir par laquelle le sujet se rapporte un objet du réel (croyances, valeurs, opinions, etc.). Au vu du temps disponible pour l'étude, il a été également choisi de restreindre l'analyse à l'enclos des crocodiles, qui paraissait particulièrement concerné par les problèmes soulevés par l'association, et au cas particulier de la relation parent – enfant. Nous nous sommes donc intéressés à l'analyse des comportements des familles via une approche par les représentations sociales des crocodiles et du zoo en particulier. *In fine*, il s'agissait de se demander comment le zoo de Lyon, dans sa manière de présenter les animaux et de se présenter lui-même, pourrait concilier au mieux les attentes des visiteurs et ses missions actuelles.

Nous nous sommes appuyés sur une approche pluri méthodologique associant observations des visiteurs face à l'enclos (134 situations répertoriées), interviews semi-directives également sur site (21 interviews), entretiens semi-directifs longs, réalisés hors du zoo (six entretiens), et visites de quatre autres zoos présentant des crocodiliens : la ménagerie du jardin des plantes de Paris (75), le parc zoologique de Montpellier (34), l'Alligator Park de Bugue (24), et la ferme aux crocodiles de Pierrelatte (26). Enfin, des réunions ont été réalisées avec le directeur, le vétérinaire et l'assistante scientifique et de conservation du zoo de Lyon, avec le directeur de la Direction des espaces verts de la ville de Lyon, avec le directeur de la ferme aux crocodiles de Pierrelatte ainsi qu'avec l'équipe en charge de la serre du parc zoologique de Montpellier. Pour compléter ce travail de terrain, des recherches bibliographiques et d'archives ont été réalisées.

Cette synthèse présente tout d'abord l'analyse des missions des zoos : leur émergence et leur institutionnalisation sont présentées au regard de leur appropriation par la société en général et par les visiteurs du zoo de Lyon en particulier. La deuxième partie s'intéresse spécifiquement à l'analyse des comportements des visiteurs du zoo de Lyon via une approche par les représentations sociales. Pour terminer, nous présentons quelques recommandations afin de concilier au mieux les attentes des

60 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

visiteurs aux missions du zoo de Lyon.

Le zoo de Lyon, parc règlementé de conservation

Les missions du Zoo de Lyon ont fortement évolué depuis sa création. En 1856, des animaux domestiques étaient hébergés au sein d'un jardin d'acclimatation dont la mission était la recherche du « progrès ». Puis, des animaux exotiques sauvages furent progressivement installés et le parc s'affirma comme lieu de divertissement populaire. Enfin, depuis 2000, cette mission de divertissement est complétée par une philosophie plus « environnementale » tournée vers la conservation de la biodiversité. Les missions du zoo sont ainsi la conservation *ex situ* d'espèces menacées, l'éducation et la sensibilisation, la recherche, et l'appui aux actions de conservation *in situ*.

La réorientation des zoos vers la conservation de la biodiversité fait écho aux contestations de la société à la fois en faveur de la protection animale et de la protection de l'environnement. Ces contestations ont pu être relevées durant cette étude : les impressions négatives concernant la partie intérieure de l'enclos des crocodiles, non rénovée depuis sa création, en sont l'illustration. Ainsi, nous pouvons affirmer en première approche que les missions actuelles du Zoo de Lyon, favorisant la conservation de la biodiversité et l'amélioration du bien-être animal, sont en adéquation avec les attentes des visiteurs. En revanche, il est nécessaire de préciser que l'institutionnalisation de ces missions au sein de la *World Association of Zoos and Aquariums* et des réglementations européennes et nationales est principalement associée à la montée en puissance d'associations environnementales et de protection animale depuis la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. En ce sens, notre affirmation doit être mesurée : la mise à l'agenda de la problématique des missions du zoo relève en réalité plus de l'écoute de ces associations que de la société dans son ensemble. Ainsi, nous avons pu relever chez des visiteurs des avis très variés : si la philosophie générale du zoo est majoritairement partagée, le degré acceptable des concessions qui en découlent (moins d'animaux « spectaculaires » par exemple) est parfois très limité.

Enfin, l'institutionnalisation des missions des zoos est à mettre en regard d'une gouvernance internationale de la biodiversité, basée sur la coopération entre Etats et structures non étatiques. Celle-ci repose sur l'utilisation d'instruments reconnus tels que les classifications UICN⁶¹ et CITES⁶² permettant de déterminer, espèce par espèce, les mesures de conservation et leur évolution. Dans un contexte où les avancées scientifiques tendent à augmenter le nombre d'espèces connues et parallèlement le nombre d'espèces menacées, cette approche paraît impuissante. Il semble donc indispensable de l'associer à d'autres stratégies de conservation et de valoriser le rôle que jouent ou peuvent jouer les zoos via ses missions autres que l'élevage *ex situ*, peu connues des visiteurs.

Ainsi, cette première partie traite de l'évolution des missions du zoo et de la recherche de leur adéquation aux mutations de la société. La partie suivante approfondit l'analyse auprès des visiteurs, afin d'apporter des éléments d'explications sur leurs comportements.

La confrontation des représentations, des attentes et de l'expérience aux origines des comportements des publics.

Cette deuxième partie présente différents éléments autour desquels se construisent les représentations sociales du zoo, des crocodiles, mais également de l'enfance, permettant de comprendre les attentes des visiteurs et ainsi leurs comportements, ce qui est le point de départ de cette étude. Les principaux éléments d'explications concernant les comportements interdits sont synthétisés ci-dessous :

Les enfants montent sur les barrières :

- *Parce que cela agrandit leur champ de vision.*

La sortie au zoo est tout d'abord une expérience : elle est délimitée par les perceptions sensorielles qu'elle offre. En particulier, la vision des animaux (sans même parler d'« observation ») est l'attente principale des visiteurs. Or, en se plaçant plus haut et plus proche de la vitre, les enfants ont plus de chance d'apercevoir l'animal au ras du sol.

- *Parce que grimper, c'est jouer.*

61 Union Internationale de Conservation de la Nature

62 Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

La représentation du parc de la Tête d'Or se construit sur une opposition systématique à l'environnement urbain qui l'entoure. Les familles viennent donc au parc pour sortir de la ville et pouvoir, en particulier, laisser les enfants se défouler et s'amuser.

Parce que leurs parents les y incitent :

La visite au zoo est une « occasion sociale » : par les commentaires ou les jeux qu'elle suscite, elle multiplie les interactions au sein du groupe. Lorsque ce groupe est familial, les interactions permettent l'affirmation du rôle des parents : ces derniers montrent, expliquent, transmettent des valeurs, et monter les enfants sur les garde-corps est un moyen de participer activement à l'expérience de leur enfant. Par ailleurs, ces comportements sont renforcés par une représentation de l'enfance marquée par l'idée que les enfants aiment voir les animaux au zoo. Ainsi, les monter sur les barrières permettrait aussi de leur faire plaisir.

Parce que la signalétique n'est souvent pas remarquée, et qu'elle n'est pas crédible. Un unique panneau situé au niveau du bâtiment des crocodiles indique les règles de « bonne conduite ». A propos des garde-corps, il est indiqué de ne pas y poser les enfants pour des raisons de sécurité, les animaux étant dangereux. Or, grâce à la vitre située en arrière des garde-corps, il n'y a aucun risque de contact avec l'animal.

Les visiteurs tapent aux vitres, « interpellent » l'animal, jettent des projectiles dans l'enclos. Ces trois comportements ont été regroupés sous l'objectif de faire bouger l'animal. La question est donc de savoir pourquoi :

Pour aider un membre du groupe qui n'arrive pas à le repérer.

En particulier, si un enfant a du mal à apercevoir l'animal, il peut s'agir d'un autre moyen pour un parent de participer à l'expérience de son enfant.

Parce que la représentation sociale du zoo s'appuie sur l'image du « spectacle »

Dans ce contexte, le mouvement permet d'enrichir l'expérience sur le plan émotionnel.

Parce que la représentation du crocodile est associée à la mobilité.

Le crocodile est un animal facilement reconnu, faisant l'objet d'une représentation sociale relativement homogène auprès des visiteurs : celle du « redoutable prédateur ». Pourtant, cette représentation révèle certains décalages lors de l'expérience concrète de la visite au zoo : si la couleur et la taille de l'animal peuvent être légèrement différentes de ce que les visiteurs imaginent au préalable, c'est surtout l'immobilité de l'animal qui surprend. Celle-ci semble en effet incohérente avec l'image d'un animal sauvage, en particulier chasseur, et l'attente du mouvement tant attendu peut être source de frustration auprès des visiteurs. Certains comportements des visiteurs peuvent alors être expliqués comme des tentatives permettant de limiter cette attente.

Parce que la signalétique n'est souvent pas remarquée.

Parce que de toute façon ce n'est pas très grave : ça reste un crocodile...

Les comportements sont probablement amplifiés par l'empathie limitée des visiteurs envers un animal « primitif ». Cette image laisse penser que les crocodiles interpellés par les visiteurs ne seraient pas dérangés, ou que s'ils le sont, ce n'est pas d'une grande importance.

Recommandations

Cette troisième partie du mémoire présente quelques recommandations pour le zoo de Lyon, s'appuyant sur l'idée selon laquelle tous les comportements des visiteurs sont « légitimes » de leur propre point de vue. Autrement dit, ils ont toujours pour origine une explication valable pour le visiteur. Si certains comportements ne correspondent pas aux valeurs du zoo de Lyon, notamment parce qu'ils dégradent le bien-être des animaux, il est alors important d'adopter une démarche de « double conciliation », à l'origine des deux axes de recommandations proposées dans cette étude.

Tout d'abord, nous pouvons adopter une approche par les intérêts : en recherchant quelle sont les sources de satisfaction associées au zoo, et donc les attentes des visiteurs, nous pouvons composer avec. Il ne s'agit pas « d'instrumentaliser » les animaux pour le compte des visiteurs, mais de choisir ici une approche réaliste et adaptée à la diversité des visiteurs qui ne partagent pas tous la philosophie du zoo de Lyon. Par cette approche, nous recommandons donc d'« adapter le zoo aux visiteurs ». Mais de manière complémentaire, nous pouvons également chercher à « adapter les visiteurs au zoo ». Autrement dit, à transmettre la philosophie du zoo auprès des visiteurs afin que ceux-ci adoptent par

eux-mêmes un comportement approprié.

<i>Axe</i>	Favoriser l'appropriation des missions du zoo par les visiteurs	Adopter une approche par les intérêts des visiteurs
<i>Recommandations à court terme</i>	Modifier la signalétique concernant les règles de bonnes conduite	
<i>Recommandations à moyen terme</i>	Adapter les informations sur les espèces présentées : mettre en place des panneaux doubles (adultes/enfants), utiliser le support smartphone Renforcer les entrées du zoo Présenter les missions du zoo (panneaux) dès ces entrées	Favoriser la visibilité des visiteurs et le mouvement dans l'enclos : - installer des promontoires pour les enfants - envisager un mélange d'espèces
<i>Recommandations à long terme</i>		Repenser cet enclos : - installer l'espèce <i>C.suchus</i> dans un nouveau bâtiment (serres ?) - changer l'espèce présentée dans ce bâtiment : favoriser une espèce plus petite pouvant être installée en groupe, et/ou plus mobile

Tableau 1 : Synthèse des recommandations pour le zoo de Lyon

Ces recommandations sont cependant à mettre en regard des limites de l'étude qui vient d'être réalisée. Tout d'abord, le nombre relativement faible d'entretiens longs peut laisser penser que certains aspects pouvant expliquer les comportements des visiteurs n'ont pas été abordés ici. De plus, l'ensemble des personnes s'étant portées volontaires pour ces entretiens longs sont de sexe féminin et âgées entre 30 et 40 ans, ce qui a très probablement limité la variabilité des propos recueillis. Les interviews réalisées au sein du zoo ont en revanche touché un public plus large, mais ces dernières n'ont pas pu apporter une analyse aussi poussée qu'en entretien long. Enfin, cette étude s'est principalement intéressée aux comportements des familles, s'appuyant sur l'idée selon laquelle celles-ci représentent la majeure partie des visiteurs du zoo de Lyon. Bien que cette idée semble cohérente avec les observations de terrain, aucune caractérisation statistique des publics n'a été réalisée. Les analyses sont en revanche fortement imprégnées par ce présupposé, et par conséquent les recommandations sont dirigées vers un public familial.

Conclusion

La question de l'adéquation des visiteurs aux missions des zoos est une problématique complexe. Depuis le XIX^{ème} siècle, la diffusion progressive des débats concernant la protection animale et environnementale a fait pression sur les parcs zoologiques qui ont alors répondu aux accusations par leur réorientation vers le nouveau cheval de bataille qu'est la conservation des espèces menacées. Au zoo de Lyon, cette philosophie est clairement affichée depuis 2000, ce qui révèle la recherche d'adéquation du zoo aux attentes d'une société plus sensible à ces causes. Parallèlement, l'amélioration des conditions de détentions des animaux ainsi que la mise en place de programmes d'élevages internationaux (limitant fortement les prélèvements d'animaux sauvages) ont également permis aux zoos de « déculpabiliser » les visiteurs qui, malgré leurs éventuelles réticences, continuent de venir

au zoo, l'appréhendant tout d'abord comme le lieu d'affirmation d'une structure sociale familiale leur permettant également d'échapper aux désagréments urbains environnants.

Cependant, grâce au développement des moyens de communication et dans un souci de cohérence face aux associations environnementales et de protection animale, la voix des zoos dans le monde s'est à la fois organisée et uniformisée. Ainsi, les missions actuelles des parcs zoologiques traduisent la « bonne parole » de structures qui se veulent légitimes au sein d'une gouvernance internationale de la biodiversité, mais qui s'oppose à la variété des points de vue relevés auprès des visiteurs, et parfois même à leurs incohérences. En effet, tous souhaitent voir, approcher, voire interagir avec les animaux. Pour cela, certains vont exprimer des comportements interdits, comme par exemple frapper aux vitres des enclos. Mais dans le même temps, l'ensemble des personnes interrogées affirment souhaiter que les animaux évoluent dans un milieu aussi proche que possible de leur milieu naturel, leur offrant une « bonne qualité de vie ». Ainsi, chaque visiteur se positionne – et agit – en fonction du degré de concessions que lui-même accepte, entre les deux extrêmes que sont la relation et la non-relation avec l'animal. Par exemple, certains visiteurs vont accepter de ne pas apercevoir l'ensemble des animaux du zoo (puisque ceux-ci ont la possibilité de se cacher), d'autres non. Dans le cas particulier des crocodiles du zoo de Lyon, nous avons pu préconiser une démarche de « double conciliation », afin de mieux diffuser et expliquer la philosophie du zoo auprès des visiteurs, tout en acceptant qu'une partie de ce ceux-ci ne la partagent pas (ou peu) et composer avec.

L'influence des réformes de l'administration sur les services déconcentrés : l'exemple de la DDCSPP du Haut-Rhin

Morganenn GOUSET, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) du Haut-Rhin. Mémoire rédigé sous la direction de Sébastien GARDON (Chargé de mission à l'ENSV)

Questions abordées par l'étude⁶³

Au 1^{er} janvier 2016, l'administration régionale de l'Etat s'est réorganisée afin de correspondre aux nouvelles régions définies par la loi du 16 janvier 2015. Cette nouvelle organisation concerne 16 des 22 régions métropolitaines et entraîne une réorganisation dans les directions régionales. Cette nouvelle réforme s'inscrit à la suite des réformes initiées par la Révision Générale des Politiques Publiques dont les trois objectifs sont la simplification administrative, la proximité de l'action publique et l'efficience.

Alors que des réflexions sont encore en cours pour définir la répartition définitive des compétences entre Etat, régions et départements des missions de l'Etat, cette réforme s'appuie sur l'organisation qui s'est mise en place suite à la RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat), notamment sur le dispositif des directions départementales interministérielles et des unités territoriales.

L'étude que nous avons réalisée au sein de la DDCSPP (Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations) du Haut-Rhin, a consisté à établir son impact au sein de cette direction départementale. Elle s'est concentrée au service Qualité, Sécurité et Loyauté des Produits alimentaires (QSLPA) au sein du département de la protection des populations. Après une présentation historique des réformes et de leur mise en place dans le département du Haut-Rhin, notre étude s'est orientée sur les effets produits par ces différentes réformes au niveau du fonctionnement et de l'organisation.

Présentation

Au 1^{er} janvier 2010⁶⁴, une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat, dans une démarche nommée RéATE, a été mise en place pour l'échelon départemental, puis de 2010 à

63 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

64 Décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

2011 pour l'échelon régional. La RéATE a été initiée dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Les objectifs affirmés sont de resserrer le nombre de directions départementales et régionales et de renforcer les rôles de pilotage des préfets en confiant un rôle prééminent aux préfets de région et de générer des économies de moyens significatives. Désormais, la région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat sur le territoire, politiques ensuite mises en œuvre au niveau départemental. L'ensemble des services régionaux et des services départementaux ont été regroupés et ne reflètent plus le découpage ministériel⁶⁵. Auparavant, chaque ministère était associé à un réseau déconcentré, selon une logique verticale de l'administration. La refonte de l'administration par la RéATE s'est basée sur un regroupement des compétences et des missions des directions départementales et régionales, ainsi que sur la mutualisation de leurs moyens. Le nombre de services déconcentrés régionaux est ainsi passé de 21 à 8, et celui des services départementaux de 13 à 10.

Méthodologie

Pour répondre à nos questionnements, nous avons travaillé sur les sources écrites disponibles à partir des rapports concernant les réformes de l'État et les textes publiés sur ce sujet.

Nous avons alors repris l'historique de ces réformes afin de définir la particularité du territoire alsacien. Enfin, nous sommes allés à la rencontre de quelques acteurs concernés par la réorganisation des services de l'État au sein de cette DDCSPP.

Pour la réalisation de notre analyse, nous avons mobilisé différents types de sources. Les recherches bibliographiques et documentaires se composent principalement des travaux du sociologue Philippe Bezes, des rapports multiples de haut-fonctionnaires de différents ministères et des articles de presse.

Des entretiens exploratoires puis semi-directifs ont été réalisés pour comprendre l'organisation de la structure. Les entretiens menés sur un mode exploratoire ont souvent été informels (accueil le premier jour, réunion de présentation des services aux stagiaires, réunion de pôle, discussions diverses, etc.).

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés à l'aide d'une grille portant sur les missions et les façons d'y être associé et ses implications sur l'organisation du travail et les pratiques professionnelles afin d'analyser les différences de perception. D'une durée moyenne d'une heure, nous avons rencontré des agents de tout corps provenant de plusieurs ministères et de différents niveaux hiérarchiques. Bien que la demande initiale soit d'analyser les impacts de la fusion sur la DDCSPP, la demande a été resserrée au département Protection des populations au sein de cette DDCSPP suite à des contraintes de temps et de réalisation des entretiens.

Historique

Depuis sa création, l'administration déconcentrée a suivi de nombreuses modifications, les réformes de ces dernières années se sont succédées et ont été la cible de nombreuses analyses sociologiques notamment sur leur origine, leur mise en œuvre mais peu de travaux se sont concentrés sur leurs impacts et sur le fonctionnement des missions de l'Etat, plus particulièrement sur les décisions prises lors des préfigurations préalables à la création de ces nouvelles directions départementales. Dans le département du Haut-Rhin, de par l'importance des missions de la cohésion sociale et l'arrivée tardive de la Direction générale de concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le choix d'une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations a été privilégié malgré une population supérieure à 400 000 habitants dans ce département. La particularité de cette structure provient de son efficacité structurelle qu'à partir de 2015, où tous les services ont emménagé sur un même site (auparavant trois sites ont été maintenus avec un organigramme commun). Par souci de cohésion, un niveau supplémentaire a été créé en 2014 avec la constitution d'un département cohésion sociale et d'un département protection des populations. Ce dernier se compose des trois services de la santé, protection animale et environnement, la qualité, sécurité et loyauté des produits alimentaires et la protection économique des consommateurs et la

65 Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n°136), p.919-942.

veille concurrentielle. C'est au sein du service mixte de la QSLPA, que nous avons rencontré les agents provenant des ministères en charge de l'économie et de l'agriculture.

Ce contexte a permis d'établir un état des lieux des conséquences de la RéATE et de l'impact de la réorganisation régionale sur un échelon départemental encore peu stabilisé.

Un bilan contrasté

A l'issue des lectures et des entretiens, la fusion des services de l'Etat a principalement affecté le pilotage et la direction des services de la DDCSPP. Afin de ne pas déstabiliser de façon trop importante les anciennes structures départementales, la direction départementale s'est vue renforcée, dans un premier temps, d'un poste d'adjoint et de la création d'un poste de chef de département. Cette configuration a permis de sauvegarder des postes de direction des anciennes structures et surtout conserver une appartenance des différents ministères dans les niveaux supérieurs de la pyramide de direction. Cependant, il ne faut pas négliger la perte pour certains directeurs de leur fonction dans cette nouvelle pyramide. Le revers de ce compromis « hiérarchique » est la création d'un niveau supplémentaire dans la hiérarchie engendrant une activité accrue de reporting envers son autorité mais aussi envers ses subordonnés. Par ailleurs, le renforcement des pouvoirs des préfets sur les services de l'État, notamment au niveau départemental, a été responsable de la perte d'autonomie des directeurs départementaux.

Cette réorganisation peut être considérée comme inachevée dans le sens où elle n'a pas encore conquis toute sa légitimité. Souvent critiquée par les agents, elle est rendue coupable d'un renforcement du millefeuille administratif peu propice à l'objectif d'efficacité. Certaines décisions administratives recourent à des approbations des différents niveaux hiérarchiques pas toujours à même de reconnaître la légitimité d'une telle décision et surtout ralentissant considérablement la communication aux usagers de cette décision. Par ailleurs, l'évolution des carrières des agents, en particulier ceux des équipes d'encadrement, est rallongée par cet échelon supplémentaire au niveau départemental, mais aussi au niveau régional où nous retrouvons cet organigramme conservateur. Les postes en région, par conséquent, se raréfient. Cet inachèvement se caractérise aussi par une interministérialité qui a du mal à se mettre en œuvre principalement par une absence de portage au niveau central. Par exemple, les ministères ne possèdent pas de feuille de route commune pour la sécurité sanitaire des aliments. Bien qu'ils existent des actions collégiales entre la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) et la DGAL (Direction Générale de l'Alimentation), ces dernières sont jugées insuffisantes et surtout figuratives. Le porteur de projet de cette interministérialité ne peut être dévolu qu'aux uniques directions départementales, qui n'en possèdent pas toujours le temps, ni les moyens pour une mise en œuvre efficace et suivie. Enfin, le deuil des anciennes structures n'est pas encore achevé. Les agents des différents ministères restent très nostalgiques et attachés à leur compétence « métier ». Cependant, les changements dans l'administration demandent du temps et malgré le côté récent d'un fonctionnement au sein d'une même structure, plusieurs plus-values à cette fusion sont reconnues. Notamment la mutualisation du matériel et des locaux a permis une économie non négligeable des dépenses de l'Etat, cette dernière demande d'être amplifiée par la mise en place d'un outil commun aux différents services (en référence aux systèmes informatiques resytal et sora). La mutualisation des compétences ne signifie pas un objectif de multitâches pour les agents de la DGAL et de la DGCCRF, mais bien une reconnaissance des compétences des agents dans différents domaines pouvant être mis à profit pour d'autres directions départementales. La proximité des agents sur un site géographique commun a permis une simplification pour les usagers et contribue à être source d'échanges de connaissances réciproques pour les agents. Enfin, autant le cœur de métier des cadres a été modifié par un éloignement du terrain, et une amplification du management, autant pour les agents mettant en œuvre les politiques publiques, leurs missions terrains ont été peu impactées (à l'exception de la réduction de l'effectif et de l'augmentation des missions).

Conclusion

Présenté comme une opportunité pour repenser le fonctionnement de l'Etat territorial, l'absence d'objectifs préalablement définis pour ces réformes freine le processus. La fusion des directions

régionales est présentée comme renforcée par son gain en efficacité et les possibilités de mutualisation, devant permettre à l'Etat territorial d'augmenter ses moyens de contrôle, d'expertise, d'observation et d'évaluation. Peut-être est-il précoce de tirer des conclusions trop hâtives mais il semble que le manque de collégialité des services centraux et régionaux ne permet pas encore une mise en œuvre coordonnée des politiques publiques.

Listes des recommandations :

Recommandation n°1 : Un portage ministériel est indispensable pour un redéploiement au niveau départemental avec l'élaboration d'un plan détaillé des missions communes et des objectifs visés en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n°2 : La fusion des corps par administration permettrait un traitement équitable des agents administratifs au sein des DDCSPP et faciliterait les mobilités interministérielles.

Recommandation n°3 : La mise en application du renforcement du niveau départemental préconisée par le gouvernement doit être effective. Des agents du niveau régional doivent venir conforter la mise en œuvre départementale⁶⁶.

Recommandation n°4 : Au niveau local, la communication des décisions en matière d'organisation de service, si elles ne font pas l'objet d'une consultation de tous les agents, doit être régulière et la plus transparente possible.

Recommandation n°5 : Il faut harmoniser l'appellation des services au sein des différents services déconcentrés de l'Etat, en faisant réapparaître certains identifiants tels que ceux de la consommation ou du domaine vétérinaire.

Recommandation n°6 : Il faut communiquer sur le bienfondé d'une mutualisation des compétences et favoriser la cohésion des services par la mise en place d'un outil informatique commun aux agents de la DGAL et de la DGCCRF.

Recommandation n°7 : Suite à l'élaboration d'une note de cadrage entre les directions générales de l'alimentation et de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes sur des missions communes, il sera plus facile pour les chefs de service d'intégrer des contrôles mixtes dans leur programmation.

Quand les acteurs de la filière se mobilisent pour améliorer la surveillance des maladies équine : la genèse d'un réseau sanitaire national ?

Marie GRANDCOLLOT-CHABOT, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à l'ANSES – Maisons-Alfort Direction des Laboratoires - Unité de Coordination et d'Appui à la Surveillance. Mémoire rédigé sous la direction de Sébastien GARDON (Chargé de mission à l'ENSV)

Questions abordées par l'étude⁶⁷

La filière équine est une filière très complexe, notamment en termes de structures, d'acteurs, d'activités, de situation économique et d'intérêt pour les questions sanitaires. Cette complexité se traduit dans le domaine de la surveillance épidémiologique par l'existence en France de plusieurs dispositifs et activités de surveillance qui ont des objectifs et des fonctionnements divers et partiellement complémentaires. Ces modalités relèvent de la surveillance événementielle pour certaines (déclaration des suspicions et cas cliniques), et programmée pour d'autres. La surveillance programmée a pour objet la surveillance d'animaux apparemment sains : surveillance des reproducteurs, surveillance avant l'export ou la vente.

⁶⁶ « *Compte rendu du Conseil des ministres du 31 juillet 2015 sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat* », 31 juillet 2015 [en ligne] Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-07-31/la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-État>, (consulté le 18 mai 2016).

⁶⁷ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Certaines modalités sont gérées par des autorités publiques, que sont la DGAL et l'IFCE. C'est le cas de la déclaration obligatoire des suspicions et des cas cliniques et nécropsiques, mais aussi des tests avant export et de la surveillance obligatoire des étalons utilisés en insémination artificielle. La surveillance des animaux exportés et des animaux importés repose sur le système européen TRACES auquel participent les autorités sanitaires et des opérateurs privés agréés. En revanche, les tests avant achat sont d'initiative exclusivement privée, de la part des acheteurs ou des sociétés organisant les ventes aux enchères. Par ailleurs, une modalité de surveillance événementielle volontaire est gérée par le RESPE auquel participent près de 600 vétérinaires à travers le pays. Ces vétérinaires déclarent les suspicions cliniques et réalisent les prélèvements en rapport avec une liste de syndromes, incluant par exemple les avortements et le syndrome respiratoire aigu dont le virus de l'AVE est l'une des causes. Enfin, la surveillance des reproducteurs est gérée conjointement par des acteurs publics (IFCE) et privés (stud-books).

Une évaluation de ce système de surveillance a été conduite, et ses points forts et carences ont ensuite été confrontés aux attentes et aux craintes de la filière en termes d'amélioration de cette surveillance. Les échanges avec la filière se sont déroulés au cours d'entretiens individuels mais aussi à l'occasion d'un atelier participatif organisé autour d'acteurs sanitaires équitiers et professionnels de la filière équine et/ou de la surveillance épidémiologique, pour réfléchir ensemble sur des pistes d'amélioration de la surveillance des maladies infectieuses équitiers en France. Cet atelier a favorisé le dialogue entre les acteurs de la filière qui ont montré une évolution de leur position, depuis les premiers entretiens menés lors de ce travail, vers une vision harmonisée et motivée de solutions conduisant à une surveillance plus efficiente (ce qui est à souligner dans le contexte d'une filière si hétérogène du point de vue de la diversité de ses détenteurs, du point de vue de leurs activités et de leur implication dans les questions sanitaires !). En effet, certains freins initialement identifiés se sont dissipés et il est né de cet atelier, de manière consensuelle, une liste de pistes de progrès, chacune ayant été évaluée sur son niveau de faisabilité, d'acceptabilité, d'impact et de priorité. Ces différents échanges et études ont permis de formuler plusieurs recommandations destinées à améliorer la surveillance épidémiologique des maladies des équidés, et de les prioriser. Il est à noter que le besoin d'interconnexion et d'instance coordonnante et orientant l'ensemble du système a prioritairement fait consensus.

Une mutualisation de ces diverses activités permettrait un meilleur suivi de la situation sanitaire, tout en optimisant les efforts. L'amélioration de la surveillance se traduirait par la fourniture de données plus fiables aux évaluateurs et aux gestionnaires de risque, ainsi qu'aux différentes composantes de la filière équine, afin de mieux lutter contre les principales maladies infectieuses équitiers. L'action à prioriser serait de restructurer l'organisation institutionnelle centrale de ce système de surveillance, en veillant à mettre en place une instance de pilotage chargée de définir précisément les objectifs et d'en contrôler l'adéquation avec les activités mises en place, aux côtés d'une instance opérationnelle centrale coordonnante et animant l'ensemble du système. Ces diverses recommandations ont permis de formuler, dans le contexte de l'ordonnance n°2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation, différentes propositions visant à la création d'un réseau sanitaire équin. L'existence d'un tel réseau assurerait :

- la coordination des actions de surveillance et de prévention,
- en lien avec les OVS au niveau régional et les autres structures en suivant l'articulation proposée dans ce travail,
- en mutualisant au mieux (en termes humain et financier) la surveillance des différents dangers sanitaires pour cette filière. Ce réseau apporterait une réelle plus-value en s'articulant avec les dispositifs existants et en apportant des compétences techniques et épidémiologiques pour l'animation du dispositif et l'analyse des données, en lien avec la « Plateforme ESA » et son cadre méthodologique. En outre, la genèse d'un tel réseau permettrait de créer une nouvelle synergie entre les acteurs centraux (personnels des services vétérinaires, IFCE, RESPE, Anses etc.) et les acteurs sur le terrain – agents, publics ou privés, de santé animale, éleveurs et détenteurs- à l'échelle de cette filière. Les diverses recommandations émises ont par ailleurs permis de formuler, dans le contexte de cette ordonnance, différentes propositions visant à la création d'un réseau sanitaire

équien. Elles concernent notamment la composition du réseau (réseau de détenteurs représentant la filière) et de la participation équitables de tous ses adhérents aux principales décisions ; sa structure organisationnelle et son articulation avec l'administration, les laboratoires et les différentes instances impliquées dans la surveillance et la gouvernance sanitaire ; ou encore la réflexion sur la gestion des cotisations... dont les détails sont présentés dans mon mémoire CEAV. L'existence d'un tel réseau assurerait : la coordination des actions de surveillance et de prévention, en lien avec les OVS au niveau régional et les autres structures en suivant l'articulation proposée dans ce travail, en mutualisant au mieux (en termes humain et financier) la surveillance des différents dangers sanitaires pour cette filière. Ce réseau apporterait une réelle plus-value en s'articulant avec les dispositifs existants et en apportant des compétences techniques et épidémiologiques pour l'animation du dispositif et l'analyse des données, en lien avec la « Plateforme ESA » et son cadre méthodologique.

Dans les contextes économiques et réglementaires actuels, aux côtés de la prise de conscience croissante des enjeux sanitaires, ce travail devrait conduire au développement des collaborations entre les différents acteurs de la filière, dans le domaine de l'épidémiosurveillance, après celles observées dans les domaines de la recherche, de la performance et de la santé. Les recommandations formulées concourront à la structuration de la filière équine qu'il pourra être envisagé de généraliser ou d'adapter à d'autres filières. La formalisation de ce réseau et son articulation avec la DGAL et la Plateforme ESA pourra notamment servir d'exemple pour celles-ci. Mais la filière devra continuer à avancer sur cet élan car il existe un certain nombre de pistes qu'il incombera aux professionnels de faire évoluer ou progresser à l'avenir.

Enfin, il serait utile que d'autres travaux viennent compléter cette étude. En effet, une évaluation économique du système de surveillance sur le modèle Oasis, associée à une étude épidémiologique avec analyse de risques alimenteraient la réflexion relative à la répartition des cotisations, par exemple, ou encore des travaux concernant l'articulation de ces réseaux sanitaires par filière avec le schéma de gouvernance sanitaire et notamment avec les ASR *etc.* En espérant que ce travail aidera la filière à continuer à s'organiser et faire évoluer ou avancer les pistes identifiées en vue d'une meilleure surveillance et d'une meilleure situation sanitaire des équidés en France, aux côtés de l'autorité administrative.

Ouverture de l'expertise sanitaire à la société : place des experts et place de la société dans la prise des décisions politiques

Nicolas HOLLEVILLE, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Mémoire rédigé sous la direction de Jean-Marie PILLON (Maître de conférences à Paris Dauphine).

Questions abordées par l'étude⁶⁸

La société est de plus en plus interrogative face à l'émergence de nouveaux risques que peuvent entraîner les décisions politiques. Dans cette « société du risque » (Beck)⁶⁹, les citoyens réclament le retour à un réel processus démocratique pour mettre en débat les conséquences à courts et à longs termes des nouvelles technologies censées apporter le progrès, et ainsi influencer sur les choix politiques.

Le niveau élevé d'instruction de la société, l'accès simple et rapide à la connaissance *via* internet, et la médiatisation importante de chaque catastrophe sanitaire, favorisent la prise de conscience des limites du progrès technologique et permet à chaque citoyen de se forger une conviction. Il en va de

68 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

69 Beck U., 2001. *La société du risque*. Aubier Eds, traduction de Risikogesellschaft (1re ed. Suhrkamp Verlag, 1986), Paris.

sa qualité de vie et de celle des générations futures, aussi les mouvements de contestation se font réguliers et parfois virulents face à une décision politique jugée éloignée et sous influence.

A une époque où les questions sanitaires atteignent une complexité sans précédent, l'expertise scientifique, outil d'aide à la décision politique, prend une place croissante dans les techniques modernes de gouvernement, et se trouve elle aussi interrogée par la société. Les critiques portent autant sur le champ scientifique (les choix méthodologiques, l'interprétation des données brutes, la gestion des incertitudes) que sur la légitimité des sciences comme outil d'aide à la décision pour défendre l'intérêt général. En effet, si l'objectivité des connaissances scientifiques est remise en cause, d'autres sources de connaissances (sociologiques, économiques, juridiques, etc.) ne peuvent-elles pas être mises en débat et venir amender l'éclairage scientifique ? C'est la place de l'expertise scientifique comme outil d'aide à la décision, de l'articulation entre l'évaluation et la gestion des risques qui sont ici questionnées. Face à un modèle d'organisation standard qui cherche à préserver l'expertise scientifique de toute prise en compte d'éléments non scientifiques, d'autres modèles proposent d'organiser l'inévitable défaut d'objectivité de la science et donc de l'expertise, soit en la procéduralisant sous la forme de « *parlements du savoir* »⁷⁰, soit en la confrontant aux autres sources de savoirs dans des « *forums hybrides* »⁷¹ pour en sortir un consensus négocié.

L'Anses⁷² est l'agence française en charge de l'expertise sur l'évaluation des risques portant sur les thématiques de l'environnement, du travail, de l'alimentation, de la santé et du bien-être animal et de la santé végétale. Elle réalise une expertise collective, indépendante, impartiale et transparente en s'appuyant sur des experts scientifiques sélectionnés sur leurs compétences et dont les possibilités de conflits d'intérêts sont connues, tracées et rendues publiques. Le travail d'expertise est encadré par un code de déontologie et repose sur une méthodologie formalisée et largement reconnue par les organisations internationales⁷³. Malgré ce dispositif d'expertise impartial et indépendant, malgré la séparation stricte et structurelle entre évaluation et gestion des risques, les avis d'experts de l'Anses restent une cible privilégiée pour des mouvements de société contestataires se sentant exclus de la décision politique.

En 2011, sous l'impulsion du Grenelle de l'environnement dont les conclusions réclamaient un processus de décision plus ouvert et pluraliste, l'Anses s'est engagée dans une démarche d'ouverture du processus d'expertise à la société. Cette ouverture de l'expertise devait accroître la qualité et la robustesse des contributions proposées par l'agence aux décideurs publics, ainsi qu'à la société et notamment aux parties prenantes (c'est-à-dire l'ensemble des catégories d'acteurs concernés ou affectés par les risques sanitaires ou environnementaux).

Cette volonté d'ouverture s'est concrétisée par une gouvernance de l'agence davantage à l'écoute de ses parties prenantes. Ainsi, leurs préoccupations sont intégrées dans la programmation de travail de l'agence et dans le cadrage de l'expertise. Plusieurs espaces de discussion réunissant l'Anses et les parties prenantes ont ainsi été mis en place pour compléter un conseil d'administration déjà pluraliste⁷⁴ : comités d'orientation technique, comités de dialogue, débats publics, etc. Par ailleurs, l'unité « Risques et société », rassemblant des compétences de sciences humaines et sociales, est chargée au sein de l'Anses d'organiser une veille pour capter les bruits et agitations de la société en lien avec les thématiques de l'agence. Elle assure ainsi un rôle de médiation entre la société et l'expertise et de traduction entre les préoccupations sociétales et le champ scientifique. Enfin, pour les sujets à fortes controverses, le collectif d'experts scientifiques est complété par des experts issus

70 Roqueplo P., 1991. *L'expertise scientifique : consensus ou conflit ?* In Autrement (Eds), La Terre outragée. Les experts sont formels (dirigé par Jacques Theys et Bernard Kalaora), Paris.

71 Callon M., Rip A., 1991. « Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. ». *Environnement, science et politique.*, 13, 227-238.

72 Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

73 Démarche d'analyse des risques formalisée dans le *Red book* publié en 1983 par le *National Research Council* aux Etats-Unis, et dans lequel l'expertise scientifique n'est qu'une partie de l'analyse des risques et porte sur l'évaluation des risques. Elle fournit un travail d'aide à la décision politique et à la gestion du risque qui constitue le second volet de l'analyse des risques. Un troisième volet concerne la communication sur les risques.

74 Le conseil d'administration de l'Anses est composé, en plus des représentants de l'agence, des cinq collèges du Grenelle de l'environnement : les pouvoirs publics, des partenaires sociaux, des organisations professionnelles et inter-professionnelles, des associations agréées, et des élus.

des sciences humaines et sociales, qui apportent un éclairage spécifique sur les problématiques traitées.

Cette ouverture de l'expertise à la société constitue, en théorie, un changement important dans la façon d'envisager l'expertise comme outil d'aide à la décision. En intégrant les préoccupations des parties prenantes dans le cadrage de l'expertise, le travail des experts se trouve en partie socialement contextualisé. D'autre part, l'intrusion d'experts des sciences humaines et sociales met à mal le sacro-saint principe d'une expertise objective et strictement scientifique. C'est pourquoi, nous avons voulu étudier le ressenti des experts scientifiques en charge du travail d'évaluation des risques face à cette évolution qui peut être ressentie comme une remise en cause de leur champ de compétence.

Notre étude montre que la perception des experts face à ce processus d'ouverture à la société est très hétérogène. Les différences tiennent notamment aux thématiques dans lesquels ces experts sont amenés à intervenir et donc à la mise en pratique réelle du processus. De fait, sur les trois experts que nous avons interrogés, les deux exerçant en santé animale n'ont pas connaissance de la charte d'ouverture de l'expertise à la société signée par l'Anses en 2011, tandis que celui intervenant dans les risques environnementaux (thématique socialement plus sensible), connaît la charte et a été confronté à sa mise en pratique.

D'autre part, si tous les experts reconnaissent une légitimité de la société à questionner l'expertise, il apparaît des positions divergentes quant à l'intégration de préoccupations sociétales dans le travail d'expertise lui-même. Pour certains, l'expertise ne consiste qu'à une synthèse de données scientifiques en lien avec une question elle-même scientifique et en dehors de toute problématique sociétale. On retrouve dans cette attitude une approche rationaliste des sciences et de l'expertise dans laquelle l'objectivité de la science ne peut être remise en cause. Dans la continuité de cette approche, la phase d'expertise est perçue comme devant être purifiée de toute interférence non scientifique et totalement disjointe de la prise de décision. Il y a une vision très séquentielle entre l'évaluation et la gestion du risque, ainsi que des responsabilités qui incombent à chaque phase, et l'expert se garde bien de chercher à influencer de quelque façon que ce soit le décideur à travers la synthèse des faits scientifiques. Pour d'autres, les conclusions formulées à l'issue de l'expertise des faits scientifiques devraient être modulées en intégrant les contraintes du terrain, notamment économiques ou réglementaires. Il s'agit d'améliorer l'utilité de l'expertise fournie au décideur grâce à une analyse de faisabilité des recommandations proposées. Certaines institutions d'expertise appliquent déjà une telle démarche, par exemple l'INSERM qui complète son expertise scientifique par une expertise « opérationnelle ». Dans cette approche, l'audition des parties prenantes au cours du travail d'expertise est jugée nécessaire pour collecter les informations de contexte (technique, économique, faisabilité, etc.) qui ne sont pas connues par les experts.

Il ne s'agit pas là pour l'expert de se laisser influencer et tous les experts admettent que les parties prenantes ne sont pas objectives et doivent donc être écoutées avec prudence.

Concernant l'intégration des sciences humaines et sociales dans les comités d'experts, le constat est beaucoup plus sévère. Soit les experts interrogés n'y ont pas été confrontés, soit l'utilité de l'apport a été jugée très insuffisante. Il apparaît que des blocages culturels restent à lever entre sciences « dures » et sciences « molles ». Ces blocages portent à la fois sur la sémantique mais aussi sur les méthodologies de travail. L'apport potentiel des SHS dans l'expertise n'est cependant pas rejeté en bloc, notamment lorsqu'il s'agit des risques liés à des comportements humains. Un expert résumera sa position en disant « *il y a peut-être un potentiel mais [...] pour l'instant il n'est pas pleinement exprimé* ».

Enfin, la confrontation des experts avec la société lors de débats publics reste toujours une épreuve difficile. Si tous reconnaissent devoir rendre des comptes à la société, ils attendent un débat apaisé, rationnel, et portant sur les faits scientifiques et non sur des postures idéologiques. Cependant, l'expert qui exprime un « scientifiquement vrai » dépassionné et socialement décontextualisé ne participe pas à un débat situé dans le même registre que le citoyen qui défend une conviction personnelle. Tandis que le discours de l'expert est lié par une vérité scientifique jugée presque indiscutable, le citoyen, profane, peut s'octroyer le droit de prendre une position sans fondement rationnel. Le débat ne se fait pas à armes égales ni avec les mêmes règles du jeu, que ce soit en termes de contraintes argumentaires ou en termes de responsabilités.

Ainsi, il apparaît qu'en ouvrant son expertise à la société, l'Anses s'est engagée sur des terres largement inconnues par ses experts, et qui restent à explorer. Notamment, le processus d'ouverture en cours modifie certainement (peut-être imperceptiblement) les relations et la confiance entre l'agence, ses parties prenantes et plus largement la société, et le gestionnaire du risque.

Si nous avons voulu voir dans cette ouverture une tentative d'acculturation réciproque entre l'expertise et la société, il apparaît que dans cette démarche, c'est bien l'Anses qui est proactive. L'agence cherche en effet à écouter la société pour mieux la comprendre et porter attention à ses préoccupations, et parallèlement l'Anses participe à l'information des citoyens et à la diffusion de connaissances scientifiques pour permettre à la société de participer au débat. Dans cette acculturation réciproque, il est difficile d'identifier les motivations de l'agence, et de distinguer ce qui relève d'une volonté de limiter les controverses et donc indirectement de faciliter l'acceptabilité des décisions prises sur le fondement de l'expertise, de ce qui relève de l'utilité de l'expertise pour la société et la contribution au débat public. Cependant, les fortes réticences de l'administration à l'ouverture de l'Anses, dont nous ont fait part plusieurs agents de l'agence, laissent à penser qu'il n'y a pas dans cette démarche de but caché.

Enfin, en considérant l'expertise comme un objet-frontière (Star, Griesmer, 1989), nous montrons que l'ouverture de l'expertise de l'Anses à la société correspond à un processus d'intégration de la société dans une communauté de travail initialement biculturelle et composée des scientifiques et des politiques. L'expertise ouverte peut alors être considérée comme l'objet qui formalise la trilogie experts-décideur-société et redonne ainsi un poids à la société dans la prise de décision. En effet, en ouvrant le binôme expert-décideur à la société, l'expertise moderne modifie l'équilibre des relations entre chacun des groupes d'acteurs. Il se crée vraisemblablement une redistribution des pouvoirs entre experts, gestionnaires et société. L'idée d'une expertise plus robuste, largement affichée dans le cadre du processus d'ouverture, laisse à penser que le poids de l'expertise dans la décision s'en trouve renforcé. La société (ou tout du moins les parties prenantes), initialement largement absente de l'expertise, est maintenant en mesure de remonter des préoccupations, d'interpeller l'expertise sur le cadrage de son travail, voire de la questionner sur des points méthodologiques. A l'évidence elle se trouve aussi renforcée.

Ainsi, l'ouverture de l'expertise à la société est d'abord un processus dont les conséquences restent à analyser, et qui fournit à ce titre un terrain d'étude large et passionnant. Ce qui s'y joue n'est pas anodin et relève non seulement de la place des sciences dans les décisions politiques, mais aussi du retour à une certaine forme de démocratie dans la décision. Et si l'Anses a aujourd'hui mis en place une démarche de « démocratie consultative » au cours de laquelle des représentants d'intérêt font part d'avis non contraignants et non liants pour l'autorité gestionnaire du risque, cette ouverture s'inscrit vraisemblablement dans une démarche plus large de démocratie participative, c'est-à-dire de participation du public à l'élaboration de la décision politique, démarche déjà présente en droit de l'environnement et de l'urbanisme. Cette démocratie participative reste encore largement hypothétique mais chacun s'interroge sur sa pertinence, comme le suggère aujourd'hui les nombreux débats organisés sur ce thème. De nouveaux concepts apparaissent alors (« le citoyen-expert », « l'expert d'usage » ou « l'expertise profane ») qui viennent bousculer l'expertise traditionnelle, et cherchent à légitimer la place du citoyen dans le processus d'expertise. Car en effet, si l'expertise scientifique peut aider à la décision politique, ces décisions se prennent et modifient d'abord le monde dans lequel vit le citoyen.

Le processus de fabrication des normes européennes examiné à l'aune de la dichotomie arbitraire technique versus politique

Hadrien JAQUET, Inspecteur Elève de la Santé Publique Vétérinaire, 2014-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 12 avril 2016 au 22 juillet 2016 à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne. Mémoire rédigé sous la direction de Louise DANGY (UMR CNRS Triangle SciencesPo Lyon)

Questions abordées par l'étude⁷⁵

Envisager l'examen du processus de fabrication des normes européennes à l'aune de la dichotomie arbitraire technique *versus* politique a requis avant toute chose de connaître les différentes significations attribuées au terme norme mais également d'être en mesure d'établir une correspondance entre les normes européennes et les significations s'y rapportant.

Le terme norme provient du latin *norma* qui signifie équerre ou règle. Cette étymologie se retrouve dans la définition proposée par le dictionnaire Larousse selon lequel la norme constitue une règle, un principe ou encore un critère auquel se réfère tout jugement. Une norme est donc souvent définie en première approche comme une description de ce qui devrait être selon un point de vue déterminé et on pourrait finalement comparer la norme à une certaine forme de prescription. Les normes appellent en outre à une sanction en cas d'écart à la prescription ; cette sanctionnabilité les distingue, au moins sur le plan théorique, des valeurs et des simples habitudes. La notion de norme est utilisée et représentée comme marqueur d'un modèle social, comme règle de droit et comme ligne directrice.

Pour faciliter la lecture de ce résumé, nous qualifierons ces différentes représentations respectivement de norme sociale, de norme juridique et de norme souple. A l'échelle de l'Union Européenne, les directives, les règlements, les décisions, les actes délégués et les actes d'exécution constituent des normes juridiques tandis que les conclusions du Conseil, les résolutions du Parlement Européen et les communications de la Commissions constituent des normes souples. Ce bref inventaire n'est pas exhaustif.

Quoi qu'il en soit, en soixante ans, l'Union Européenne a produit des politiques publiques, des normes et des procédures peu à peu intégrées par les Etats membres. Malgré un budget annuel équivalant à seulement 1% de la richesse produite chaque année par les Etats membres, l'Union Européenne dispose aujourd'hui d'un système de gouvernance développé et doté d'une forte capacité d'édiction de règles dans certains secteurs en raison de son pouvoir réglementaire. Toutefois, sur le plan qualitatif, l'activité législative de l'Union Européenne s'avère plus contestée. En témoignent les divers articles de presse fustigeant la volonté de la Commission Européenne de vouloir réglementer les chasses d'eau en limitant à six litres d'eau pour une évacuation normale et trois litres pour une chasse économique. Cette normalisation technique de la chasse d'eau alors même que la crise économique affecte l'Europe suscite de vives incompréhensions de la part de la société civile. La consommation d'eau des toilettes et des urinoirs pose certes des problèmes en matière d'environnement, mais pour certains, s'y atteler représente un gaspillage d'argent public. Au niveau politique pourtant, les Etats membres se sont accordés à l'unanimité, lors de la session du Conseil Environnement du 21 juin 2011, sur la nécessité de protéger les ressources en eau et de gérer de manière durable et intégrée l'eau dans l'Union Européenne et au-delà. Au final, la proposition technique de la Commission visant à réglementer les chasses d'eau ne s'inscrit-elle pas dans le prolongement de la volonté politique des Etats membres ? Et, pour reprendre la classification élaborée précédemment, la norme juridique ne s'inscrit-elle pas dans le prolongement de la norme souple ? Ces deux questions ne constituent pas en soi une véritable problématique mais ont été suffisamment éloquents pour m'interpeller et m'inciter spontanément à accorder toute mon attention à cet aspect. Il m'est alors apparu que les acteurs contribuant à la fabrique de la

75 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

norme opéraient pour la plupart une distinction entre ce qui relevait du politique et ce qui relevait du technique. Qu'il s'agisse du contenu de la norme en lui-même ou de la façon dont celui-ci est produit. Ce constat initial a particulièrement attisé mon intérêt de par les nombreuses questions qu'il soulevait et, de spontanée, mon attention est devenue délibérée. En effet, cette séparation entre le technique et le politique renvoie à questionner la signification de ces termes. De même, elle invite également à questionner les raisons pour lesquelles les acteurs opèrent une telle distinction. Est-ce en lien avec les arènes où est discutée la norme ? Est-ce corrélé au cadre juridique et institutionnel dans lequel s'élabore la norme ? S'agit-il d'une distinction basée sur la nature des acteurs, voire la perception des acteurs, qui portent cette norme dans les différentes arènes ? Enfin, pourquoi ne s'agirait-il tout simplement pas du sujet couvert par la norme ?

Il m'était impossible de répondre de façon approfondie à l'ensemble de ces interrogations puisque chacune d'elles constitue une problématique à part entière dont l'étude aurait débouché sur une ramification complexe de sous-problématiques. J'ai donc arbitrairement transformé ce conglomerat mal délimité de questions en un fil conducteur : l'examen du processus de fabrication des normes européennes à l'aune de la dichotomie technique *versus* politique. En effet, le choix d'un tel fil conducteur offrait à la fois une méthode de réflexion tout en assurant une continuité logique dans l'analyse.

Ainsi, dès les premiers jours du stage, j'ai constaté que l'essentiel des acteurs avec lesquels j'ai eu l'occasion d'échanger opéraient sans qu'ils en aient réellement conscience une distinction entre ce qui relevait de l'expertise, de la technique et ce qui relevait du politique. Les différentes situations que j'ai retranscrites dans le mémoire ont mis en évidence l'omniprésence de la distinction opérée entre le technique et le politique par les acteurs intervenant dans le processus de fabrication de la norme. Ces exemples ont démontré dans le même temps la vacuité d'une véritable dichotomie tant le technique et le politique semblent interpénétrés. Pourtant, puisque cette distinction existe malgré tout dans l'imaginaire des acteurs, nous avons proposé une définition indigène des termes technique et politique afin de poursuivre plus avant notre analyse.

Nous avons qualifié de technique tout raisonnement, décision ou action réalisée visant à influencer le processus de fabrication d'une norme européenne et ne prenant en considération que des informations étayées par l'expertise, c'est-à-dire des données ayant été produites sur la base d'une science objective et non instrumentalisée. A l'inverse, nous avons qualifié de politique tout raisonnement, décision ou action visant à influencer le processus de fabrication d'une norme européenne et ayant mobilisé de façon consciente divers éléments de contexte à l'exception d'informations étayées par l'expertise. Le caractère conscient de la mobilisation d'éléments de contexte autres que ceux provenant de l'expertise est primordial puisqu'il permet d'exclure les réactions instinctives non motivées préalablement par l'atteinte d'un objectif particulier relatif au processus de fabrication de la norme.

Après avoir conclu que le technique et le politique cohabitaient et s'interpénétraient du fait de l'absence d'une frontière tangible, nous nous sommes posés la question du support de cette cohabitation. Nous sommes partis de l'hypothèse que la norme juridique, loin de séparer le technique et le politique, parvenait à réunir ces deux univers pour constituer le support de cette cohabitation. Ce postulat répondait au concept d'objet-frontière. Cette notion est, en effet, utilisée pour expliquer comment des acteurs hétérogènes, dont les objectifs et les modes d'action divergent, parviennent à se coordonner sur un projet commun pluridisciplinaire d'accroissement de la connaissance. Ici encore, nous avons illustré notre démonstration à l'aide de situations rencontrées au cours du stage. Nous avons alors clos la première partie du mémoire en concluant à l'interpénétration du technique et du politique puisqu'il était d'avantage question d'un curseur que d'une séparation stricte. Dans la deuxième partie, nous avons porté la focale sur les règles institutionnelles afin de déterminer dans quelle mesure elles contribuaient à déplacer ce curseur. Cette réflexion s'est inscrite dans la lignée des courants néo-institutionnalistes, en particulier des sous-courants de l'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme des choix rationnels. En effet, pour déterminer si les règles institutionnelles contribuaient ou non à politiser la norme, nous nous sommes intéressés à la relation entretenue entre les institutions et le comportement des individus. En d'autres termes, et pour reprendre la définition indigène du terme politique proposée en première partie, nous avons cherché à mettre en

évidence comment les règles institutionnelles pouvaient inciter les acteurs à mobiliser ou à ne pas mobiliser des éléments de contexte qui ne soient pas étayés par l'expertise. Cette réflexion fut menée en trois temps distincts. Nous nous sommes tout d'abord attardés sur les règles institutionnelles découlant de la norme elle-même avant de nous pencher sur les règles qui régissent son adoption. Le troisième temps fut consacré à une étude comparative des règles institutionnelles entre le Parlement européen et le Conseil afin d'apprécier leurs influences respectives sur la politisation de la norme. Afin de rendre ce résumé plus parlant et illustrer l'importance des règles institutionnelles dans la politisation de la norme, nous avons extrait du mémoire l'exemple ci-après :

Le Conseil adopte les normes juridiques à la majorité qualifiée, ce qui correspond à au moins 55% des pays de l'Union Européenne (16 pays sur 28) et au moins 65% de la population de l'Union Européenne. A l'inverse, une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des Etats membres participants, plus un membre. Il est retenu dans la pratique qu'une minorité de blocage doit représenter plus de 35% de la population et inclure au moins quatre Etats membres. Par exemple, l'Allemagne, la France et la Pologne représentent 36,44% de la population européenne. Il suffit à ces trois pays d'être soutenus par n'importe quel autre Etat membre pour constituer une minorité de blocage. En revanche, une coalition composée par l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la République Tchèque et la Slovénie représente 10,23% de la population européenne et ne constitue donc pas une minorité de blocage. Il ressort de ces deux exemples que les Etats membres disposant d'une population conséquente sont plus aisément en mesure de refuser les points qui ne satisfont pas leurs intérêts. Cet élément constitue un des facteurs expliquant pourquoi les « gros » pays s'attachent davantage à défendre toutes leurs positions que les « petits » pays lors des réunions de travail. Pour éviter une dispersion des ressources administratives, mieux vaut en effet pour les « petits » pays se concentrer sur les points majeurs ou ceux qui sont déjà portés par les « gros » pays.

Après avoir examiné la manière dont les règles institutionnelles déplaçaient le curseur entre le technique et le politique, nous nous sommes efforcés dans la troisième partie de décortiquer les différentes stratégies de politisation de la norme utilisées par les acteurs gravitant au sein du Conseil pour influencer sur son processus de fabrication. J'ai, en effet, pu constater empiriquement au cours de mon stage les tentatives de certains acteurs de politiser la norme, c'est-à-dire de s'extraire volontairement des considérations techniques et des arguments rationnels pour mieux influencer sur le devenir de la norme. Par exemple, la maîtrise de la temporalité constitue un outil permettant à un acteur de s'affranchir partiellement des considérations scientifiques et techniques régissant usuellement la négociation d'une norme. Il existe notamment une tactique de négociation qui vise à instiller un sentiment d'urgence à la partie adverse pour forcer la décision et remporter davantage de concessions. Cette méthode a d'ailleurs été employée par la Présidence néerlandaise pour obtenir de la part du Conseil un mandat de négociation suffisamment flexible lui permettant de conclure un accord avec le Parlement européen à l'occasion des négociations en fin de première lecture, les trilogues informels. C'est ainsi qu'un document de travail a été distribué en réunion d'attachés alors même qu'il était prêt depuis la veille. De plus, les Etats membres devaient l'analyser et transmettre leurs commentaires à la Présidence avant le lendemain soir. Même si cela reste difficile à prouver, il semble que les Etats membres se soient montrés moins rigides sur leurs positions du fait des délais resserrés qui leur ont été imposés.

En outre, nous avons tâché d'identifier les contraintes susceptibles d'entraver les efforts d'un acteur cherchant à politiser une norme. J'ai observé au cours de mon stage qu'un acteur désireux de politiser une norme pouvait se heurter à trois types de contraintes : les normes sociales telles qu'évoquées en introduction de ce résumé, une obstruction passive de la part de certains acteurs voire une volonté délibérée de dépolitiser la norme. Les contraintes extérieures entravant la politisation de la norme sont, en effet, diverses et variées. Par exemple, une instruction envoyée par le Secrétariat Général des Affaires Extérieures à un conseiller quelques heures à peine avant le début d'une réunion empêche une politisation au niveau européen de la norme. Il est, en effet, plus compliqué pour le conseiller dans le laps de temps imparti de s'approprier les instructions et de contacter dans la foulée ses homologues pour avoir une première idée de l'ambiance des

négociations à venir. Dans le même ordre d'idée, une note de préparation au COREPER I qui aurait été envoyée tardivement par un conseiller ne laissera pas le temps au Représentant Permanent Adjoint de contacter les Représentants Permanents Adjointes des autres Etats membres pour, par exemple, former des alliances en vue d'une minorité de blocage.

Enfin, à l'occasion de la conclusion du mémoire, nous avons rappelé combien la frontière entre le politique et le technique s'avère extrêmement poreuse et combien elle reste difficile à délimiter tant les représentations que les acteurs s'en font divergent. Pourtant, technique et politique constituent bien deux notions distinctes qu'il serait vain de vouloir rassembler en une seule. Distinctes mais non séparées puisque nous avons démontré leur coexistence à travers l'objet-frontière que constitue la norme européenne. Par ailleurs, le fil conducteur utilisé pour l'étude a offert une méthode d'analyse permettant de restreindre l'étendue du champ d'investigation. En corollaire, plusieurs des pistes de réflexion sont restées inexplorées et pourraient être approfondies par le biais d'une étude complémentaire. Par exemple, nous n'avons pas mis à jour les causes expliquant l'existence d'une dichotomie technique *versus* politique dans l'imaginaire des acteurs impliqués dans la fabrication de la norme. De même, il serait intéressant de prolonger la réflexion en investiguant auprès du Parlement européen et de la Commission afin de corroborer ou d'infirmer certaines des hypothèses avancées spécifiquement pour l'enceinte du Conseil.

La représentation des « Abandonnés de la République » : Un enjeu concurrentiel dominé par le Parc Amazonien de Guyane

Stéphane LARRECHE, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 12 avril 2016 au 22 juillet 2016 à la DAAF de Guyane. Mémoire rédigé sous la direction de Franck FOURES (DAAF de Guyane)

Questions abordées par l'étude⁷⁶

« Les acteurs publics et privés, qui s'efforcent d'inventer des solutions, se heurtent à des représentations, fruit de l'ignorance, des préjugés, du manque de respect de l'histoire et de la culture de ces peuples « premiers » »⁷⁷.

Cette citation extraite d'un récent rapport parlementaire sur la situation des Amérindiens de Guyane pointe du doigt l'incapacité des acteurs publics à prendre en compte les spécificités amérindiennes dans les politiques publiques. En France, la question des droits des peuples premiers s'est toujours posée en extrême périphérie d'un Etat encore très centralisé. Le pays y est pourtant directement confronté, notamment avec les communautés amérindiennes qui vivent sur le territoire de la Guyane. Certains scientifiques et associations qualifient ces peuples d'« abandonnés de la République »⁷⁸ et accusent l'Etat français de laxisme et de mépris à l'égard des populations amérindiennes, notamment sur les questions de l'empoisonnement au mercure et des carences dans la lutte contre l'orpillage. Il s'avère que la représentation de ces populations revêt localement un fort enjeu stratégique pour la mise en œuvre de politiques publiques centrales, comme celles sur la santé. Cette question de la représentation des Amérindiens constitue ainsi un enjeu important d'affirmation et de pouvoir pour ces acteurs qui souhaitent peser dans la décision publique. Face à une représentation institutionnelle qui peine à trouver sa place, l'étude menée décrit comment certains acteurs locaux ont réussi à s'imposer dans l'espace laissé vacant via certaines formes de représentation originales et ont vraisemblablement contribué à freiner en retour, dans certains cénacles, l'essor de la représentation officiellement reconnue. Elle permettra de démontrer comment le Parc amazonien de Guyane, avec son modèle de représentation, parvient à se positionner comme un acteur incontournable, dès lors

⁷⁶ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

⁷⁷ Rapport de 2015 de la sénatrice Aline Archimbaud et la députée Marie-Anne Chapdelaine, missionnées par le premier ministre, Manuel Valls, afin d'établir le bilan des actions dans le contexte particulier de la Guyane.

⁷⁸ Gery Y., Gruner C., Mathieu, A., Les Abandonnés de la République, éditions Albin Michel (2014).

qu'il s'agit d'intervenir en territoire amérindien.

Il convient d'avoir à l'esprit le contexte qui a conduit à la construction de la problématique. La mission a débuté avec mon implication dans le groupe de travail mercure-alimentation de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), missionné pour réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour réduire l'exposition alimentaire des populations amérindiennes au mercure. Assez rapidement d'autres sujets ont émergé, tels l'intoxication au plomb, les suicides, le mal-être des populations, l'amélioration de la santé, l'influence des missions évangélistes... En outre les participants de ce groupe, acteurs institutionnels et associatifs ont exprimé presque unanimement des critiques sur la non-participation des communautés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le cadre de la construction d'un projet de recherche communautaire participatif, il est apparu nécessaire de partir sur le fleuve pour rencontrer les acteurs qui travaillent en lien direct avec les populations et m'imprégner auprès d'eux des conditions de vie des populations locales. Cependant, outre les difficultés logistiques habituellement rencontrées, l'organisation même d'une expédition avec les acteurs de terrain s'est avérée compliquée. Il m'est alors apparu que l'accès à cette population était une ressource rare protégée par certains de ces acteurs. C'est ce constat qui a orienté ma réflexion autour de l'enjeu de la représentation des Amérindiens pour les acteurs présents sur le terrain.

L'étude s'est bâtie sur une recherche bibliographique pour définir les cadres théoriques de référence en sciences sociales et politiques. L'analyse s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs avec les différents contacts identifiés ou recommandés par les participants du groupe de travail, en fonction de leur implication sur la thématique mercure - alimentation et/ou la mise en place de projets de recherche sous forme participative avec des communautés. La plupart des entretiens ont été réalisés en face à face, certains par téléphone ou Skype pour des raisons pratiques, et ont été partiellement retranscrits. Lors de la mission sur le fleuve, des échanges avec les acteurs locaux, agents de santé, délégation du Parc amazonien de Guyane et médiateurs associatifs ont permis de compléter ces entretiens.

Une première partie fait l'analyse historique de la prise en compte croissante des questions amérindiennes qui a abouti récemment à une tentative d'institutionnalisation de la représentation de ces populations via le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinigués (CCPAB) et dans la gouvernance du Parc amazonien de Guyane. L'étude montre toutefois que ces représentations sont à ce jour encore peu impliquées dans la construction de politiques publiques pourtant au cœur des problématiques amérindiennes, comme celle du mercure. Elles peinent d'autant plus à trouver leur place, que d'autres acteurs ont investi le terrain, avec d'autres modèles de représentation. La seconde partie centrée sur la représentation par les « experts » présente les modes d'affirmation de deux types d'expertise très éloignés, en décrivant la figure du médecin et de l'anthropologue, dans ce rôle de « porte-parole » des communautés Amérindiennes. La dernière partie s'intéresse au modèle de représentation par la médiation, où l'Amérindien est employé par les institutions. Cette partie montrera comment cette dernière forme de représentation des populations amérindiennes, largement mise en œuvre par le Parc amazonien de Guyane, lui confère une place centrale et incontournable.

Les Amérindiens représentent 4% de la population guyanaise et se sont aujourd'hui sédentarisés autour des bassins de vie du Haut-Maroni et du Haut-Oyapock. Ils vivent traditionnellement de la pêche, de la chasse et pratiquent une agriculture itinérante sur abattis-brûlis⁷⁹. Ils doivent aujourd'hui faire face à de graves enjeux sociaux et sanitaires (suicide, insécurité, orpaillage, intoxication alimentaire, obésité). Les enjeux très particuliers auxquels ils sont confrontés nécessitent une prise en compte adaptée de leurs spécificités. Cette première partie s'intéresse à la lente construction d'une institutionnalisation de la représentation des spécificités amérindiennes.

En 1951, le Territoire de l'Inini, auquel appartiennent les terres amérindiennes, est intégré avec le statut d'arrondissement de l'Inini au département de la Guyane. Ce n'est qu'en 1967 que la Guyane devient un département avec la fin de l'exception de l'Inini et la volonté politique d'assimilation des

79 Pratiques agricoles caractérisées par le défrichement de petites surfaces de forêt, la mise en culture puis la jachère et l'itinérance des parcelles cultivées (Tsayem-Demaze & Manusset, 2008).

Amérindiens, à qui la citoyenneté française est proposée. Les années 1970-80 voient apparaître les premières revendications des Amérindiens, portées par les mouvements activistes dans le bassin amazonien et sur le plan international. A partir de 1984, c'est par le biais des associations autochtones que les Amérindiens de Guyane entrent dans l'espace politique.

Sur le plan législatif, un premier décret foncier de 1987 reconnaît l'existence des peuples autochtones avec l'instauration de zones de droits d'usages collectifs (ZDUC). La Guyane, en tant que département d'outre-mer (DOM), est soumise à l'article 73 de la Constitution et par conséquent, à l'applicabilité de plein droit des lois et des règlements. Les quelques mesures d'adaptation, pour tenir compte de la situation particulière des DOM sont souvent interprétées de façon très restrictive par le Conseil Constitutionnel et les rares lois portant statut de ces populations ne furent jamais votées. Ce n'est que plus récemment que deux lois ont marqué une étape importante vers une meilleure représentation des populations coutumières et une garantie de leurs intérêts spécifiques : celle portant la création du Parc amazonien de Guyane (PAG)⁸⁰, qui assure la participation des autorités coutumières à son Conseil d'administration, et celle qui institue un Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinengués (CCPAB)⁸¹.

Alors que l'objectif poursuivi avec une représentation officielle est à la fois d'assurer la participation aux décisions et de renforcer l'intégration des populations amérindiennes et bushinengués dans la société guyanaise, un constat s'impose : sous sa forme officielle, la représentation des populations amérindiennes reste peu impliquée dans la construction des politiques publiques pourtant au cœur des problématiques amérindiennes, comme celle du mercure.

L'institutionnalisation qui vise à une représentation des populations de l'intérieur peine encore à trouver sa place. Cela est d'autant plus vrai que d'autres acteurs ont d'ores et déjà investi ce terrain, avec d'autres modèles de représentation, très différents, celui de l'expert ou bien celui de la médiation.

Les formes de représentation implicites reposent souvent sur un individu du groupe qui est représentatif et reflète l'opinion de ce groupe. Il y a donc bien ici un paradoxe avec l'idée d'un modèle qui place l'expert au centre des représentations des populations amérindiennes. Cette deuxième partie s'intéresse au modèle de représentation de l'expert avec la description des modèles mis en place par le médecin et l'anthropologue. Alors que leurs compétences sont très éloignées, ils s'avèrent en concurrence pour s'affirmer légitimes afin d'assurer une représentation informelle des populations amérindiennes.

Lorsqu'on s'attache à décrire les acteurs dans le domaine de la santé, il apparaît d'emblée une forme distanciée de gestion de la santé, incarnée par l'ARS et le médecin coordonnateur des Centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS). Ceux-ci n'ont que des contacts indirects avec les populations. A l'inverse, le Docteur Rémi Pignoux, médecin en santé publique, est responsable du Centre départemental de prévention et vaccination (CDPV). Ses consultations de prévention régulières l'amènent à entretenir des relations étroites avec les populations et à acquérir des connaissances plus poussées de l'environnement amérindien. Il intègre dans sa pratique des notions qui sortent de son champ strict de compétences. L'acquisition de connaissances en sciences humaines, comme l'anthropologie ou l'ethnologie, confère à sa fonction de nouveaux atouts. En tant qu'observateur « étranger » qui adapte sa pratique et intègre ces connaissances nouvelles, il parvient à réduire l'espace entre les deux mondes et à renforcer son pouvoir de marginal sécant. Son appartenance à une structure à vocation non médicale, la Collectivité territoriale de Guyane, lui permet d'assurer une représentation directe dans les instances où sont discutées les problématiques liées à la santé des Amérindiens. Il s'y sait incontournable et entre fréquemment dans un rapport de force avec les institutions qu'il juge éloignées des réalités du terrain.

L'autre modèle de l'expert est celui des anthropologues. Un consensus très net s'est tissé entre eux

80 J.O. du 15 avril 2006, p. 5682, art. L331-15-1 à L 331-15-7 du Code de l'Environnement.

81 Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. J.O. du 22 février 2007, p. 3220. Cf. également le décret n°2008-562 du 17/6/08 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane, J.O., 18/6/08.

pour une répartition géographique ou thématique de leur sphère de légitimité restreignant ainsi le nombre d'acteurs disponibles en tant que porte-parole pour les autorités en fonction des territoires ou sujets abordés.

L'anthropologue a une connaissance approfondie de l'homme, de sa culture et de son identité. Elle a été acquise par la formation initiale et au cours des expériences passées. L'expert possède une connaissance fine de son sujet ce qui lui assure une certaine légitimité auprès des institutions. Lors des instances traitant des questions amérindiennes, il se fait le défenseur des spécificités culturelles des Amérindiens et du fonctionnement de leurs communautés. Ces compétences sont spécifiques et apparaissent comme une ressource rare qui, tout en faisant le lien entre les deux mondes, renforce son pouvoir de marginal sécant.

Tout en défendant ainsi les populations locales, ces experts parviennent à verrouiller l'accès à cette source de pouvoir que leur confèrent leurs liens étroits avec ces populations. Ce faisant, ces deux types d'experts ont construit dans de nombreux cénacles, notamment ceux où se traitent les questions liées à la santé, une forme « d'incontournabilité ». Cette situation leur permet d'avoir un accès direct et presque garanti aux autorités publiques dont ils sont souvent tributaires en termes de financement de projet, tout en leur permettant d'exercer une posture très critique vis-à-vis de ces mêmes autorités et ce sans craindre d'être exclus du jeu.

Cette forme originale de représentation par l'expertise côtoie une autre forme de représentation alternative à la représentation institutionnelle, la représentation par la médiation. L'Amérindien, employé par les institutions, notamment le Parc amazonien de Guyane, constitue ici un marginal sécant qui joue le rôle décisif d'intermédiaire entre les deux mondes.

Aux missions classiquement dévolues aux parcs nationaux, s'ajoute pour le PAG celles liées au développement social, économique et culturel des communautés d'habitants. En instaurant le dialogue avec les populations, le Parc parvient à réconcilier les enjeux d'un parc national avec une logique réglementaire étatique sur les aires protégées, et les enjeux locaux du territoire. Plusieurs instances de gouvernance ont été mises en place par le décret de création du PAG, dans lesquelles les autorités coutumières et les communautés autochtones sont représentées aux côtés des collectivités territoriales et des services de l'Etat (le conseil d'administration⁸²) mais aussi des organismes et des socioprofessionnels présents sur le territoire (le comité de vie locale⁸³). Outre cette forme officielle de participation, le PAG a su octroyer aux populations une vraie place au cœur de l'institution avec l'institutionnalisation de la médiation.

Avec le modèle de la représentation par la médiation, l'Amérindien en tant que médiateur, accompagne l'expert, médecin ou anthropologue, évolue à ses côtés et l'assiste. Il est le facilitateur des interactions entre l'expert et les populations, contribuant ainsi au renforcement du pouvoir de marginal sécant de l'expert, qui continue d'assurer leur représentation. Ce développement de la médiation et de l'emploi de représentants choisis de la population Amérindienne est tel au niveau du Parc, qu'on pourrait considérer le Parc en lui-même comme marginal sécant en tant qu'acteur collectif. Fort d'avoir su institutionnaliser l' enrôlement des Amérindiens, le Parc occupe dorénavant une place centrale et incontournable dès lors qu'il s'agit de répondre aux enjeux de ces populations. On retrouve ainsi l'intervention du Parc dans de nombreuses sphères où se débattent des sujets très éloignés de la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Il est bien sûr très fortement associé et moteur sur la thématique du mercure, mais il a aussi été jugé naturellement légitime pour être porteur d'un projet sur l'alimentation et la santé des Amérindiens (sur lequel je travaillais dans le cadre de mon CEAV).

Faute de temps et d'un manque certain de matériau pour pousser l'analyse stratégique plus loin, je n'ai pas pu développer les raisons qui font que ces trois modèles de représentation : institutionnelle, par l'expertise, et par la médiation, à ce stade, ne semble pas rentrer en conflit ouvert. Toutefois, l'hypothèse que j'ai formulée d'un frein à l'institutionnalisation de la représentation des Amérindiens via ces modes informels de représentation me semble fondée. Pour aller plus loin sur cette question

82 Les membres du conseil d'administration débattent des positionnements stratégiques et fixent les grandes orientations de l'action du parc.

83 Les membres du comité de vie locale, organe consultatif semblable à un conseil économique et social, traitent des préoccupations et propositions des territoires et se prononcent sur les grands dossiers comme la charte.

importante et pour valider ou affiner les résultats du présent travail, une étude complémentaire serait nécessaire.

A l'issue de cette étude, j'ai souhaité être force de proposition en mettant en avant quelques pistes de recommandations. Une recommandation n'ayant de sens que pour un groupe d'acteurs donné, je privilégierais ici les recommandations s'adressant aux autorités publiques (notamment l'ARS et secondairement la DAAF). En effet, elles auraient un intérêt évident à accroître l'offre de représentation de la population amérindienne, pour éviter d'être coincées face à une poignée d'acteurs incontournables qui posent des conditions drastiques à leur « instrumentalisation » en tant que porte-parole.

Recommandation 1 : Accroître la reconnaissance, la visibilité et le recours à la représentation par le Comité consultatif des populations amérindiennes et bushinigués (CCPAB) en étudiant la question laissée en suspens du caractère pacifique de la coexistence des trois formes de représentations décrites ; en renforçant au besoin ses moyens d'intervention et ; en motivant sa participation aux travaux menés sur les thématiques concernant les Amérindiens.

Recommandation 2 : Accroître encore la diversité des formes de représentation locale
Proposer l'accompagnement du médecin coordonnateur des Centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS) par des agents locaux (médecins, infirmiers, sages-femmes) de ces centres ou permettre à la cellule de coordination du CDPS de s'engager plus loin dans des formes de médiation ;

Impliquer systématiquement l'ensemble des « experts anthropologues » sans se soucier a priori des « clés de répartition ».

Recommandation 3 : Favoriser l'organisation locale d'une approche collective

Favoriser et motiver la participation directe des acteurs locaux (agents communaux, agents du PAG, associations, enseignants, etc.) ;

Décentraliser la décision en facilitant la gestion locale des projets (porteur local, partenaires locaux)
S'appuyer localement sur les acteurs qui parviennent à fédérer autour d'eux et sont en lien direct avec les populations, à l'image du PAG sur le Haut-Maroni.

Recommandation 4 : Défendre l'approche participative avec l'implication directe des communautés et poursuivre les efforts pour renforcer les capacités dans les populations

Organiser, autant que possible, des audiences publiques, des ateliers, des groupes de réflexion ;
Assurer des formations aux métiers de la médiation, de l'animation et d'autres formations professionnelles.

Une politique sanitaire peut-elle être ambitieuse dans une petite filière ? Le plan National d'Eradication et de Surveillance de la Septicémie Hémorragique Virale et de la Nécrose Infectieuse, deux maladies réglementées des poissons.

Guillaume LEFEBVRE, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 12 avril 2016 au 22 juillet 2016 au CIPA (Comité Interprofessionnel des produits d'aquaculture). Mémoire rédigé sous la direction de Amandine GAUTIER (ATER à SciencesPo Lyon)

Questions abordées par l'étude⁸⁴

La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) a lancé en 2015 l'idée d'un plan national baptisé Plan National d'Eradication et de Surveillance (PNES), visant à obtenir le statut indemne de l'ensemble du territoire au regard de deux maladies réglementées des poissons : la Septicémie Hémorragique Virale (SHV) et la Nécrose Hématopoïétique Infectieuse (NHI).

Compte tenu du caractère mineur de la filière et de l'ambition du plan envisagé, on peut s'interroger

84 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

sur sa faisabilité. La faible taille de la filière piscicole est-elle un élément favorisant pour mener une politique sanitaire ambitieuse ou au contraire est-ce un handicap ? Comment gérer la diversité des sous-filières alors que leurs intérêts sont parfois divergents ? L'administration a-t-elle les outils et les moyens humains ou organisationnels pour suivre un tel plan ? La filière est-elle suffisamment organisée pour assumer un tel plan ?

Pour répondre à ces questions, des rencontres informelles et des entretiens semi-directifs ont été menés auprès de différents acteurs de la filière.

Il en ressort que mener une politique sanitaire peut être plus compliqué dans une petite filière comme la filière piscicole en France. Ses caractéristiques, à savoir sa faible taille par rapport notamment à d'autres filières animales, sa diversité et sa dispersion géographique constituent des freins à la mise en place d'une politique sanitaire ambitieuse, telle que le PNES. L'organisation de la filière demeure en effet inachevée au niveau local avec des « zones blanches » sans structuration syndicale ou sanitaire. Les intérêts sont divergents entre sous filières et même au sein de chacune de ses sous-filières. La filière dans son ensemble souffre d'une superposition de normes environnementales susceptibles de compromettre la pérennité des activités, faute de pouvoir défendre ses intérêts au mieux face aux lobbys environnementaux en raison de sa faible taille. La surveillance zoosanitaire n'est également pas optimale : la gestion du milieu aquatique repose sur la notion de bassin versant, et le suivi administratif environnemental s'est donc adapté. Ce n'est pas le cas pour le suivi zoosanitaire qui repose sur le découpage départemental et régional traditionnel. Ce suivi est original par rapport aux autres filières animales puisqu'il repose sur une autorisation administrative des exploitations aquacoles similaire au système mis en place pour la sécurité sanitaire aliments. Les services du MAAF sont peu spécialisés et pas toujours impliqués, notamment faute de temps à consacrer et cela conduit à des situations parfois conflictuelles ou d'enlisement. La surveillance par les vétérinaires sanitaires est également compliquée par la faible taille de la filière. Il s'agit d'un travail spécifique pour lequel la formation initiale était jusqu'ici inexistante et par conséquent seule une poignée de vétérinaires s'en était fait une spécialité. Ils assurent aujourd'hui pratiquement la couverture du territoire national mais cela engendre nécessairement des frais de déplacement qui peuvent être difficiles à assumer pour les petites exploitations aquacoles. Enfin, le dispositif réglementaire peine à se mettre en place également faute de temps à consacrer en administration centrale. L'ensemble de ces facteurs est susceptible de sérieusement compromettre la faisabilité du PNES.

En réalité, il n'existe pas à proprement parler d'avantages à tirer du fait qu'il s'agisse d'une filière mineure. En revanche, un certain nombre d'indicateurs sont au vert et devrait permettre de surmonter les difficultés soulevées précédemment. Ainsi la progression de l'aquaculture au niveau mondial est fulgurante ces dernières années mais au niveau européen la Commission européenne a constaté une relative stagnation. Elle a donc décidé de créer une dynamique favorable à l'aquaculture en demandant aux états membres d'élaborer des plans stratégiques pluriannuels. Ces projets peuvent faire l'objet d'un financement par le biais du Fonds Européen des Affaires Maritimes et de la Pêche (FEAMP). La salmoniculture qui sera la filière la plus directement concernée par le PNES, bénéficie d'un contexte économique plutôt favorable contrairement à la filière étang. On constate une dynamique sanitaire favorable, notamment avec une prise de conscience de l'importance du sanitaire par la filière étang, ce qui est nouveau, et également à l'échelon national avec la nouvelle gouvernance sanitaire qui devrait bénéficier aux petites filières. Il reste des leviers à actionner qui ont déjà été identifiés, à la fois au niveau réglementaire avec un arrêté d'indemnisation plus favorable et la possibilité de contraindre des pisciculteurs réfractaires et au niveau de la communication, notamment avec les petits pisciculteurs, la filière étang et les pêcheurs.

La réussite du Plan National d'Eradication et de Surveillance de la SHV et de la NHI devient envisageable, et ce malgré la faible taille de la filière. A la question posée initialement, une politique sanitaire peut-elle être ambitieuse dans une petite filière, on peut donc répondre par l'affirmative.

Apports de la méthode de planification opérationnelle dans la gestion des urgences sanitaires : expérimentation appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse en région Grand-Est

Isabelle MILLOT, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la région Grand-Est. Mémoire sous la direction de Frédéric MOUGEOT (Hospices Civils de Lyon)

Questions abordées par l'étude⁸⁵

Certaines maladies animales nécessitent une lutte rapide organisée et coordonnée. Dans la mesure où tout retard dans la réponse peut entraîner des pertes économiques colossales, elles sont qualifiées d'urgences. L'expérience récente prouve que quelle que soit l'ampleur de l'impact sanitaire, on peut également facilement basculer de l'urgence à la crise. Il y a une distinction à faire entre la cause, qui appelle une gestion de l'urgence, et les conditions de son avènement qui détermineront, quant à elles, les stratégies de gestion de la crise engendrée et dont l'urgence sera le symptôme.

En France, la gestion des urgences et des crises zoonosaires fait intervenir de nombreux acteurs qui opèrent en interrelation constante. Un outil spécifique est mis à disposition des services déconcentrés afin d'organiser la surveillance et la lutte contre ces maladies : il s'agit des plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU). Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, le dispositif interministériel d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) est devenu l'organisation unique chargée de gérer toutes les situations d'urgence et les PISU en sont partie intégrante. Ces plans sont la pierre angulaire de toute réponse efficace et efficiente face à une épizootie, il est alors important d'inscrire leur déclinaison dans un cadre cohérent avec les particularités locales.

Combattre une épizootie ressemble à bien des égards à une opération militaire et nécessite la même rigueur. Il faut pouvoir prendre rapidement les décisions en fonction de l'analyse des meilleures données, obtenues auprès de sources diverses. Il convient alors de parler de planification, définie comme une « démarche méthodique et structurée qui, par un processus de réflexion logique et partagé, fédère l'ensemble des acteurs autour d'un état final recherché et leur permet d'élaborer une stratégie et un cadre commun d'instructions ou d'actions et d'en assurer le suivi, l'évaluation et l'adaptation continue ».

La réalisation d'une mission de trois mois et demi en tant qu'inspecteur stagiaire de la santé publique vétérinaire à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la région Grand-Est a été l'occasion de mener une expérimentation de la méthode de planification opérationnelle (MPO) appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse dans la région. Le matériau analysé a été récolté essentiellement par le biais d'observations directes. Après avoir rappelé quelques éléments de contexte, le rapport apporte un regard sociologique théorique des opportunités en matière de positionnement de la DRAAF au cœur d'un dispositif de coordination autour de la problématique d'une épizootie de fièvre aphteuse en région Grand-Est, et plus particulièrement dans un contexte particulier de crises sanitaires récentes et de réorganisation des régions.

Depuis plus de quinze ans, le champ et les modalités d'organisation de la gestion de crise font l'objet de nombreuses études et analyses. Néanmoins, malgré l'importance de la bibliographie produite et alors même que ce sujet est majeur en matière de protection générale des populations, les acteurs de la gestion de crise disposent aujourd'hui de méthodes de planification très axées sur les aspects « métiers ». La mise en place d'une MPO commune peut constituer une avancée importante dans le développement d'une culture de gestion de crise globale et partagée au niveau interministériel et en partenariat avec les opérateurs et le secteur privé. Tout l'enjeu de la planification réside bien dans cette délicate alchimie entre l'analyse des risques encourus, les attentes de la population, les

85 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

besoins des acteurs, les contraintes des organisations et celles des décideurs.

Dans le cadre des crises sanitaires animales, les PISU sont prévus par la DGAL pour être déployés sur le terrain, tel un « schéma sanitaire opérationnel ». Ils encadrent la mise en œuvre d'une gestion opérationnelle « technique » (enquête épidémiologique, prélèvements, zonage et restriction de mouvements d'animaux, dépeuplement, vide sanitaire) et définissent les rôles et tâches de différents acteurs gestionnaires pluridisciplinaires (services institutionnels, vétérinaires sanitaires, laboratoires...). A cette échelle – nommée ici « micro », la démarche d'action peut ainsi être qualifiée de « tactique » puisqu'elle déroule les différentes étapes du plan depuis l'alerte jusqu'au recouvrement du statut indemne de la maladie.

La MPO, quant à elle, est une démarche d'analyse de situation et de prise de hauteur, à une échelle qualifiée ici « macro ». Elle permet de décomposer n'importe quel problème en une suite de petits problèmes plus faciles à résoudre, chacun des bouts de solution permettant *in fine* de constituer une solution globale. Cette méthode commune et partagée, permet de travailler horizontalement et verticalement, en partageant le problème entre plusieurs personnes et en élaborant des solutions avec les différents niveaux de commandement (politique, stratégique, opérationnel et tactique). La MPO se décline en six phases, dont les étapes incontournables sont résumées comme suit :

Phase 1 : Acquisition des connaissances.

L'initialisation du processus se fait par la mise en place d'une équipe « projet » pluridisciplinaire de quatre personnes. Elle vise, par l'acquisition des connaissances nécessaires, à comprendre la problématique locale.

Phase 2 : Appréciation et évaluation : « De quoi s'agit-il ? » Elle comporte l'analyse précise de la situation et du problème posé, en détaillant l'environnement et les acteurs clés. Elle confronte la réglementation aux réalités du terrain pour dégager la définition d'un « état final recherché (EFR) ». L'EFR est la situation à obtenir *in fine*, concrétisant ainsi la réalisation de l'objectif initial. Le définir permet de déterminer des critères de succès. Il est comparé en permanence à la situation de terrain et peut évoluer selon les circonstances. Cette notion est novatrice dans le cadre des PISU. Dans notre expérimentation, il est traduit par : « le virus est éradiqué », « la population animale ne présente plus d'anticorps », et « les entraves au commerce sont levées ».

Phase 3 : Orientation : « Que faire pour résoudre le problème posé par l'épizootie ? »

Cette phase constitue le socle du travail de planification et emporte la majorité du temps de travail nécessaire. Elle constitue d'ailleurs la finalité du stage en lien avec les contraintes d'agenda.

Phase 4 : Elaboration du plan, ou « comment faire pour résoudre le problème posé par l'épizootie ? »

Elle a pour but de fixer les modalités pratiques de la conception opérationnelle par l'élaboration et le choix de plusieurs « modes d'action ». L'objectif final est de proposer le mode d'action qui présente la plus forte probabilité de succès et des risques acceptables.

Phase 5 : Conduite et révision, ou « phase d'exécution »

Il s'agit de confronter le plan à la réalité. Cette phase se concentre sur l'atteinte des objectifs et l'évaluation des résultats obtenus. Elle révèle souvent les écarts entre la réalité et les études de planification menées bien en amont et « à froid » et impose des adaptations et réajustements.

Phase 6 : Transition, ou « sortie de crise »

En fait, cette dernière étape ne doit pas être considérée à proprement parler comme une phase du processus, mais plutôt comme un élément transversal de la démarche de planification.

La phase d'orientation se traduit tout d'abord par l'étude du contexte environnemental de la région Grand-Est, représenté sous forme d'un recueil cartographique de plus d'une vingtaine de planches et a été anticipé dès la phase précédente. Ce recueil permet une représentation visuelle des particularités locales, notamment des densités animales, de la géographie, de l'orientation technico-économique, des bassins d'emplois engendrés, des zones de chalandise des vétérinaires sanitaires, des professionnels potentiellement impactés et du commerce des animaux et produits. Ces derniers points permettent en outre de déduire le degré de dépendance à l'approvisionnement local des abattoirs, qu'il est utile de prendre en considération lors de la réflexion stratégique de mise en place des mesures de zonage. Le même raisonnement devrait être appliqué pour les entreprises de collecte et transformation laitières, mais n'a pas ici pu être mené à terme par manque de temps.

La théorie des jeux appartient au paradigme de l'analyse des systèmes, et en tant que tel traite de l'interdépendance des acteurs. L'analyse systémique des acteurs via l'analyse de leur « centre de gravité (CDG) », qui est par définition « ce qui fait la force d'un acteur et lui permet d'atteindre ses objectifs », permet de réfléchir et d'anticiper le positionnement des acteurs face à la mise en place des mesures de lutte.

Le virus n'est pas communément étudié comme un « acteur » dans la crise, alors même qu'il en est l'initiateur. Il est ici abordé comme un ennemi qui désorganise le système. On remarque que la protection des acteurs de la gestion de crise et les actions de communication des points critiques pour atteindre l'EFR. Les conclusions partielles issues de l'analyse d'acteurs montrent qu'une crise de FA doit se gérer sur le système de valeurs des éleveurs, via une communication adaptée. Pouvoir parler précocement de trésorerie appuiera l'adhésion aux mesures de lutte.

Quant à la DRAAF, elle n'a pas vocation à être « donneur d'ordre », mais a un rôle de transmission d'information et de mise en réseaux des gestionnaires en cohérence et convergence vers l'EFR. Pour cela, elle doit disposer des informations nécessaires à son action d'appui aux structures départementales. De même, elle soutient et participe à la structuration des filières agricoles et agroalimentaires. Son CDG est la légitimité, voire plutôt sa légitimation. Elle devrait imposer son rôle de coordination et d'appui en garantissant sa permanence d'action, ainsi que communiquer de manière adaptée et ciblée.

Au modèle interactionniste, une perspective plus structurelle a été identifiée, en recourant à des outils théoriques fournis par l'analyse sociologique des politiques publiques, les perspectives (néo)-corporatistes, pluraliste et néo-institutionnelle. Globalement, trois principaux pôles d'acteurs apparaissent : le « monde agricole », les institutions publiques et un troisième groupe beaucoup plus protéiforme, qui englobe à degrés divers l'ensemble des autres acteurs : les opposants, les pays frontaliers, les médias et l'opinion publique. De plus, des éléments d'analyse cognitive permettent d'affiner la vision du système d'acteurs et de dégager des axes de cohérence pour « dé-compartmenter » les acteurs impliqués en les rassemblant autour de valeurs et de principes communs.

Enfin, la définition d'hypothèses de planification permet de proposer un schéma opérationnel. Les quatre axes prioritaires retenus *in fine* sont la coordination, l'action sanitaire vétérinaire, l'aspect économique, et la communication.

Cette méthode est relativement abstraite, elle se veut déductible et nécessite de nombreux échanges, toujours en quête d'exhaustivité. La déclinaison de la MPO est dépendante et spécifique de l'évènement crisogène. Ainsi, il faut la décliner intégralement pour chaque maladie et l'adapter au territoire concerné. Au travers de la déclinaison de l'exemple particulier de la fièvre aphteuse en région Grand-Est, des avantages intéressants pourraient être pris en compte en termes de planification plus globale. L'objectif est de formuler des aides au raisonnement stratégique qui facilitent la construction de logiques de réponses et d'actions spécifiques. On ne parle plus de « point de situation » mais d'« appréciation de situation ». C'est une forme de management alliant compétences et maîtrise des outils, qui doit donner du sens à l'action, permettre de construire une réponse adaptée pour activer le dispositif, ainsi que d'en assurer la vérification.

Les travaux de planification opérationnelle impliquent de se plier à une doctrine. En sécurité sanitaire des aliments, le paquet hygiène issu de la « Food Law » constitue un socle. En revanche, dans le domaine de la santé animale, il n'y a pas de doctrine formalisée dans un document.

Par ailleurs, plusieurs types de supports de travail ont été utilisés, testés, et triés selon les besoins et l'aspect didactique apportés. Le travail informatique en réseau est nécessaire mais compliqué à mettre en place et il y a des difficultés à échanger des documents en travail collaboratif. De même, au-delà du travail collaboratif à distance, la problématique de la mise à jour des données et de certains documents critiques des plans d'urgence, notamment les annuaires et les points de contacts transfrontaliers, est soulevée et doit être revisitée.

Cette expérimentation partielle de la MPO, amène à dégager quelques recommandations et pistes de réflexion mettant en valeur que l'antériorité des crises doit être structurante. Ainsi, il est proposé de :

- *Formaliser les échanges, établir des retex et les partager.* - *Mener une réflexion sur la coopération interdépartementale*, notamment en termes de mutualisation de moyens et gestion des suppléances sur des crises en SPA de cinétique lente.

- *Sensibiliser l'ensemble des acteurs à la gestion de crise* et mener une réflexion sur l'implication des partenaires et des professionnels de manière précoce et régulière.

- *Poursuivre la politique de valorisation des formations à la gestion de crise et au facteur humain*, en particulier au travers de l'implication des Ecoles Nationales Vétérinaires, des exercices, et de l'incitation aux entraînements, notamment avec les Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

- *Mener une réflexion sur le fonctionnement en mode dégradé et créer un groupe pluridisciplinaire* de planification opérationnelle pour les dangers sanitaires soumis à plan d'urgence.

Clarifier les missions des échelons régionaux voire zonaux, préciser le rôle du pôle coordination de la DRAAF et l'harmonisation des pratiques de mise en œuvre. La DRAAF pourrait être légitimée comme échelon relai pour une prise de conscience des différents étages opérationnels, apporter un appui technique et une expertise effectifs, et servir d'interface de communication.

- *Mener une réflexion sur l'aspect transfrontalier le cas échéant.* L'enjeu principal de la coopération transfrontalière est d'aboutir à une bonne coordination des actions pour avoir une réaction la plus rapide et efficace possible. La France est un pays exportateur d'animaux vivants, de génétique animale et de denrées d'origine animale. Elle bénéficie d'un statut favorable par rapport aux maladies à plans d'urgence. Les pertes de marchés liés à la perte de statut indemne justifient que les informations sur la présence ou non de ces maladies soient rigoureusement cadrées. A minima, il est important d'avoir à disposition une liste à jour des coordonnées des services opérationnels homologues dans les pays voisins, ainsi que des contacts réguliers. Une liste a été établie pour la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

- *Mener une réflexion sur l'opportunité de bloquer des axes routiers.* Des dérogations peuvent également être envisagées selon l'analyse, notamment si un intérêt économique ou touristique le justifie.

- *Mener une réflexion sur la coopération interministérielle et s'assurer que les fiches missions ORSEC sont compatibles avec la réalité du terrain.*

Il semble que les maladies animales soumis à plans d'urgence restent gérées essentiellement par les services des DD(CS)PP et des DDT ; Il n'y a pas d'impact majeur dans d'autres domaines comme celui de la santé humaine par exemple, et cela s'en ressent à travers une gestion opérationnelle peu partagée. Ainsi, dans le cadre actuel de la déclinaison des PISU, la question de la compatibilité avec le dispositif ORSEC peut être posée.

- *Mener une réflexion sur une politique de communication en temps de crise, qui devrait être immédiate, transparente, permanente et pédagogique.* Des éléments de langage sont à adapter à chaque type d'acteurs pour anticiper et prévenir leurs réactions. D'une part, il s'agit de se protéger des opposants, et d'autre part de favoriser l'adhésion des éleveurs aux mesures de lutte sanitaires par une communication précoce sur les modalités d'indemnisation financière. En outre, une communication commerciale et sanitaire est rassurante et permet également de favoriser l'adhésion du public. Il apparaît indispensable de préparer une stratégie de communication intersectorielle dans le domaine de la gestion des crises en vue d'augmenter la résilience. Cette définition de la résilience devrait être spécifiée et harmonisée à tous les échelons, pour conseiller les décideurs politiques locaux. Toute l'ambition de cette méthode est donc d'aider chacun, individuellement, en équipe et en réseau, à exercer ses capacités d'intelligence critique, et de fournir au décideur une aide à la décision.

Cette expérimentation de la MPO a permis le passage « du compliqué à la complexité » en identifiant des pistes d'amélioration pour la préparation et la réponse aux urgences sanitaires. Elle permet de trouver des solutions étayées et parfois originales à des problèmes qui échappent à la sphère politico-stratégique et pourrait être résumée en cinq mots : « analyser, anticiper, communiquer, coordonner et fédérer ».

La démarche n'est certes pas stabilisée, mais des points saillants ont été mis en lumière. En effet, il semble indispensable de définir dès le début de crise l'état final recherché et les objectifs. De même, il est important d'analyser les centres de gravité des acteurs. D'ailleurs, étudier le virus comme un acteur à part entière est essentiel. En outre, il paraît fondamental de préciser en transparence la stratégie nationale de lutte et d'adapter le plan de communication selon les évolutions de situation. L'interministérialité des structures soulève la question de l'appropriation de la culture de l'urgence par l'ensemble des agents. En situation d'urgence, ce n'est pas seulement un service mais toute une structure qui est mobilisée. L'intérêt de mettre en œuvre la présente méthode de planification, répondant aux notions de complexité, d'organisation et de facteur humain, vise à renforcer les compétences et la pratique des agents du MAAF, dans le cadre de la politique de lutte contre les dangers sanitaires soumis à un plan d'urgence.

Au-delà d'une vision purement opérationnelle, la planification est finalement un acte de management qui constitue une de ses activités essentielles. En fixant le cap et les objectifs à atteindre, elle permet à l'organisation de prendre forme et vie. Ainsi, l'acculturation des coordonnateurs en santé et urgences animales en DRAAF et des chefs de services de santé animales en DD(CS)PP et l'intégration de cette méthode à la politique de management en gestion de crise, sont un gage d'une mise en œuvre cohérente de la politique de lutte contre les dangers sanitaires.

Compte tenu des dernières crises sanitaires en France, et notamment l'actuelle crise d'épizootie d'Influenza Aviaire Hautement Pathogène dans le Sud-Ouest de la France, l'expérimentation de cette méthode sous-tend une volonté d'établir un lien de communication bilatérale au sein de la chaîne de commandement, sereine en temps de paix et pérennisable en période de crise.

Tout ce travail préalable de planification et d'anticipation à froid est nécessaire pour permettre une analyse à chaud plus claire grâce à la connaissance des particularités locales. Sun Tsu écrivait « *En crise, la première urgence, c'est d'abord de penser [...] la promptitude dans l'action n'est que le fruit de la réflexion préalable jointe à une grande expérience* ». Pour planifier correctement et dans des délais acceptables une opération, il faut avoir un « background » opérationnel, avoir déjà réfléchi à ce type de problème et pouvoir appuyer sa réflexion sur un acquis. Toute l'ambition de cette méthode est donc d'aider chacun, individuellement, en équipe et en réseau, à exercer ses capacités d'intelligence critique, et de fournir au décideur une aide à la décision.

Les outils de la transformation numérique : de nouveaux instruments des politiques publiques

Mariana MOSIN, Etudiante IEP Master PAGERS, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mémoire rédigé sous la direction de Gwenola LE NAOUR (Maître de conférences à SciencesPo Lyon)

Questions abordées par l'étude⁸⁶

La révolution numérique et digitale a donc permis l'émergence de nouveaux outils de politiques publiques. Ces nouveaux instruments, que sont la e-santé, l'exploitation des données et le serious gaming, soulèvent des enjeux de santé majeurs. Ils offrent en effet des possibilités immenses dans le domaine de la santé et de la pratique de la médecine. On assiste à une remise en question des pratiques traditionnelles de celle-ci, qui est principalement tournée vers le curatif, et qui a de plus en plus vocation à développer son aspect préventif, voire prédictif. La e-santé permet en effet l'amélioration de la prise en charge des patients par le système de santé (grâce au développement des systèmes d'information qui favorise les échanges d'informations de médecin à médecin ou de médecins aux hôpitaux, ou à la télé-médecine, qui peut permettre à des personnes isolées d'avoir accès à des consultations, ou à des personnes atteintes de maladies chroniques d'être surveillées à distance et de pouvoir ainsi poursuivre leur traitement à domicile) et permet à de plus en plus de

86 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

personnes de s'intéresser à la préservation de leur santé et d'améliorer leur condition physique, notamment grâce à la m-santé. Cette dernière permet à la fois aux personnes qui veulent préserver leur santé de le faire, mais aussi à celles atteintes de maladies chroniques de bénéficier d'outils de suivi de leur traitement. L'exploitation des données médicales collectées par le développement des systèmes informatisés, ou par la m-santé, participe également à la transformation des pratiques de santé. L'émergence des objets connectés, le développement des applications pour smartphones, d'internet et des systèmes d'information, a en effet permis une augmentation très importante du volume de données disponibles. Ces données sont plus importantes et plus fiables que celles qui pouvaient être recueillies par les méthodes traditionnelles. Leur exploitation permet, et permettrait si cette exploitation se développait, de meilleurs transferts d'informations entre les médecins dans le cadre de la prise en charge d'un même patient, et une meilleure prévention des comportements à risques pour les personnes prédisposées à développer certaines pathologies. La m-santé est ainsi positionnée par les professionnels de santé comme un outil de prévention, qui peut pallier les échecs des politiques publiques dans certains domaines, comme celui de la prévention de l'obésité. En cela, les outils qui émergent grâce à la transformation numérique se placent comme des relais des politiques publiques de santé, qui permettent d'aller là où la communication publique ne parvient pas à accéder ou à être efficace. Le serious gaming participe également largement à cette dynamique. Les serious games revêtent des formes diverses, mais lorsqu'ils sont développés dans le but de communiquer un discours de prévention en matière de santé, qu'ils participent à la formation des médecins, ou qu'ils permettent l'amélioration de la prise en charge de patients en phase de rééducation, ils se positionnent comme des relais des politiques publiques qui redéfinissent la pratique de la médecine.

La pratique de la médecine évolue vers une médecine préventive ou prédictive à travers un réinvestissement des patients dans la prise en charge de leur santé. Les patients sont en effet de plus en plus autonomes dans la sauvegarde ou l'amélioration de leur santé, notamment dans le domaine de la transmission des données au médecin et de leur fiabilité. On assiste donc à une redéfinition des rapports entre patients et médecins, qui entretiennent de plus en plus des relations dans lesquelles s'insèrent les objets connectés. La relation se fait de plus en plus par média interposé. Mais cette évolution vers une médecine prédictive se fait aussi, et surtout, grâce à l'exploitation des données, notamment des big data. Cette exploitation permet en effet d'analyser les caractéristiques des pathologies pour les comparer avec l'historique médical d'un patient pour mieux choisir les traitements, mieux évaluer les chances de survie ou de recouvrement d'un patient, de développer la recherche ou de retarder ou empêcher l'apparition d'une maladie grâce à des traitements préventifs. Ces outils issus de la transformation numérique se positionnent donc comme des modeleurs des pratiques de santé, ce sont des initiatives issues du secteur privé qui influent sur les pratiques de santé, traditionnellement régulées par des dynamiques issues du secteur public. Ils dépassent les politiques publiques en matière de prévention dans le domaine de la santé, ils permettent une meilleure prise en charge des patients grâce à une meilleure formation des professionnels de santé ou à leur potentiel thérapeutique exploité directement sur les patients, et permettent ainsi de réintégrer des personnes marginalisées à la société. Ils permettent en effet d'abolir les facteurs d'exclusion territoriale, comme dans le cas de la télémédecine et des déserts médicaux, ils recréent des liens sociaux entre les personnes âgées et leur famille, ou avec le personnel soignant dans le cas du serious gaming, donnent aux personnes isolées par leur handicap la possibilité de poursuivre leur traitement à domicile, et leur offrent des moyens d'expression et de divertissement communs avec les personnes valides, ou encore permettent une meilleure insertion professionnelle des personnes handicapées. Ces initiatives issues du privé se placent donc dans une dynamique d'action soutenue par les politiques publiques, mais permettent une action concrète que le secteur public n'a pas, ou pas encore, entreprise.

En cela, les nouveaux outils issus du numérique permettent de montrer la voie aux politiques publiques. Ces dernières ont en effet désormais à leur disposition de nouveaux instruments qu'il s'agit désormais de favoriser et d'exploiter. En ce sens, ce sont donc les instruments qui ont fait certaines politiques publiques. L'impulsion dans le domaine du numérique est venue du secteur privé. Elle a ensuite été institutionnalisée par les pouvoirs publics, qui ont normalisé, et même soutenu

économiquement ces pratiques, notamment dans le cas du serious gaming et de l'exploitation des données. Les politiques publiques se sont relativement rapidement emparées du sujet du numérique. Elles ont en effet décelé l'immense potentiel économique de la révolution numérique pour les collectivités, et ont créé des conditions favorables à l'épanouissement des industries dites « créatives ». Créatives du point de vue de ce qu'elles produisent, mais aussi et surtout créatrices d'emplois et d'attractivité pour les territoires dans lesquelles elles s'installent. On observe donc une relation d'échanges et de réciprocité entre les acteurs du secteur privé et du public qui mettent en place des dynamiques de projet dont la réalisation dépend autant des uns que des autres. Les institutions se positionnent à l'origine des projets, elles lancent les dynamiques, mais elles doivent mobiliser les acteurs nécessaires à leur réalisation malgré les difficultés liées à leur diversité. Ils sont à la fois issus du secteur privé, de la société civile, et du secteur public. Il n'est en effet pas rare d'observer des institutions publiques qui émettent des recommandations, pour ne pas dire des obligations, à destination d'autres institutions publiques, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou de gouvernements.

Pour mobiliser autour de leurs projets, les acteurs du secteur publics ont dû s'adapter à de nouveaux modes de communication. Ces derniers sont très souvent issus des pratiques marketing traditionnellement propres au secteur privé, ce qui crée un syncrétisme des pratiques de communication qui associent désormais de plus en plus des modes de communication issus du public et ceux pratiqués par le secteur privé. C'est en tout cas ce que l'on peut observer lorsque l'on s'intéresse au discours de promotion des collectivités territoriales qui cherchent à attirer les industries créatives et à se constituer comme « villes créatives ». De ce syncrétisme des modes de communication émerge le développement, et même le couronnement, de la gouvernance au détriment du gouvernement. Les institutions publiques doivent en effet désormais agir de concert avec des acteurs divers pour mener à bien des projets pour le bien collectif. En cela, la transformation numérique confirme la théorie de Pierre Lascoumes selon laquelle ce sont les techniques et les instruments, qui construisent l'action publique⁸⁷. Les institutions publiques deviennent les commanditaires de projets et délèguent certaines de leurs anciennes responsabilités à des acteurs privés pour des missions de service public.

Ce passage à la gouvernance ne se fait toutefois pas sans heurts, et de nombreux obstacles à sa réalisation complète subsistent. Les instruments de la révolution numérique sont en effet toujours confrontés à des obstacles et des appréhensions à leur développement et à l'exploitation de leur plein potentiel. Tout d'abord, les outils du numérique ne répondent pas encore très bien aux objectifs que leurs créateurs ont fixés. Nous l'avons vu dans le cas des personnes âgées qui ne parvenaient pas à utiliser les appareils qu'on leur fournissait à cause d'une utilisation trop complexe et d'une réponse insuffisante à leurs besoins, les technologies issues de la transformation numérique nécessitent d'être encore perfectionnées pour répondre à leurs objectifs. Il faudra donc opérer un rapprochement entre les acteurs privés et les professionnels de santé pour aboutir à de meilleurs résultats et renforcer le poids de ces outils dans les politiques publiques de santé, pour, pourquoi pas un jour, aboutir à un traitement législatif de ces outils similaire à celui réservé aux médicaments. De plus, les systèmes législatifs ne sont pas toujours favorables au développement de ces nouvelles technologies. En France, l'exploitation des données médicales reste difficile en raison des appréhensions des patients, mais aussi des lois concernant la protection de la vie privée et le secret médical. Des efforts sont toutefois faits dans ce domaine, notamment par le biais de la CNIL, chargée de protéger les données et de fournir un cadre législatif rigoureux permettant de satisfaire toutes les parties, mais les inquiétudes subsistent, chez les patients comme chez les médecins, qui craignent l'abus de consultations et les difficultés de remboursement de leurs prestations par la sécurité sociale, notamment dans le cadre de la téléconsultation. De plus, si les politiques publiques s'emparent de plus en plus des nouveaux outils du numérique, elles sont encore loin d'exploiter tout leur potentiel. Dans le cas des serious games, certaines collectivités se sont emparées du sujet et se sont servis de ce nouveau média pour leurs campagnes de prévention, notamment la ville de Nantes, qui a commandé un serious game, « *Happy Night* », dans le cadre de sa campagne de prévention contre les effets de l'alcool chez les jeunes. Mais dans l'ensemble,

87 P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

le potentiel des serious games en termes de prévention, de communication et de pédagogie est très peu utilisé par les pouvoirs publics français. C'est un des obstacles au développement de ce nouvel outil, il ne bénéficie pas d'un vrai appui politique fort pour se développer. Les titres de serious games commandés par des gouvernements européens sont très peu nombreux : en France, « *Cyber budget* » fait presque figure d'exception. De plus, les programmes d'aides financières sont souvent peu adaptés aux PME, à qui on demande de remplir des conditions très difficiles pour accéder aux financements (être bénéficiaire depuis plus de trois ans, avoir déjà réuni des fonds importants...). Cela pousse donc les petites structures à développer elles-mêmes leurs projets en puisant sur leurs fonds propres en attendant de pouvoir trouver d'éventuels investisseurs. Ces derniers sont généralement peu enclins à investir dans la mesure où ils connaissent souvent mal le domaine du jeu vidéo et l'associent souvent à des a priori négatifs. Le potentiel de ce nouveau média n'est pourtant plus à démontrer, comme nous l'avons vu dans notre étude, notamment en termes de formation professionnelle, d'inclusion sociale, ou de prise en charge de nombreux patients. C'est vers un rapprochement des différents acteurs qu'il faudrait donc évoluer pour tirer le meilleur parti de ces nouveaux outils. Des efforts sont faits en ce sens depuis quelques années, comme le montrent les conclusions du rapport « *R&D et innovation dans l'industrie française du jeu vidéo* »⁸⁸, commandité par le ministère de l'économie et des finances auprès de l'IDATE en 2007, qui prônent un rapprochement entre le monde académique, l'industrie et les pouvoirs publics dans le cadre d'un consortium appelé « Gameconsort ». Ce consortium a notamment vocation de fédérer universités, entreprises, et acteurs publics pour permettre à chaque acteur de mieux se comprendre et de trouver des solutions pour travailler ensemble.

C'est en suivant ce type de recommandations que l'institution d'une nouvelle gouvernance pourra se faire efficacement dans la poursuite de missions de service public. Cette gouvernance instaure en effet de nouveaux rapports entre des acteurs très diversifiés, rapports qui devront se faire plus étroits pour être plus efficaces. On peut toutefois s'interroger sur l'avenir des politiques publiques dans ce contexte. On assiste en effet au développement de discours publics qui empruntent de plus en plus de techniques marketing issues du privé. De plus, la raison pour laquelle les institutions publiques développent ce type de discours est le développement économique, la compétitivité des territoires dans le but de favoriser la création d'emplois. Cet objectif pour les collectivités de rendre leur territoire compétitif instaure de nouvelles pratiques qui amènent les acteurs du public à adopter des comportements issus du privé. Ils sont en effet de plus en plus amenés à se comporter comme des gestionnaires d'entreprises, qui doivent gérer et développer une image de marque pour mettre en valeur leur territoire, et lui permettre ainsi d'attirer des « clients », ici les entrepreneurs, les créatifs, les créateurs d'emplois. On peut donc légitimement s'interroger sur le futur rôle des politiques publiques. Sous l'influence du syncrétisme des pratiques privées et publiques, les politiques publiques évoluent de plus en plus vers une forme de managérialisation du politique, qui doit désormais ménager des espaces de communication entre des acteurs et des dynamiques diverses. Le politique adopte de plus en plus le rôle de régulateur entre les acteurs, d'organisateur de relations entre les différents acteurs, à tel point que l'on assiste peut-être à la consécration d'un « *gouvernement de consensus* »⁸⁹, dans lequel les préoccupations managériales l'emportent sur les logiques politiques. Certains affirment ainsi que les alternances politiques au sein des équipes dirigeantes n'influeraient en rien sur la conduite de l'action publique⁹⁰. La pluralité des acteurs à mettre en relation produirait en effet une sorte d'évitement du politique, de « *dépolitisation de la politique* », qui évince les convictions idéologiques du jeu des politiques publiques⁹¹, au profit d'une managérialisation des processus décisionnels et de la pluralisation des acteurs impliqués dans ces

88 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000239.pdf>

89 O. Nay, A. Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2003.

90 L. Arnaud, C. Le Bart, R. Pasquier, « Does ideology matter? Standardisation de l'action publique territoriale et re-composition du politique », *Idéologies et action publique territoriales. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

91 F. Desage, D. Guéranger, *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauge, Ed. du Croquant, 2011.

processus. Il serait certainement trop hasardeux, et certainement erroné, de résumer la causalité de ce processus au développement de la transformation digitale. Une dynamique aussi complexe ne saurait être résumée à une seule cause, mais il est toutefois certain que la transformation digitale, en fournissant de nouveaux instruments aux acteurs publics, et en offrant des potentialités économiques majeures, n'est pas étrangère à l'émergence de ces nouvelles formes de politiques publiques.

Protection de l'apiculture sur l'île d'Ouessant : Exemple local de gouvernance sanitaire des maladies des abeilles

Anne-Flore MOUGENOT, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 25 avril au 05 août 2016 au Parc Naturel Régional d'Armorique du Finistère. Mémoire rédigé sous la direction de Mehdi ARRIGNON (Maître de conférences à AgroParisTech)

Questions abordées par l'étude⁹²

Notre étude s'est attachée à comprendre le jeu d'acteurs dans l'élaboration d'un problème public autour d'un enjeu de protection de la biodiversité et du sanitaire vétérinaire. Dans ce cadre, nous avons abordé la problématique de la protection des abeilles noires sur l'île d'Ouessant.

Dans un premier temps, nous avons vu comment un objectif d'ordre privé, la conservation d'une race d'abeille particulière, était devenu un problème public. Le territoire, les différentes parties intéressées, le déroulement des événements, le contexte réglementaire ont abouti à une saisie du sujet par les élus locaux et une mise à l'agenda public.

Le territoire, tout d'abord, présente des caractéristiques favorables à l'émergence du problème public. L'apiculture sur Ouessant est une histoire vieille de trente ans. Ouessant a une forte connotation environnementale confortée par une situation sanitaire d'exception pour l'abeille. En effet, Ouessant est le seul territoire français où l'acarien, parasite de l'abeille, *Varroa destructor* est absent. Mais cette situation exceptionnelle se trouve aujourd'hui menacée par l'île voisine, Molène, où un apiculteur amateur a introduit des ruches contaminées par *Varroa destructor*. De plus, Ouessant en recherche d'activité agricole pour dynamiser l'île a à cœur la préservation de ces abeilles d'écotype particulier. Pour autant, les différents acteurs intervenants dans cette gestion sanitaire ont des compétences partielles. Le Parc Naturel Régional d'Armorique est une collectivité locale rassemblant les communes contiguës qui souhaitent mettre en place un projet de conservation de leur patrimoine naturel et culturel partagé sur un territoire cohérent. Il a une compétence d'animation des politiques communales agricoles mais n'a pas de compétence de contrainte. La mairie a une compétence législative qu'elle ne maîtrise pas parfaitement. Elle a également une compétence d'animation du sujet dans une démarche de conciliation et de participation des acteurs de l'île. La DDPP, acteur de santé animale historique, n'a pas la compétence réglementaire pour intervenir dans la menace qui existe à Molène. Elle voit ses pouvoirs de police annihilés dans cette configuration. Les apiculteurs de l'île, même s'ils ont su préserver jusque-là l'aspect sanitaire remarquable de leurs abeilles, n'arrivent pas aujourd'hui à s'entendre sur une ligne de conduite consensuelle pour les protéger. Ensuite, le contexte réglementaire est insuffisant pour protéger l'île des contaminations continentales. En effet, le varroa est un danger sanitaire de catégorie 2 et seule une demande de reconnaissance auprès de l'Europe du statut indemne de l'île constituerait un bouclier réglementaire puissant. A ce jour, la démarche n'est pas encore aboutie.

Ces différents aspects associés au renouvellement de bureau municipal lors des élections municipales de 2014 et le changement de directeur du Parc Naturel Régional d'Armorique constituent les éléments de mise à l'agenda public du problème de la protection des abeilles d'Ouessant.

L'approche séquentielle nous a permis d'identifier les quatre premières étapes de la construction du problème public : l'émergence/identification du problème, la formulation de solution, la prise de

92 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

décision, la mise en œuvre du programme. Nous avons identifié le résultat des élections municipales de 2014 comme constituant une fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda public du problème. La solution envisagée par la mairie d'Ouessant pour résoudre les tensions entre les apiculteurs de l'île et construire une stratégie de protection des abeilles d'Ouessant est la création d'un comité de gestion en 2015 rassemblant tous les acteurs (élus d'Ouessant et de Molène, apiculteurs de l'île et de Molène, expert, agents du parc naturel régional), animé par le Parc Naturel Régional d'Armorique.

Dans un second temps, nous avons tenté d'analyser les interactions entre les acteurs en suivant le modèle de l'Advocacy Coalition Framework (ACF) développé par Paul Sabatier dans les années 80. Ce modèle d'analyse des politiques publiques est basé sur le système de croyances des acteurs. Il tente de définir les croyances fondamentales des acteurs, le *deep core*, les stratégies politiques qu'ils mettent en place pour défendre ces valeurs, le *policy core*, et les instruments qu'ils utilisent dans la mise en œuvre de ces stratégies, les *aspects secondaires*.

Ce modèle permet de définir des coalitions. Nous en avons défini deux à Ouessant : une coalition soutenant la démarche participative proposée par la mairie et cherchant à construire des outils juridiques de protection de leur territoire et celle ne soutenant pas cette démarche participative et avouant un fatalisme par rapport aux menaces sanitaires. Ces deux coalitions s'opposent sur fond de lutte de territoire et de défense de l'identité insulaire. Une coalition de cause majoritaire parmi la première coalition d'acteurs se dégage du modèle : la coalition de cause « PNRA mairie conservatoire ».

La méthode employée nous amène à conclure que les deux coalitions en opposition ont peu de chance de nouer un partenariat dans l'avenir tant leurs croyances fondamentales, le *deep core*, sont différentes. Le niveau de conflit est également assez élevé ce qui ne favorise pas le processus d'apprentissage avancé par Sabatier dans son analyse. Ainsi le changement par l'apprentissage de croyances différentes est compromis dans l'état actuel de la situation.

Selon les hypothèses de Sabatier, seuls les problèmes avec des solutions simples et objectives peuvent trouver une solution consensuelle dans cette configuration d'acteurs. Il nous apprend également que l'évolution par l'apprentissage est possible mais surtout sur les aspects secondaires des croyances. Le *policy core* peut aussi évoluer mais plus difficilement. Quant au *deep core*, sa transformation est quasi impossible tant le mécanisme cognitif qu'il sous-tend s'apparente à celui de la conversion religieuse. Ceci nous mène à formuler des recommandations d'actions pour tenter malgré tout de rassembler les apiculteurs et les institutions de l'île autour du sujet de la préservation des abeilles.

Recommandations

En faisant la synthèse des recommandations du rapport technique de mission et de l'analyse sociologique, nous aboutissons in fine aux recommandations suivantes :

Participation au suivi sanitaire apicole :

Recommandation 1 : Les 2 apiculteurs ne participant pas à l'étude devraient suivre une visite sanitaire apicole par une personne compétente

Recommandation 2 : Organiser un suivi sanitaire apicole en fin d'été pour compléter le suivi ou alterner les périodes de suivi (printemps ou automne)

Recommandation 4 : Dans le cadre d'un conservatoire d'abeille, le suivi sanitaire sur l'île devrait être réalisé régulièrement (par exemple, tous les 2 ans) par une personne indépendante pour s'assurer de l'absence de danger sanitaire de catégorie 1 (loque américaine, *Tropilaelaps clareae*, *Aethina tumida*, *Nosema apis*) et de catégorie 2 (*Varroa destructor*, frelon asiatique)

Conditions des nouvelles installations de ruches :

Recommandation 5 : Poursuivre le travail sur la révision de charte sanitaire apicole à partir des travaux effectués au printemps 2016. Idem pour l'arrêté municipal.

Solidarité avec l'apiculteur molénais :

Recommandation 6 : Reprendre les négociations avec l'apiculteur de Molène pour qu'il retire ses

ruches contaminées par *Varroa destructor* et lui fournir dès que possible des ruches d'Ouessant indemne de *Varroa*. Ne pas arrêter les négociations jusqu'à l'obtention de ce résultat.

Autres recommandations issues de l'étude technique :

Recommandation 3 : Pour les apiculteurs, tenir une traçabilité opérationnelle de la filiation des souches d'abeilles

Recommandation 7 : Le PNRA devrait établir un partenariat avec les *écoles des sciences de la vie* (Ecoles vétérinaires de Nantes, Alfort, Lyon ou Toulouse, ou l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires) ou sur les écoles d'agronomes pour mettre en œuvre une partie de ces recommandations.

Étude de la mise en œuvre d'initiatives locales pour mieux lutter contre les problématiques contemporaines de surpoids et d'obésité chez les jeunes alsaciens

Margaux PODER, étudiante IEP Master PAGERS, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 29 mars au 26 août 2016 au service animation-prévention de la Jeunesse du Conseil Départemental du Bas-Rhin. Mémoire rédigé sous la direction de Amandine GAUTIER (ATER à SciencesPo Lyon)

Questions abordées par l'étude⁹³

Lorsque l'on s'intéresse aux actions cherchant à diminuer la prévalence du surpoids et de l'obésité du jeune, on constate assez rapidement qu'elles doivent s'inscrire dans un contexte dépassant la stricte prise en compte du comportement individuel : *« Il y a toute la problématique du développement de l'enfant et de son rapport avec l'adulte, de son rapport avec la société, de son rapport avec les autres, de comment il s'intègre dans le groupe. Et donc, c'est tellement à la fois sociétal et individuel que c'est difficile d'avoir une politique très large, en espérant toucher le maximum de monde [...] »⁹⁴*. Ces quelques mots, prononcés par un docteur dont l'une des missions consiste à faire adopter des habitudes nutritionnelles plus adaptées à la santé de jeunes en surpoids ou obèses, souligne toute la difficulté du traitement des phénomènes que sont le surpoids et l'obésité. En effet, tout au long de nos travaux, nous avons pu voir que la lutte contre le surpoids et l'obésité des jeunes était une lutte au sein de laquelle le « support social »⁹⁵ s'avérait être un élément essentiel. Ce travail a donc tenté, dans un premier temps, de mettre en exergue le caractère multidimensionnel des phénomènes de surpoids et d'obésité.

La volonté d'endiguer la progression de l'obésité et du surpoids des jeunes implique dès lors une intervention à différents niveaux. D'abord, au niveau des actions de prévention dont l'objectif est de prévenir le développement, à une plus grande échelle, du nombre de jeunes en surpoids ou obèses. Ces actions se présentent souvent sous l'angle nutritionnel et interrogent la manière dont les acteurs locaux interprètent les directives nationales et mettent en place des actions sur leur propre territoire. À un autre niveau, les actions de prise en charge s'effectuent une fois que la personne est diagnostiquée en situation de surpoids ou d'obésité. Dans ce cadre, la prise en charge s'intéresse aux comportements alimentaires de l'individu concerné ainsi qu'à la prise en compte de l'impact de l'environnement et de l'ensemble des normes alimentaires et corporelles sur son comportement. Au cours de la rédaction, nous n'avons pas voulu séparer l'une ou l'autre de ces catégories d'actions, le but étant d'observer la manière dont les acteurs alsaciens tentaient de combattre l'obésité et le surpoids des plus jeunes, considéré désormais comme un problème de grande ampleur au niveau régional.

93 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

94 Docteur, membre d'un réseau de cardio-prévention contre l'obésité des jeunes situé à Obernai.

95 Entretien avec le référent médical nutrition de l'Agence Régionale de Santé.

Pour comprendre les stratégies de lutte contre l'obésité et le surpoids, nous sommes revenus sur la manière dont les pouvoirs publics privilégient, dans ce domaine, des approches nutritionnelles de prévention. Le Programme national de nutrition santé (PNNS) semble, dès lors, être la résultante d'une prise de conscience avec, d'un côté, la caractérisation de l'obésité et du surpoids comme des problèmes de santé publique s'étendant à l'ensemble de la population et, de l'autre, la naissance d'une volonté politique claire consistant à s'engager dans la lutte. Quinze ans après la première version de ce programme de nutrition et la diffusion de nombreuses campagnes d'information, l'analyse de la perception de ces messages montre que les sensibilisations alimentaires et nutritionnelles ont perdu de leur pertinence. Certains aspects de ce programme présentent des limites et les messages qu'il diffuse ne sont pas toujours interprétés de la bonne manière, et ce, notamment du côté du public jeune.

Dorénavant, l'ensemble des acteurs travaillant à l'amélioration des habitudes nutritionnelles au niveau national et/ou local, semble s'accorder sur l'aspect fondamental d'une prise en compte des variables extérieures à l'individu. Ainsi, les contextes sociaux au sein duquel l'individu évolue et, plus particulièrement, le contexte territorial et familial, peuvent être analysés pour répondre du mieux possible au développement du surpoids et de l'obésité des jeunes. Suivant cette perspective et à travers l'ensemble des entretiens menés, nous avons pu observer que la culture culinaire prenait, en Alsace, toute son importance et pouvait ainsi influencer les pratiques alimentaires de la population locale. Si le contexte régional s'avère être un facteur à prendre en considération dans le comportement alimentaire des jeunes, le rôle des parents s'avère tout aussi important en ce qui concerne ses pratiques alimentaires actuelles et futures. C'est pourquoi, les actions de prévention et de prise en charge de l'obésité et du surpoids sont, aujourd'hui, l'affaire d'une diversité importante d'acteurs à laquelle nous sommes confrontés quotidiennement : les parents, l'Éducation Nationale, les professionnels de santé, les acteurs sociaux, les entreprises, les médias ou encore les responsables politiques.

Tout au long de notre étude, nous avons pu également constater que les enjeux nationaux pouvaient faire l'objet d'actions publiques à partir du moment où ceux-ci étaient choisis et considérés comme nécessaire à traiter selon les pouvoirs publics. Parmi les grands enjeux nationaux de santé publique, nous retrouvons la lutte contre le surpoids et l'obésité, s'inscrivant dans un combat d'autant plus large que, pour l'OMS, « *l'évolution des habitudes en matière d'alimentation et d'exercice physique résulte souvent de changements au niveau de l'environnement et de la société et d'une absence de politiques dans certains secteurs, comme la santé, l'agriculture, les transports, l'urbanisme, l'environnement, la transformation des aliments, la distribution, le marketing et l'éducation* »⁹⁶. La marge de progression du domaine de l'alimentation et de la nutrition pour endiguer les phénomènes de surpoids et d'obésité est encore forte. Ce domaine est, par conséquent, susceptible de faire l'objet de débats, d'innovations et d'échanges entre experts, issus de milieux différents comme des milieux politique, scientifique ou encore économique, par exemple et qui n'hésitent pas à se prononcer sur les meilleures stratégies à mener dans le cadre de sensibilisation et d'éducation nutritionnelles. Les grands ministères que sont celui de l'Éducation Nationale, de l'Alimentation et de la Santé, a priori concernés par la thématique de la lutte contre le surpoids des jeunes, semblent être d'accord pour agir ensemble et de manière coordonnée sur l'ensemble du territoire national. Cependant, nous avons constaté que, pour prendre en compte les évolutions du surpoids et de l'obésité et, ainsi, pouvoir les traiter de façon cohérente et durable, les spécificités de chaque territoire et la configuration des acteurs sur celui-ci, apparaissent décisives.

Chaque territoire présente ses propres spécificités, c'est d'ailleurs pour cette raison qu'un territoire pourra apparaître comme une « *entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux* »⁹⁷. Étudier la thématique du surpoids et de l'obésité en Alsace, c'est à la fois s'intéresser à

96 ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ. Obésité et surpoids, janvier 2015 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/> (consulté le 31.12.2015)

97 Hernandez Solange, Messaoudène Leïla, « La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS », art. cit.

l'espace géographique, mais c'est, également, étudier les acteurs qui construisent et s'approprient cet espace. Impliquant autant de domaines différents, cette lutte contre le surpoids et l'obésité suscite l'intérêt d'une multitude d'acteurs locaux et doit donc s'intégrer dans le contexte de l'action publique locale et prendre en considération les enjeux locaux connus par le territoire et ses acteurs. L'un des objectifs de ce travail de mémoire consistait à analyser le rôle des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques de déclinaison du PNNS, mais pas seulement. Nous avons pu également évaluer la manière dont les acteurs locaux pouvaient interpréter les grandes lignes directrices nationales, et ce, également à travers l'analyse de l'interprétation locale du Plan National Alimentation (PNA). Ainsi, la territorialisation semble offrir la capacité aux acteurs locaux de pouvoir adapter les décisions nationales et de les mettre en œuvre à destination des populations les plus susceptibles d'être concernées, mais également en fonction des volontés politiques locales. Dans ce cadre, des acteurs locaux qui pouvaient, tout simplement, ne pas se connaître ou s'ignorer, peuvent dorénavant se rapprocher et construire, ensemble, un réseau local répondant de la meilleure des façons aux demandes et spécificités de leur territoire, qu'elles soient économiques, sociales, scientifiques ou encore politiques.

Le lancement du PNNS en 2001 et l'ensemble de ses outils, ont permis de légitimer les actions alimentaires et nutritionnelles sous-tendant, par la force des choses, l'objectif de diminution de l'obésité et du surpoids. Mais le traitement de la question nutritionnelle par les acteurs n'a pas été le même d'une région à une autre. En effet, certaines régions réactives et motivées, ont rapidement mis en place des actions dans le cadre de ce programme de nutrition. C'est le cas des régions comme la Franche-Comté, l'Ile-de-France, l'Aquitaine ou encore le Languedoc-Roussillon⁹⁸. En Alsace, l'un des ancêtres de l'ARS⁹⁹ s'est emparé de la problématique nutritionnelle au cours de l'année 2004, soit trois ans après la première diffusion du PNNS. Dans cette région, la progression en termes de diminution de la prévalence du surpoids et de l'obésité des jeunes, est à souligner. Si les actions de santé publique ont toujours comme axe prioritaire les initiatives de lutte contre l'obésité et le surpoids, le nombre de jeunes concernés par ces problèmes de santé publique, a relativement baissé depuis les années 2000. Néanmoins, l'Alsace reste une région fortement marquée par un taux de surpoids et d'obésité supérieur à la moyenne nationale, puisque le nombre s'élève encore, sur la période 2012-2013, à 14,1 % d'enfants en surpoids âgés de 5 à 6 ans. Parmi eux, 3,4 % présentent une obésité¹⁰⁰.

Pour arriver à une diminution du nombre de sujets jeunes en surpoids ou obèses, l'émergence d'un acteur, initiant les actions de prévention, permet de mettre en place un réseau d'acteurs autour d'un projet commun. Au niveau de la région Alsace, cet acteur central est, semble-t-il, l'Agence régionale de santé, puisque celle-ci a progressivement joué le rôle de pivot en permettant l'émergence de multiples initiatives à l'échelle régionale. « *On a une réduction au niveau du taux d'obésité, on ne peut pas dire qu'on est les seuls responsables, mais je pense qu'on a dû avoir un effet là-dedans. Ça nous encourage, en tout cas, à continuer* »¹⁰¹. Sur cette thématique et lorsque l'on étudie différents territoires, l'ARS ou les collectivités s'avèrent être des acteurs importants, souvent à l'origine d'un rapprochement entre les acteurs du territoire : « *L'acteur public, entre autres, aura donc à rendre possible une mobilisation de l'ensemble de ces acteurs — privés, associatifs et publics — et institutions sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet intégré et cohérent, partageant ou acceptant de partager une même vision à moyen et long terme du territoire* »¹⁰².

98 « Dans d'autres régions, il y avait, clairement, des prises de position que ça soit par exemple en Aquitaine, en Languedoc-Roussillon, en Franche-Comté, en Ile-de-France, y'a plusieurs régions qui se sont positionnées très rapidement et, dès 2004, par rapport à cette problématique. Et, ça a été, en général, réglé très rapidement. [...] Il y a eu des choses faites très rapidement et dans la durée ».

99 La Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) était à l'origine du projet. La DRASS est un ancien service déconcentré de l'État qui a été supprimé lors de l'année 2010. Entretien avec le référent médical nutrition de l'Agence Régionale de Santé.

100 AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ. Surpoids et obésité, 26 octobre 2015 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.ars.alsace.sante.fr/Surpoids-et-obesite.173626.0.html> (consulté le 22.06.2016)

101 Entretien avec le référent médical nutrition de l'Agence Régionale de Santé.

102 Hernandez Solange, Messaoudène Leïla, « La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des

Après avoir recensé les acteurs clés et les différentes initiatives lancées sur le département bas-rhinois concernant la thématique du surpoids, nous avons pu observer que la proximité et la coordination étaient des notions importantes lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses aux besoins de la population locale en termes de santé. Au niveau de la région, les acteurs locaux ont mis en avant, la capacité des acteurs, engagés dans la lutte contre le surpoids et l'obésité des jeunes, à pouvoir couvrir l'ensemble du territoire. Ainsi, grâce aux différents réseaux de santé, aux actions de l'Éducation Nationale ou encore grâce aux contrats locaux de santé, ces actions complémentaires arrivent à couvrir les besoins du territoire en termes de prise en charge des personnes en surpoids ou obèses. L'ampleur d'une telle couverture territoriale a permis l'intégration d'une multitude d'acteurs comme des associations, des collectivités locales, des réseaux, au coeur de la lutte contre l'obésité et le surpoids des jeunes alsaciens. À l'échelle de la région, ces acteurs se sont fédérés autour d'un projet commun de santé publique, souhaitant contribuer à la coordination des objectifs et des projets territoriaux ; le projet régional de santé (PRS). « *Avant tout, ce système-territoire entraîne la nécessité de mettre sur pied des structures de partenariat complexe entre acteurs, structures qu'il s'agira aussi de fédérer autour d'un projet territorial* »¹⁰³.

Cependant, si chaque acteur est convaincu de l'efficacité d'une territorialisation des actions en matière de réduction du surpoids et de l'obésité des jeunes, certaines difficultés peuvent aussi émerger. Si chaque territoire peut présenter, en fonction de ses spécificités, des difficultés diverses, certaines semblent communes à l'ensemble des acteurs au niveau national. Parmi ces difficultés, on retrouve la volonté des acteurs. Lorsque l'on étudie les actions de proximité, il semble que la question de la volonté des acteurs à bien vouloir créer des synergies sur l'ensemble du territoire, demeure un élément fondamental en ce qui concerne la mise en place de nouvelles initiatives. Cette volonté n'est donc pas spécifique au domaine de l'alimentation et de la nutrition, au contraire, on la retrouve dans différents domaines comme l'environnement, l'éducation, la santé, dès lors qu'il s'agit de mettre en place des stratégies locales efficaces. Comme nous avons pu le voir à travers l'exemple de la campagne alsacienne relative à l'inutilité de la collation matinale, l'entente, la bonne communication et la volonté de travailler ensemble entre acteurs du territoire, sont les conditions à la mise en place de projets locaux pertinents.

En outre, à l'heure où l'on parle de maîtrise des dépenses de santé, les projets locaux, engagés dans le but de diminuer la prévalence du surpoids et de l'obésité, nécessitent de trouver les moyens financiers permettant l'émergence et la continuité de ces projets¹⁰⁴. En Alsace, l'ARS relève également l'existence de ces difficultés financières qui, en plus, de ne pas permettre la conduite d'études relatives aux différents comportements nutritionnelles, ne permettent pas non plus la création de structures spécialisées dans le domaine de l'obésité et du surpoids, susceptibles d'apporter une certaine pérennité et efficacité aux actions menées localement¹⁰⁵. Nos entretiens, nous ont permis d'observer quelles étaient les limites que présentaient les actions régionales et départementales, aussi bien, au niveau de la prise en charge des jeunes atteints d'obésité et de surpoids, que de la mise en place de sensibilisation de prévention en matière de nutrition.

Pour conclure, nous pouvons citer les travaux de Solange Hernandez et Leïla Messaoudène portant sur la territorialisation du PNNS et s'inscrivant sous l'angle du management. Les auteurs en concluaient que « *les acteurs publics, parties prenantes au PNNS, sont convaincus des vertus et de la nécessité de sa territorialisation. Ils aspirent à participer à la construction de sa gouvernance pour mener des projets efficaces. Mais ces notions accusent encore des faiblesses : elles germent, mais fleurissent lentement* »¹⁰⁶.

Depuis quelques années déjà, l'obésité et le surpoids des jeunes font l'objet d'actions diverses sur l'ensemble du territoire national. Mais les taux de surpoids et d'obésité, demeurant relativement

acteurs publics sur la gouvernance du PNNS », art. cit.

103 Ibid.

104 Entretien avec le référent médical nutrition de l'Agence Régionale de Santé.

105 Ibid.

106 Hernandez Solange, Messaoudène Leïla, « La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS », art. cit.

hauts, nous amènent à nous poser les questions, que le député Jean-Marie Le Guen s'était déjà posé avant nous, « *n'est-il pas déjà trop tard ?* », avons-nous perdu le combat contre l'obésité¹⁰⁷ ? S'il s'avère délicat d'agir sur l'ensemble d'un territoire et de cibler chaque catégorie de la population qui pourrait être concernée par ces problèmes de santé publique, des initiatives, des efforts, des améliorations, ont été notables, et ce, notamment au niveau de la région Alsace.

Mais la fusion des régions, en déplaçant les frontières et en amplifiant les échelles de la proximité, pourra-t-elle permettre une certaine continuité concernant les différentes initiatives déjà engagées dans le domaine de l'obésité et du surpoids ? Le traitement de ces thématiques sera laissé au travail des acteurs qui ne connaissent pas encore les spécificités de leur nouvelle région, ni les acteurs avec lesquels ils devront apprendre à collaborer. Apprendre à se connaître est un travail de longue haleine alors même que les sensibilisations alimentaires et nutritionnelles ainsi que la prise en charge des individus atteints de surpoids et d'obésité demandent, de la même manière, de la patience et des actions pérennes. Cela aboutira-t-il réellement à l'élaboration d'actions efficaces pour permettre de faire diminuer la prévalence de l'obésité et du surpoids des jeunes ? Aurons-nous toujours « *des actions qui sonnent purement local* »¹⁰⁸ ?

Les politiques sanitaires apicoles. D'une construction chaotique à un non-recours avéré

Jean-Yves POIRIER, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 au Service Régional de l'Alimentation Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon. Mémoire rédigé sous la direction de Mehdi ARRIGNON (Maître de conférences à AgroParisTech)

Questions abordées par l'étude¹⁰⁹

L'activité apicole est présente sur tout le territoire national, y compris en outre-mer. Elle se caractérise par sa complexité, issue d'une très grande diversité de producteurs et de productions au sein d'une filière non organisée. Elle est soumise à des enjeux d'ordre sociétaux et environnementaux. Elle constitue également un secteur important de l'économie agricole, tant par le rôle joué par les populations d'abeilles dans la pollinisation que dans la production de miel (déficitaire par rapport à la consommation en France) et autres produits de la ruche. Enfin, elle constitue un enjeu de développement et de maillage ruraux.

Par ailleurs, la filière apicole est confrontée depuis plusieurs années à des difficultés d'ordre sanitaire, des phénomènes de mortalité accrue du cheptel et d'affaiblissement des colonies, auxquelles viennent s'ajouter de nouvelles menaces de ravageurs.

L'inadéquation entre les difficultés de la filière par rapport aux attentes qu'elle suscite a conduit le MAAF à mettre en place de mesures de soutien à la filière apicole. Pour cela, il a décidé l'application du Plan de Développement Durable de l'Apiculture établi en 2012 par François Gerster (CGAER) dans le cadre de la déclinaison nationale du Programme Apicole Européen. Le nouveau PAE 2017-2019 doit contenir deux dispositifs à objectif sanitaire, dont un dispositif d'aide technique en régions. Or, ce dernier n'a pas connu le recours escompté lors de l'édition précédente du PAE.

Pourquoi une mise en place tardive (2012) de mesures ? Notre interrogation sur les PAE précédents, ainsi que sur l'historique des troubles apiaires nous a conduit à analyser les politiques sanitaires apicoles par une approche cognitive, puis une approche par les instruments. Et pourquoi un non-recours à une mesures d'aide sanitaire ? Quels sont les freins au recours et les attentes de la filière ? Pour répondre à ce questionnement, nous avons réalisé des observations participantes anonymes, lors de réunions au niveau national, avec des initiateurs, élaborateurs, évaluateurs

107 Le Guen, Jean-Marie, *Obésité, le nouveau mal français : pour une réponse politique à un fléau social*, op. cit.

108 Entretien avec une chargée de mission au service régional de l'alimentation.

109 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

de politiques publiques, ainsi que lors de réunions et formations régionales, avec des acteurs de terrain : apiculteurs amateurs ou professionnels, agents et cadres des services déconcentrés de l'État, vétérinaires, dirigeants de structures à vocation sanitaire. Pour affiner la connaissance de leurs attentes, un questionnaire, à finalité descriptive et instantanée, est élaboré et envoyé à une quarantaine d'intervenants, aux fonctions diverses et géographiquement répartis sur la région Auvergne-Rhône-Alpes.

I/ l'héritage reçu par le PAE : l'histoire des politiques publiques apicoles

Approche cognitive des politiques publiques apicoles

Les premiers cas rapportés de mortalités massives d'abeilles sont consécutifs à l'utilisation du « vert de Paris » contre les doryphores en Amérique du Nord dès la fin du XIXe siècle. Parallèlement à l'intensification de l'agriculture et l'utilisation croissante d'insecticides, d'autres épisodes de mortalités apiaires sont rapportés. Mais pendant plus d'un siècle, ces intoxications apiaires sont considérées comme des aléas professionnels et réglés comme tels, entre professionnels de l'agriculture. Les relations professionnelles sont le cœur du premier paradigme. Ce sont les organisations agricoles professionnelles et éventuellement les organisations scientifiques qui posent elles-mêmes les bases de bonnes pratiques d'épandage, et préconisent la réalisation des traitements à des époques où ils ne présentent pas de danger pour l'apiculture. Les textes adoptés protègent les consommateurs de végétaux, mais aussi les cultivateurs en validant les accords professionnels ou en octroyant des dérogations.

À la fin des années 1990, le monde apicole dénonce l'utilisation des néonicotinoïdes et de l'enrobage des semences, négativement corrélées à l'évolution des populations d'abeilles et de la production de miel. De façon analogue à la crise de l'amiante étudiée par Henry, le problème du Gaucho évolue d'une sphère professionnelle vers un problème de santé publique et d'atteinte environnementale, via une médiatisation et redéfinition environnementale qui trouvent leur paroxysme lors de la campagne électorale des régionales de 2004. C'est le second paradigme. Les utilisations des spécialités incriminées sont suspendues.

Or, malgré l'absence résultante d'exposition directe des abeilles, les troubles et les mortalités perdurent. Pour les scientifiques, même si elles sont parfois qualifiées de « préoccupantes », les intoxications ne suffisent pas à expliquer en tant que cause unique les mortalités et affaiblissements des colonies. Il s'agit du dernier paradigme : celui de la cause multifactorielle des troubles apiaires. Les abeilles subissent en effet de nombreuses sources de stress (agents infectieux et parasitaires tels que *Varroa*, modification des pratiques agricoles vers des monocultures responsables de carences alimentaires, nouvelles pratiques phytosanitaires, importation de souches génétiques inadaptées au biotope...). De surcroît, la coexistence de ces sources pourrait synergiquement amplifier le phénomène.

Approche par les instruments

Avec une conception finaliste, les instruments sont l'ensemble de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations.

Jusqu'à la fin des années 1990, peu d'instruments de politique sanitaire apicole sont développés : aucun outil législatif contraignant n'est mis en place, et l'apiculture ne bénéficie pas des mesures de la PAC. Toutefois, la déclaration de détention de ruches est un outil statistique et d'aide à la gestion sanitaire depuis 1943, et est toujours en place.

Le premier changement de paradigme s'accompagne de la mise en place d'instruments liés à la prise en compte du principe de précaution, traduit par une vague de suspensions d'utilisations de substances incriminées. L'arsenal législatif s'élargit et se durcit à partir des années 2000 avec l'objectif clairement affiché de protéger les pollinisateurs et limiter la dissémination des pesticides dans l'environnement, par réduction et rationalisation traitements (plan Eco-Phyto), par interdiction des épandages aériens ou limitation des accumulations telluriques.

Mais le dernier changement de paradigme ne saurait se contenter de dispositions environnementales. Les troubles et mortalités apiaires ayant une origine multifactorielle, d'autres leviers doivent être

envisagés pour compléter les précédents. Pour cela, le PAE est un instrument incitatif par aides financière, élaboré en 1997, et décliné nationalement à partir des recommandations du Plan de Développement Durable de l'Apiculture (2012). Il comporte des actions d'ordre économiques, mais aussi sanitaires. Les derniers instruments développés pour l'apiculture nationale relèvent de la mise en place de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire. Ce sont donc essentiellement des instruments de concertation ou décision (CNOPSAV, CROPSAV, OVS, OVVT, ASR...). Mais, d'autres instruments, par exemple à visée technique ou scientifique ont également été mis en place pour appuyer ces structures : institut technique (ITSAP), réseaux sanitaires, plateforme d'épidémiosurveillance...

La construction des politiques sanitaires apicoles fut donc chaotique. Les difficultés se poursuivent, en raison de difficultés de mise en place des politiques, et, récemment en raison du non-recours au dernier PAE.

II/ Les difficultés de la mise en place des politiques sanitaires apicoles et du PAE

Des politiques à l'encontre de l'intérêt sanitaire apicole

Alors que la nouvelle gouvernance sanitaire avait commencé à se mettre en place dans les régions, la loi NOTRe a été adoptée, et modifie l'organisation régionale. Or, les structures impliquées dans le domaine sanitaire et dans la NGS en particulier (CROPSAV, OVS, OVVT, ASR) sont des structures régionales. D'autant plus que pour certains dispositifs d'aides du PAE, les pétitionnaires potentiels de décisions de FranceAgriMer sont des acteurs régionaux. Enfin, ces nouvelles dispositions de décentralisation doivent amener la disparition des Conseils Départementaux, et donc de leurs subventions aux divers syndicats et associations apicoles telles que les OSAD.

Ensuite, la déclaration de détention de ruches est confrontée à d'autres dispositifs qui ne favorisent pas sa fiabilité. À l'extrême, l'instrument en devient faussé, et donc contre-productif. Les modalités de déclarations ont fréquemment changé, et entraînent méconnaissance ou démotivation des déclarants potentiels. De plus, de nouvelles mesures fiscales pénalisent les apiculteurs déclarants. Par ailleurs, FranceAgriMer, organisme payeur et contrôleur des financements FEAGA impose ses contraintes de suivi et de gestion dans la déclinaison du PAE : contraintes calendaires, en termes de nombre et d'éligibilité des pétitionnaires et des actions du PAE. Ces contraintes peuvent limiter les mesures favorables à l'apiculture et à son statut sanitaire.

Enfin, si l'administration affiche clairement sa volonté de fédérer les acteurs de la filière, elle opte parfois pour des décisions, telles que la multiplication des PSE, qui entretiennent les scissions de la filière.

Les politiques sanitaires apicoles sont donc freinés par d'autres politiques. Mais le précédent PAE doit surtout son échec à un non recours, et est donc freiné par les pétitionnaires potentiels eux-mêmes.

Le non recours au PAE

Le non-recours au dispositif d'aide technique en régions du PAE 2014-2016 est constaté dans le bilan figurant dans le plan 2017-2019. Le plan prévoyait l'engagement par les sections apicoles d'OVS d'un animateur, pour 1 ETP ou 1/2 ETP, avec une mission d'animation d'un réseau de ruchers sentinelles ou référents. Seules six anciennes régions ont adhéré à ce plan, et seulement un tiers du budget a été sollicité et distribué. Ce non-recours est d'abord dû à une non-connaissance du dispositif par les différents acteurs. De plus, les sections apicoles n'existent pas dans toutes les régions ou ne sont pas forcément représentatives de la filière apicole. Le bénéfice du dispositif n'est pas toujours sollicité, parfois par défaut de pétitionnaires potentiels.

Par ailleurs, le dispositif proposé (en termes d'ETP d'animateurs) ne correspond pas aux attentes des acteurs de terrain, qui espèrent des dispositifs en termes de missions. La surveillance collective de l'infestation à Varroa, sollicitée par les experts nationaux, est décriée au niveau local au profit d'une surveillance individuelle. Le soutien aux PSE serait également apprécié. Un tel dispositif d'aide présente l'avantage de favoriser l'encadrement de la prescription des médicaments, d'apporter une aide indirecte aux OSAD titulaires de PSE, de permettre des rémunérations ou indemnités plus motivantes des TSA. Une autre attente concerne l'aide à l'achat de médicaments, envisagée, mais

écartée par les décideurs nationaux. Enfin, les acteurs de terrain sont favorables à la sensibilisation et la formation sur les méthodes de lutte alternatives ou la lutte intégrée contre Varroa (découpe du couvain mâle, essaims artificiels, encagement de la reine...).

Conclusion : discussion et recommandations

Nous constatons que les politiques sanitaires apicoles se sont adaptées à plusieurs changements de paradigmes concernant les troubles et mortalités apiaires. L'évolution des instruments correspond bien aux changements de paradigme. Le PAE présent s'inscrit parfaitement dans le paradigme actuel qui attribue les troubles et affaiblissement observés à une cause multifactorielle. Toutefois, les politiques qu'il est censé développer se heurtent aux effets délétères d'autres actions publiques, et le précédent plan fut confronté à un non-recours, essentiellement dû à une non-connaissance et une non-existence de la part des pétitionnaires concernés : les sections apicoles d'OVS. Par ailleurs, les attentes des acteurs de terrains diffèrent quelque peu des propositions de soutiens. L'analyse des attentes des acteurs ne s'est pas déroulée dans les conditions escomptées. Le questionnaire a reçu relativement peu de réponses. Si ces réponses permettent de dégager et confirmer quelques attentes, des entretiens semi-directifs pertinents auraient permis d'approfondir ces attentes, mais aussi d'analyser les différends entre acteurs. Une nouvelle étude sur les attentes de la filière en matière d'aides publique serait donc intéressante à envisager (à une plus grande échelle, et plus approfondie que ne peut l'être un questionnaire envoyé à une quarantaine d'acteurs régionaux).

Par ailleurs, le dispositif d'aide technique en régions est en sursis. Il est provisoirement reconduit pour un an. Ce sursis d'un an devrait permettre aux (nouvelles) structures sanitaires régionales de se mettre en place, et pouvoir être pétitionnaires potentielles. De plus, ce délai pourrait voir la constitution et la reconnaissance des ASR, elles-mêmes potentiellement pétitionnaires, et potentiellement fédératrices et plus représentatives de la filière apicole. Un bilan ou état des lieux sur ces structures serait à envisager dans un an, afin d'évaluer le recours potentiel à d'éventuels avenants au PAE.

Des voies d'amélioration sont suggérées par les différents acteurs rencontrés pendant la mission. Les acteurs de terrain accueilleraient favorablement des aides aux visites PSE, des aides à la surveillance individuelle de l'infestation à Varroa, ainsi qu'une information et/ou sensibilisation aux méthodes de lutte alternative ou intégrée.

Entre l'hérésie et la symbiose, un service mixte DGCCRF et DGAL en DDPP

Denis PORTE, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Direction Départementale de la Protection des Populations de la Moselle, au sein du service de la Sécurité des Produits et des Services. Mémoire rédigé sous la direction de Jean-Marie PILLON (Maître de conférences à Paris Dauphine).

Questions abordées par l'étude¹¹⁰

La seconde moitié du XX^{ème} siècle a été un tournant de l'histoire de l'humanité, tournant à tous points de vue, tant industriel et économique que géopolitique et technologique. La seconde guerre mondiale a accéléré le progrès technologique et facilité les déplacements et ainsi élargi l'horizon de chaque être humain, une fois la paix retrouvée. Les volumes d'échanges commerciaux et culturels internationaux explosent pendant que le niveau de vie augmente. Le progrès est en marche. Il n'y a aucun souci à se faire, l'Etat nous nourrit, nous instruit et nous protège. L'Etat s'occupe de tout. Puis vint une succession de crises, sociétales, économiques et sanitaires, qui ont ébréché la toute-puissance de l'Etat, devenu incapable de tenir ce rôle d'Etat Providence qui lui était prêté. Pour répondre à cette défiance, à la concurrence commerciale redoutable de nouvelles puissances

110 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

économiques aux standards sociaux très éloignés des nôtres, à la réduction drastique de ses moyens financiers, et à la rigueur budgétaire imposée par une Union Européenne de plus en plus puissante, les gouvernements ont mis en place des réformes pour améliorer l'efficacité des politiques et des services publics, contribuer à la maîtrise des dépenses publiques et renforcer ainsi la compétitivité de notre économie. Parmi ces réformes, la REATE et la RGPP qui ont bouleversé le paysage des services déconcentrés des administrations ministérielles au niveau de la région et du département. Ces réformes renforçant les pouvoirs des préfets par leur contrôle des budgets et par leur autorité sur les DDI, nées de la fusion de services de plusieurs ministères. Pour les DDPP, il s'agit de la fusion des DDCCRF et des DSV.

Mon étude porte sur cette fusion dans un service mixte, composé d'agents des deux ministères, agriculture et finances, au sein du service SPS à la DDPP de Moselle. Elle cherche les moyens de mutualiser complètement les inspections du service dans le domaine agroalimentaire.

Pour mener à bien mon étude, j'ai fait des recherches bibliographiques, j'ai analysé des notes services, j'ai épluché des rapports officiels, j'ai regardé des comptes rendus syndicaux, sur le papier et sur internet. Cependant, la partie la plus importante est venue de mes entretiens, avec 21 inspecteurs CCRF et DGAL, des cadres de la DDPP, des délégués syndicaux extérieurs à cette DDPP et des dirigeants d'établissements concernés par les inspections.

Cette étude présente les facteurs d'échec ou de réussite d'une fusion à partir d'exemples, puis elle cherche les motivations du regroupement qui a conduit à former les DDPP, ensuite elle compare les inspecteurs dans leur travail en fonction de leur corps d'appartenance et enfin elle énonce les points à modifier pour une véritable mutualisation des missions.

La RGPP, des fusions. Mais quelles fusions? Les fusions, pourquoi? Comment Pour quel résultat? A partir de l'analyse de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC qui a créé Pôle Emploi¹¹¹ en 2008 et de conclusions de la Cour des Comptes à propos de la fusion de la police et de la gendarmerie avec l'intégration de cette dernière au ministère de l'intérieur en 2002¹¹² et en m'aidant de l'échec de la fusion entre les laboratoires Robert Fabre et Bio-Mérieux¹¹³ et de la réussite de celle, internationale, qui a donné naissance à Airbus¹¹⁴, j'ai pu faire plusieurs constats.

CONSTAT N° 1 Pour obtenir un rapprochement entre deux structures pour il faut : De la part des décideurs, une étude préalable sérieuse, des objectifs très clairs et le plus précis possibles. De la part des acteurs, une adhésion au projet, une acculturation réelle, basée sur le partage et les synergies devant réduire les différences et adoucir les compromis. De la part de tous, une volonté réelle et sincère d'y parvenir.

Les documents étudiés ont détaillés aussi les facteurs matériels et techniques qui nuisaient à la réussite d'une fusion :

CONSTAT N° 2 Facteurs défavorables pour réussir une fusion : Des outils inadaptés : Des logiciels et des bases de données incompatibles. Des formations différentes. Des cultures dans le travail différentes. Des objectifs différents, Des procédures différentes. Des statuts différents

CONSTAT N° 3 La logique du rapprochement qui a mis en place les DDPP : Des missions similaires d'inspection et de contrôle dans un secteur d'activité commun, Une certaine histoire commune.

111 Béraud Mathieu et Eydoux Anne, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. » Travail et Emploi, n°119 (juillet-septembre 2009), Dossier : Accompagnement dans et vers l'emploi.

112 Cour des Comptes, Rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, Tome 2 La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales, octobre 2011.

113 Monin Philippe et Vaara Eero, « Les synergies illusoires dans les fusions et acquisitions. Autopsie du Théranostique chez BioMérieux-PierreFabre », Réalités méconnues, Gérer et comprendre n° 82 pages 37-49, Décembre 2005.

114 Barmeyer Christophe Mayrhofer Ulrike, « Le management interculturel : facteur de réussite des fusions-acquisitions internationales ? ». L'épreuve des faits, Créer et comprendre n°70, décembre 2002, p 24-33.

Les limites de ce rapprochement CCRF DGAL : Un secteur commun étriqué dans des domaines de compétences très larges.

Et si ce rapprochement cachait en réalité un objectif de division ? Organisations administratives différentes entre le département et la région, DDI sous l'autorité du préfet, Directions régionales surveillées par un préfet de région aux pouvoirs renforcés,

D'où une perte d'autonomie des ministères sectoriels et de leurs services déconcentrés par rapport au pouvoir central.

Les choix de la RGPP

Le décret du 3 décembre 2009 définit les compétences des différentes DDI. Il indique également les missions qui peuvent leur être confiées en plus et celles auxquelles elles peuvent collaborer avec une autre des DDI du département. Il montre que, d'une part, certains domaines se chevauchent et que, d'autre part, une certaine collaboration est possible entre deux DDI. La première des remarques ci-dessus montre à quel point un découpage strict et clair est difficile et la seconde montre qu'un cloisonnement des DDI n'est pas recommandé mais qu'une certaine collaboration entre-elles est attendue par le législateur. Alors qu'est ce qui a bien pu motiver la composition des DDPP ?

Je n'ai trouvé qu'une seule réponse à cette question : des missions d'inspection et de contrôle dans un domaine d'activité commun. Le domaine réellement commun se résumant à « tout exploitant qui prépare, transforme, manipule ou entrepose des produits d'origine animale ou des denrées en contenant » c'est très léger par rapport aux compétences des DDPP telles que définies à l'article 5 du décret sus- mentionné.

Cependant, si la REATE a renforcé le niveau régional des administrations pour améliorer la décentralisation, elle a surtout renforcé le pouvoir des préfets de région sur ces administrations. Et la RGPP En confisquant l'autorité des administrations centrales sur leur niveau départemental au profit du préfet tout en les remodelant copieusement a malmené l'indépendance des ministères. Et si la vraie motivation était à ce niveau ?

L'histoire montre que regrouper les services de la DDCCRF et de la DGAL, est une idée ancienne. Et à l'origine, la répression des fraudes était un service de la Direction des Services Vétérinaires du Ministère de l'Agriculture. Et si, finalement, comme la Répression des Fraudes n'est rien d'autre que la petite sœur des Services Vétérinaires, la vraie motivation qui a poussé à la mise en place des DDPP ne serait-elle pas qu'un simple désir de rapprochement familial, plutôt qu'une association d'inspecteurs ?

La vie des Inspecteurs

Depuis leur formation initiale, dans des écoles spécifiques et pour des domaines de compétences spécifiques, jusqu'à leur dernière mutation, en passant par leurs missions respectives les agents DGCCRF et DGAL n'ont rien de commun ; Ils n'apprennent nulle part à se connaître professionnellement et à se reconnaître comme exerçant le même métier.

Est-ce le même métier, il est possible d'en douter. Ils ne contrôlent pas les mêmes éléments, pas de la même façon, avec des objectifs différents. Ils rendent compte différemment avec des outils incompatibles entre eux. Les uns semblent minimiser les anomalies par leur présentation des éléments conformes pendant que les autres ne relèvent que les non- conformités. Et ce n'est pas à la DGCCRF qu'il a été reproché le manque de sanctions.

Les conditions d'une vraie fusion

La première partie a exposé un certain nombre de points qui faisaient défaut lors de regroupements et qui ont contribué à n'en faire que de la cohabitation ou à en retarder la mise en place effective. Il arrive même que les essais de fusion se soldent par des échecs. Ce document n'étant qu'une synthèse de mon étude, je ne vais pas les détailler une nouvelle fois ici. Il suffit de reprendre mes constats 1 et 2 et mes recommandations à venir, qui sont des recommandations pour optimiser la fusion DGCCRF et DGAL en DDPP les détaillent puisque que mon constat n°4 a retrouvé les mêmes faiblesses.

Il en est cependant une qui importe plus que les autres et que pourtant je ne reprends pas dans mes recommandations, c'est : « De la part de tous, une volonté réelle et sincère d'y parvenir. »

A n'en pas douter, ce point a manqué. On peut s'en convaincre en voyant la rapidité des réactions hostiles à la RGPP et leur généralisation aux niveaux des syndicats, des administrations elles-mêmes, des ministères et des gouvernements. Sans oublier son remplacement précoce par la MAP, mais qui n'en a pas pour autant supprimé les DDI. Essayons quand même de voir ce qu'il faudrait améliorer pour répondre à la demande de mon commanditaire.

Conclusion et recommandations

La mutualisation complète des inspections dans le domaine agroalimentaire optimiserait beaucoup le fonctionnement du service SPS de la DDPP de la Moselle. Mais à part la programmation des inspections, qui est faite de manière indépendante par chacune des deux administrations de tutelle, les deux composantes, d'origine DGAL et DGCCRF n'ont absolument rien de commun. L'inconvénient majeur se trouve dans la communauté d'établissements à inspecter qui arrivent à n'être vus qu'épisodiquement par les deux types d'agents, pour cause de programmation non coordonnées, les deux passent à un intervalle de temps bref. Si leurs inspections entraînent des conséquences trop différentes, et c'est le cas assez souvent puisque leurs priorités et pôles d'intérêts sont différents, la crédibilité de la structure est mise en défaut et la gestion des contentieux en devient délicate.

Cependant à l'heure actuelle c'est simplement impossible.

Le principal obstacle est dans des habilitations de droit différentes. Mais il ne doit pas occulter les autres éléments à harmoniser.

Harmoniser les statuts et le traitement des agents. Harmoniser les procédures et outils informatiques. Harmoniser les formations.

Est-ce que ces modifications pourront être entreprises, je ne le pense pas, en sept ans d'existence rien n'a bougé dans le sens d'une harmonisation. Bien au contraire, la rapidité des changements du côté de la DGCCRF à la suite du rapport Auvigne-Masurel et l'absence de recherche de compatibilité informatique de la part de la DGAL pour RESYTAL avec le système SORA de DGCCRF en sont, pour moi, une preuve flagrante.

Nous sommes à la fin de 2016, la RGPP a été mise en place au début de 2010, sept années d'existence, le chiffre 7, tout un symbole pour entamer la restructuration des services déconcentrés de la DGCCRF.

Que restera-t-il des DDPP dans sept ans ? On verra, mais à mon avis pas grand-chose, tout au plus un secrétariat général commun à deux administrations indépendantes.

Les missions d'inspection en services déconcentrés dans un contexte de gouvernance environnementale territoriale post- RéATE – L'exemple du suivi de l'épandage des Mafor par la DDPP du Rhône.

Claire POSTIC, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 au service Environnement de la Direction départementale de Protection des Populations du Rhône (DDPP 69). Mémoire sous la direction de Sébastien GARDON (Chargé de mission à l'ENSV)

Questions abordées par l'étude¹¹⁵

Les agents exerçant des missions dans le domaine environnemental en DDPP (Direction Départementale de Protection des Populations) ou anciennement DDSV dans le département du Rhône ont été confrontés à de nombreux changements depuis 2007. D'une part, le Ministère chargé des politiques de l'environnement, actuellement nommé Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM), a fait l'objet, suite à la victoire électorale de Nicolas Sarkozy en 2007, dans

¹¹⁵ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

un contexte politique et médiatique fortement marqué par les questions d'environnement et de développement durable et de changement climatique, d'un élargissement de ses compétences par la fusion de deux ministères, l'Équipement et l'Écologie¹¹⁶. Ceci est à l'origine de la création des Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Les auteurs de l'ouvrage *Le développement durable, une nouvelle affaire d'Etat*, ont montré que cet élargissement était à l'origine de difficultés de fonctionnement au sein de ce nouveau ministère, et en particulier de ses services déconcentrés, notamment du fait de l'absence d'une définition consensuelle des concepts de « développement durable » et de « protection de l'environnement »¹¹⁷.

D'autre part, les services déconcentrés du Rhône, à l'instar des autres départements français, ont été totalement réorganisés du fait de la Réforme Générale de Politiques Publiques, puis de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE), avec la création des Directions Départementales Interministérielles (DDI). Les DDPP et la Direction Départementale des Territoires (DDT) sont les deux DDI chargées de missions environnementales. Ces changements se poursuivent encore avec la Modernisation de l'Action Publique (MAP) qui s'inscrit dans la continuité de la RGPP et qui se caractérise en particulier par le programme de simplification de l'action publique. Au niveau des politiques publiques environnementales cela se traduit notamment par la généralisation de la procédure d'autorisation unique ICPE (Installation Classées pour la Protection de l'Environnement), ainsi que par la dématérialisation de la procédure de déclaration ICPE. Enfin, les lois de décentralisation et, en 2016, la fusion des régions ont également occasionné de profondes modifications avec notamment une restructuration des services des DREAL.

Ces réformes générales ou spécifiques aux politiques environnementales ont finalement les mêmes objectifs affichés : simplification, transversalité, communication, concertation, décentralisation, intérêt général. Il s'agit de parvenir à mieux prendre en compte les attentes de la société. Cela s'inscrit dans le cadre d'un nouveau paradigme de structuration de l'action publique : « la gouvernance » qui est mise en avant par le MEEM lui-même. La gouvernance est le défi n°3 de la Stratégie nationale de développement durable 2010-2013. Elle y est définie comme « *un mode de régulation des rapports sociaux et économiques, fondé sur la reconnaissance mutuelle, le dialogue, la concertation à différentes échelles de territoire et entre différents types de parties prenantes, en vue d'une prise de décision* »¹¹⁸.

Cette gouvernance est particulièrement prônée dans le domaine environnemental. De fait, de plus en plus fréquemment, les activités industrielles, agricoles, touristiques font l'objet de polémiques du fait de leur impact environnemental. Et de nombreux acteurs, qu'ils soient politiques, industriels, scientifiques ou particuliers s'emparent du débat. Dans le cadre de la « gouvernance », cette participation est officiellement encouragée par le MEEM. A l'échelle des services déconcentrés, la gouvernance environnementale peut être aussi qualifiée de territoriale telle que définie par Arnaud et Simoulin dans le dictionnaire des politiques territoriales : « *La gouvernance territoriale couvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie et qui correspondent à la construction, la gestion ou à la représentation de territoires auprès de ceux qui y habitent et envers l'environnement extérieur* »¹¹⁹.

L'étude d'événements récents comme les polémiques autour du barrage de Sivens ou du Center Parcs de Roybon montre que les services déconcentrés (dans le cas de ces exemples, les DDT et les DREAL) sont inclus dans cette gouvernance puisqu'ils sont au cœur du processus de concertation. Pourtant, leurs missions conservent un caractère régalién, comme l'inspection des ICPE en DDPP,

116 LASCOUMES Pierre, BONNAUD Laure, LE BOURHIS Jean-Pierre, MARTINAIS Emmanuel, *Le développement durable, une nouvelle affaire d'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

117 Idem.

118 Premier ministre, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. *Stratégie nationale de développement durable 2010-2013*. Adoptée le 27 juillet 2010. Edition septembre 2012. Disponible sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Publications,25503.html> (consulté le 20 mai 2016).

119 ARNAUD André-Jean et SIMOULIN Vincent, « Gouvernance territoriale », in PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien, COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp 265-270.

ce qui nécessite par définition qu'on leur laisse une certaine légitimité à représenter l'autorité. Cela paraît peut-être compatible avec l'esprit de la gouvernance.

On peut donc légitimement se demander quel est l'impact de toutes ces restructurations institutionnelles et de ce nouveau fonctionnement par gouvernance sur les modalités d'exercice actuelle des missions environnementales en services déconcentrés. Et ce d'autant plus si les agents de ces services peinent à s'approprier l'objectif principal du MEEM : le développement durable.

C'est cette question que nous nous sommes posée dans le cadre de notre stage au sein du service environnement de la DDPP du Rhône.

Afin de répondre également à la demande de notre structure d'accueil, nous avons conduit notre analyse à travers l'étude d'une mission particulière de ce service : le contrôle et le suivi de l'épandage des Mafor (Matières Fertilisantes d'Origine Résiduaire) en DDPP.

Cette mission nous convenait particulièrement bien pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, la cheffe du service environnement du Rhône a mentionné d'emblée son insatisfaction et celle de ses inspecteurs par rapport à leurs modalités actuelles de contrôle des Mafor, ce qui sous-entendait l'existence d'un certain nombre de dysfonctionnements à mettre en évidence.

Ensuite, il s'agit d'une mission d'inspection qui implique donc l'exercice d'une certaine autorité et d'un pouvoir décisionnel par les contrôleurs officiels.

D'autre part, le suivi des Mafor implique tout un ensemble de services déconcentrés mais également d'autres institutions : l'étudier nous permettait donc de comprendre les relations entre acteurs ainsi que les effets des restructurations récentes.

Enfin, les Mafor font l'objet de nombreuses critiques et controverses sociétales depuis les années 1990. Elles font régulièrement réapparition à l'agenda public et font l'objet de débats qui s'inscrivent dans le cadre de la gouvernance. Outre les critiques liées à l'aspect répugnant des Mafor ou aux nuisances olfactives et sonores associées à l'épandage, l'épandage des Mafor est critiqué pour des raisons plus profondes : les effluents d'élevage principalement pour leur impact sur la pollution des cours d'eau par les nitrates et les autres Mafor pour les risques sanitaires potentiels que représentent leur valorisation par épandage¹²⁰. La valorisation des effluents d'élevage par épandage est une pratique multiséculaire. La valorisation d'autres déchets organiques par épandage est plus récente et se développe surtout au 18^{ème} siècle et principalement à partir des années 1970¹²¹, lorsque la France s'est équipée peu à peu en stations d'épuration. En France, les Mafor produites sont principalement des effluents d'élevage (80%), des boues d'épuration urbaines (10%) et industrielles (8%) et dans une moindre importance, des composts, des digestats de méthaniseurs, des déchets verts, etc.¹²².

Le service environnement de la DDPP du Rhône est concerné par l'encadrement des Mafor dans le cadre de ses missions d'inspection des ICPE. Les ICPE contrôlées par la DDPP sont principalement des élevages et des industries agroalimentaires, des activités qui engendrent la production de Mafor.

Questionnement et problématique

A travers l'étude de la réglementation de l'épandage des Mafor et de son suivi et contrôle par le service environnement de la DDPP du Rhône, nous questionnons l'organisation actuelle de la compétence transversale et interinstitutionnelle « Environnement ». Nous verrons alors comment elle résulte de la sédimentation des politiques environnementales, inscrites successivement dans les failles des réorganisations institutionnelles et, en conséquence, comment elle résiste encore en partie aux réformes administratives.

Au vu du contexte que nous avons présenté plus haut, cette problématique peut se décliner en une série de questions que nous nous sommes posées au cours de notre travail :

120 D'ARCIMOLES Marie, BORRAZ Olivier, « Réguler ou qualifier ? Le cas des boues d'épuration urbaines », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, pp. 45-62.

121 FRIOUX Stéphane, *Les batailles de l'hygiène, Villes en environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Presses Universitaires de France, 2013.

122 GAILLOT Bertrand, LAVARDE Patrick (dir.), *Les épandages sur terres agricoles des matières fertilisantes d'origine résiduaire. Missions prospective sur les modalités d'encadrement et de suivi réglementaire*, Rapport de mission prospective interministérielle, CGEDD n°009801-01, CGAAER n°14074, 2015.

Quelles sont les raisons qui expliquent l'insatisfaction des inspecteurs du service environnement de la DDPP du Rhône par rapport à l'application de leur mission de suivi de l'épandage des Mafor ? Quel est alors le positionnement actuel du service dans le nouveau paysage institutionnel mis en place à la suite des réformes ? Quelles sont les instructions explicites du MEEM et comment sont-elles mises en application localement ? Notamment dans le cadre des missions que le service partage avec d'autres services déconcentrés.

Dans quelle mesure la gestion des Mafor s'inscrit-elle dans le cadre de la gouvernance environnementale territoriale ? Comment qualifier les interactions du service environnement de la DDPP avec les autres parties prenantes dans ce contexte ?

Quel changement dans le cœur du métier des agents du MEEM la mise en œuvre des nouveaux objectifs du MEEM et des réformes a-t-elle engendré ? Quel sens les agents du service donnent-ils à leur travail, notamment à leurs missions d'inspection ?

Méthodologie

Dans le cadre de notre analyse sociopolitique, il nous a semblé pertinent d'utiliser une approche par les instruments telles que définies par Pierre Lascoumes et Louis Simard¹²³. Celle-ci se prêtait particulièrement bien à l'exercice auquel nous souhaitons nous prêter : analyser le fonctionnement et le positionnement d'un service en partant de l'exploration d'une de ses missions particulières, utilisée alors comme porte d'entrée pour s'immiscer dans les « rouages » de la « machinerie » de ce service. Dans la droite ligne d'une sociologie des organisations compréhensive, cette approche permet également de resituer l'existence de failles organisationnelles dans une autre dynamique que celle ressentie par les acteurs de terrains¹²⁴.

Nous avons donc fait l'inventaire des instruments utilisés dans le cadre des politiques publiques liées à l'épandage des Mafor, en particulier dans le département du Rhône.

Nous avons ensuite interrogé les conditions de leur mise en place et de leur appropriation par les acteurs chargés de les utiliser selon les deux dynamiques proposées par Pierre Lascoumes et Louis Simard¹²⁵ dans le cadre d'une approche sociologique des instruments. La première est « *la construction et l'adaptation des instruments, leur insertion dans les dispositifs sectoriels d'action publique et leurs justifications* ». La seconde est leur « *appropriation par les acteurs et les effets qui en découlent sur les réseaux et sur l'instrument* ».

A partir de cette réflexion, nous avons été à même de dégager quelques pistes d'analyse de la situation actuelle du service environnement de la DDPP du Rhône.

Un grand nombre des données récoltées au cours de notre stage ont nourri notre analyse :

La lecture des nombreuses sources écrites disponibles (scientifiques, techniques, réglementaires, journalistiques, etc.) nous ont permis de mieux comprendre le contexte.

Nos observations quotidiennes au sein du service, lors de visites extérieures et lors des réunions extérieures ont constitué une grande partie de notre terrain. Nous avons également étudié quelques dossiers d'ICPE productrices de Mafor.

Nous avons rencontré une quarantaine de personnes impliquées dans la gestion des Mafor, soit sous la forme d'entretiens informels, c'est-à-dire improvisés au fur et à mesure des occasions qui se sont présentées, soit sous la forme d'entretiens semi-directifs (c'est-à-dire d'entretiens programmés, physiques ou téléphonique) et pour lesquels nous avons préparé une grille d'entretien (avec des questions communes à tous et d'autres ciblées spécifiquement pour un interlocuteur).

Enfin, nous avons sélectionné dans la littérature disponible quelques articles scientifiques des sciences sociales que nous avons utilisés pour consolider de manière pertinente notre grille d'analyse.

123 LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments », Introduction, *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, pp. 5-22.

124 CROZIER Michel, FRIDBERG Erhard, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, 1977.

125 LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, art. cit..

Principales conclusions de notre travail

La principale difficulté pour nous au cours de ce travail tient au fait que nous n'avions pas beaucoup de connaissances sur l'organisation des politiques publiques environnementales. Or, c'est un domaine très vaste et très complexe. Il nous a donc fallu beaucoup de temps pour parvenir à prendre suffisamment de recul afin de pouvoir véritablement porter un regard d'analyste. En même temps, nous considérons que cela a contribué à la richesse de notre travail : observer avec un œil neuf et naïf. Notre formation de vétérinaire et d'ISPV nous a aussi amenée à faire sans cesse la comparaison avec l'organisation des politiques publiques sanitaires que nous connaissons davantage.

Quelles sont les principales conclusions que nous tirons de notre étude ?

Nous avons fait le constat d'un certain nombre de dysfonctionnements dans le service environnement de la DDPP du Rhône. Loin d'être du fait des agents qui y travaillent, nous avons montré dans notre mémoire que ces dysfonctionnements sont plutôt la conséquence d'un empilement successif de changements aussi bien organisationnels que dans la nature du travail des agents. Ces changements ont été mal mis en œuvre, faute de temps, de moyens ou d'appropriation correcte et consensuelle par l'ensemble des acteurs.

Ainsi, aujourd'hui, les inspecteurs environnement de la DDPP du Rhône peinent à assurer le suivi de leur établissement ICPE et donc leur mission de contrôle des Mafor. Ils ont du mal à faire appliquer la réglementation relative aux Mafor dans un contexte de gouvernance où leur légitimité est remise en cause. D'autant plus que les domaines d'application des normes environnementales sont toujours plus nombreux et qu'il est difficile pour les inspecteurs ICPE d'avoir les compétences techniques nécessaires pour l'ensemble de ces domaines.

De plus, ils ne disposent pas d'instruments adaptés au suivi des Mafor. Ils n'ont par exemple aucune base de données informatique permettant le partage des données entre l'ensemble des services chargés du contrôle des Mafor. Ils se heurtent au contenu complexe et peu cohérent de dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une transmission correcte entre agents du fait des renouvellements successifs des agents du service au cours de la dernière décennie.

Enfin, ils sont isolés dans un service de très petite taille par rapport aux autres services déconcentrés dépendants du MEEM et il est donc difficile pour eux de faire entendre leurs intérêts, notamment auprès de la DREAL de la région AuRA.

On comprend donc pourquoi cette mission de contrôle des Mafor est pour les inspecteurs du service environnement de la DDPP du Rhône une source de frustration professionnelle. Ils ont l'impression de ne pas avoir les moyens d'assurer leur mission. Un sentiment d'impuissance ressort de nos entretiens.

Et pourtant, paradoxalement, l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés s'accorde à dire que l'encadrement des pratiques d'épandage des Mafor représente un enjeu considérable.

Nous faisons donc finalement le même constat que Florian Charvolin¹²⁶ : « *Depuis 30 ans, l'environnement a envahi la vie quotidienne en France comme dans le monde occidental. [...] Cette chambre d'écho de l'environnement est entretenue par une administration empruntant aux politiques leur définition des enjeux, poussée par la société civile, qui a depuis longtemps constitué des porte-parole comme le mouvement associatifs, ou le secteur industriel, qui a organisé ses propres normes [...]. Pourtant, quel contraste entre cette omniprésence de l'environnement sur la scène sociopolitique française comme internationale et la faiblesse des moyens consacrés à son administration !* »

126 CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, la Découverte, 2003.

De la rédaction de la loi à la légitimation d'une institution, Une ethnographie du processus de création des Agences régionales de la biodiversité par les services du ministère de l'Environnement

Claire RICHAUD, Etudiante IEP Master PAGERS, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 31 mars au 31 août 2016, au sein de la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer. Mémoire rédigé sous la direction de Stève BERNARDIN (ENPC)

Questions abordées par l'étude¹²⁷

L'analyse du projet de création des Agences régionales de la biodiversité nous a permis de mettre en lumière le processus allant de l'écriture législative à la légitimation sur le terrain de ces nouvelles institutions.

La notion « d'Agences régionales de la biodiversité » a été inscrite dans le texte du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'écriture législative de la notion a été menée par les services du ministère de l'Environnement en fonction du souhait politique de leur cabinet ministériel. Ce portage politique s'est opéré en adéquation avec une refonte plus globale de la position gouvernementale vis-à-vis de sa collaboration avec les collectivités territoriales, menant à la naissance d'objets politiques souples et adaptables aux territoires. Simultanément, les collectivités territoriales, en particulier les Régions, ont pesé sur l'écriture législative du projet, selon les enjeux et les objectifs leur étant propres.

Certains acteurs de l'administration peinent à s'approprier le changement de posture étatique. Concernant les services du ministère de l'Environnement, dont les spécificités techniques et humaines sont à souligner, un véritable mouvement s'est mis en place pour réfléchir en commun à de nouveaux outils de l'action publique ministérielle. Cependant, la démarche générale ne fait pas l'unanimité auprès des agents, dont les missions quotidiennes demeurent subordonnées à la temporalité des commandes du cabinet ministériel, et qui disposent de peu de possibilités d'implication.

Au regard de ces éléments de pré-écriture législative de la notion « d'Agences régionales de la biodiversité », il importait pour la suite de notre travail de nous focaliser sur le volet opérationnel du projet dans son ensemble, de sa traduction sur le terrain à l'échelle nationale, et territoriale.

La concrétisation aux niveaux national et territorial de la notion s'est d'abord réalisée à travers un processus de « préfiguration », orchestré par une première équipe nommée par la Ministre de l'environnement. L'équipe de préfiguration travaillait alors de façon générale à la création d'une Agence française de la biodiversité. Les services du Ministère ont été rapidement amenés à composer avec ces nouveaux acteurs. Un remaniement contextuel s'est ensuite opéré, entraînant les services ministériels à repenser leurs stratégies d'élaboration. Une large différence s'est instaurée entre la coopération des services centraux et déconcentrés et les deux équipes de préfiguration successives. Les services centraux du ministère de l'Environnement se sont faits les relais des inquiétudes de leurs services déconcentrés en régions, que les équipes de préfiguration avaient peu sollicitées en amont du projet de création des Agences régionales de la biodiversité.

Enfin, le choix de la nouvelle Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, comme terrain d'enquête motivé par plusieurs critères, nous a permis d'éprouver empiriquement la faisabilité du projet d'implémentation d'une Agence régionale de la biodiversité en région.

Nous considérons, à l'issue de notre analyse, deux types d'enjeux auxquels les services du ministère de l'Environnement ont été confrontés dans leur pratique de l'action publique française en faveur de la biodiversité.

Il s'agit 1. de l'importance des stratégies politiques locales dans leur domaine, et de leurs interférences avec les stratégies propres au Ministère ; et 2. du processus de décentralisation des compétences

127 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

de l'Etat en faveur des Régions, y compris dans le domaine de la biodiversité.

De plus, au regard des éléments que nous avons étudiés tout au long de notre travail, il nous semble clair que pour les services ministériels, organiser une réponse pertinente et cohérente, selon les caractéristiques propres à chaque territoire, est une tâche herculéenne.

Finalement, il nous paraît que la capacité des services de l'Etat à se légitimer tant politiquement que techniquement auprès de leurs interlocuteurs des Régions sera déterminante dans un projet tel que celui des Agences régionales de la biodiversité. La légitimation des institutions issues de la réflexion des acteurs publics ne pourra finalement pas se faire sans l'implication des acteurs locaux à tous niveaux.

Cependant, le facteur de légitimité est confronté à la fois à une indifférence réciproque entre les personnels ministériels et les personnels des exécutifs régionaux, ainsi qu'à des expériences personnelles parfois grevées par des échecs mutuels.

Effectivement, les trajectoires des acteurs façonnent leurs positionnements sur les politiques publiques qu'ils doivent mettre en œuvre. Nous avons ainsi pu établir que les agents sur les territoires n'ayant pas fait de carrière en administration centrale s'avèrent moins familiers des procédés d'écriture d'un projet de loi.

De même, doit être prise en compte l'incompréhension « culturelle » entre les acteurs, notamment sur la façon dont se fait en amont l'écriture d'un projet de loi par les services administratifs.

Les services du ministère de l'Environnement ont déjà entamé leur réflexion sur la confiance à octroyer aux Régions, comme nous avons pu le constater durant l'ensemble de notre travail d'observation participante. Si certains d'entre eux, parmi nos interlocuteurs au Secrétariat général du Ministère ou au sein même de la Direction de l'eau et de la biodiversité, mais également parmi les agents des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, manifestent encore visiblement des réticences à l'égard de certaines politiques ou priorités des Régions, il serait nécessaire d'accélérer le changement de posture.

Toutefois, ce changement ne sera efficace que si les agents demeurent pragmatiques, car comme le soulève cet agent des services déconcentrés : « [les Régions] *sont encore des marche pieds politiques et des espaces qui sont modérément préoccupés par leurs articulations avec leurs administrés...les tendances historiques et inertielles des pratiques sont encore lourdes et il va falloir effectivement bouger les trajectoires et ce n'est pas facile* »¹²⁸.

Pour concrétiser leur légitimité auprès des exécutifs régionaux, les services du Ministère se mobilisent auprès d'acteurs tiers en région, dans les milieux associatifs, scientifiques, politiques, notamment en participant à leurs cercles de réflexion.

Le recentrage des compétences des services ministériels déconcentrés sur les missions régaliennes est également une piste de réflexion envisagée par certains de nos interlocuteurs. Cette reconcentration favoriserait l'établissement de la confiance entre les partenaires administratifs et les exécutifs régionaux

Il s'agirait aussi pour chaque partie prenante d'être en capacité de se mobiliser afin de faire valoir ses intérêts auprès des décideurs locaux et de pérenniser leurs actions. La prise en compte des intérêts des acteurs du territoire permet de proposer des outils légitimes car cohérents avec les besoins du terrain. La distance des équipes de préfiguration, des cabinets politiques et de leurs personnels en Ministère avec les acteurs locaux pose problème et doit être remédiée.

Pour conclure, notre objet d'étude nous a permis d'appréhender de l'intérieur le processus de pré-écriture de nouvelles institutions de la biodiversité, les Agences régionales de la biodiversité, par les services du ministère de l'Environnement, tout en analysant également les conséquences que ce nouvel objet pourrait entraîner sur les territoires concernés à partir d'un cas d'étude spécifique, celui des Régions Aquitaine et Poitou- Charentes.

Les modalités d'enquête que nous avons choisies, à travers l'observation directe et participante de notre sujet, nous semblent particulièrement pertinentes pour déconstruire et comprendre la création de l'action publique. Nous espérons ainsi avoir vérifié l'hypothèse de V. Dubois selon laquelle « [...] le

128 Entretien téléphonique avec un agent non titulaire de l'Etat, naturaliste, chargé de mission. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes lien avec les structures existantes en 2015, 16 juin 2016

*travail ethnographique de terrain, et en particulier l'observation directe, peuvent s'avérer propices au dévoilement des caractéristiques structurelles de l'intervention publique »*¹²⁹. Les différentes prises de positions que nous avons observées entre l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère de l'Environnement ont particulièrement enrichies notre réflexion, là où nous attendions des clivages entre haute fonction publique et cabinets politiques.

Néanmoins, au vu de sa complexité, il nous semble que notre sujet gagnerait à être approfondi, peut-être dans le cadre d'un travail de thèse. Si nous sommes parvenus à interroger un large panel d'acteurs, l'analyse pourrait être enrichie par l'étude précise des trajectoires des différentes parties prenantes, et par la multiplication des entretiens en région. Il serait par exemple très fructueux de pouvoir interroger les membres de la première équipe de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité, ainsi que des membres du cabinet du vice-président en charge de la biodiversité de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou- Charentes. De même, une comparaison des processus mis en œuvre sur le territoire d'une autre Région moins avancée en matière de politique publique en faveur de la biodiversité serait intéressante.

Mettre en œuvre la diplomatie agricole collectivement, Etude du dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires françaises aux Etats-Unis

Morgane SALINES, Inspectrice Elève en Santé Publique Vétérinaire, 2^{ème} année, 2014-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 au Service Economique Régional de l'ambassade de France aux Etats-Unis, Washington DC. Mémoire rédigé sous la direction de Juan Felipe CARRILLO (Université de Fribourg)

Questions abordées par l'étude¹³⁰

L'étude que nous avons conduite s'inscrit dans le cadre d'un stage de 15 semaines à l'ambassade de France à Washington pour l'obtention du Master 2 « Politiques publiques de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS), cohabilité par l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV) et par l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Lyon. Nous avons traité de la diplomatie économique dans le domaine agricole et agroalimentaire, en prenant pour exemple le dispositif public de soutien aux exportations des entreprises agroalimentaires françaises aux Etats-Unis. Grâce à trois mois et demi d'observation participante au sein du Département Agricole du Service Economique Régional de l'ambassade de France à Washington, et à une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec des représentants des acteurs du dispositif, nous avons pu apporter des éléments de terrain à la réflexion sur l'efficacité de l'influence internationale de la France et la légitimité des liens public-privé en diplomatie, par le prisme agricole et agroalimentaire. Dans un premier temps, il nous est apparu que les enjeux liés aux exportations agroalimentaires aux Etats-Unis étaient croissants mais qu'il était parfois difficile pour les entreprises françaises de pénétrer le marché. Nous nous sommes alors intéressés à l'efficacité du dispositif de soutien public à l'export agroalimentaire, à travers l'étude de ses acteurs et de ses outils (1). Nous avons ensuite plus largement questionné la légitimité de l'action de l'Etat dans le dispositif et le positionnement qu'il y adoptait (2).

Les industries agroalimentaires constituent un des secteurs les plus importants de l'industrie française, avec 17 % de l'emploi industriel. C'est aussi un secteur très dynamique à l'export, puisque le chiffre d'affaires des produits agricoles et agroalimentaires français est de 190Mds€ en 2013. C'est le troisième excédent de la balance commerciale française après l'aéronautique et la chimie. La France se place au rang de 11^{ème} fournisseur des Etats-Unis pour les produits agricoles et agroalimentaires. La balance commerciale agroalimentaire entre la France et les Etats-Unis a

129 V. Dubois « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 2012/1 n° 1, p.2.

130 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

représenté +2,5Mds€ pour la France en 2015. Tenant compte de la croissance de la consommation des produits français, les exportations agroalimentaires françaises aux Etats- Unis devraient s'accroître de 10 % par an durant les cinq prochaines années. Les enjeux économiques des exportations agroalimentaires françaises aux Etats-Unis sont ainsi croissants. A cela s'ajoute une volonté de rayonnement de la France, à travers la mise sur le marché européen de produits de qualité prisés par les consommateurs, et la promotion d'un modèle de sécurité sanitaire des aliments efficace. En ce sens, l'export agroalimentaire aux Etats-Unis est une priorité des entreprises et des pouvoirs publics de la France. Néanmoins, pénétrer le marché américain est loin d'être aisé : aux normes sanitaires strictes s'additionnent des procédures administratives lourdes et des réglementations complexes. Nous avons illustré les difficultés que rencontrent les entreprises exportant aux Etats-Unis par l'exemple de la mise en application de la récente loi de modernisation de sécurité sanitaire des aliments (*Food Safety Modernization Act – FSMA*), dont certaines règles s'avèrent être un casse-tête « chinois » pour les entrepreneurs français.

Pour aider les entreprises françaises à exporter sur ce marché et pour promouvoir les produits agroalimentaires français aux Etats-Unis, un dispositif public de soutien à l'export est en place ; il constitue une mise en œuvre concrète de la diplomatie agricole. Une multitude d'acteurs, aux statuts, organisations, intérêts variés, joue un rôle dans ce système de soutien. L'Etat intervient directement par ses administrations : le Ministère en charge de l'agriculture (par l'intermédiaire de deux de ses Directions Générales, la DGAI et la DGPE), le Ministère en charge des affaires étrangères (DEEI), et les Ministères de l'Economie et des Finances (*via* la DG Trésor). Ces trois administrations font appel à des opérateurs privés (Sopexa, ADEPTA, ADECIA) et à des établissements publics à caractère administratif (FranceAgriMer) et à caractère industriel et commercial (Business France). Les entreprises agroalimentaires, premiers bénéficiaires de ce soutien, sont également des acteurs à part entière du dispositif, par l'intermédiaire de leurs interprofessions, de l'ANIA, et des Conseillers du Commerce Extérieur de la France. Des initiatives ponctuelles de collaboration ont vu le jour ; nous pouvons par exemple citer la création du Club des Exportateurs agroalimentaires en Amérique du Nord qui, sous l'impulsion de l'ambassade de France à Washington, réunit des acteurs publics et privés pour garantir un service performant aux entreprises souhaitant exporter dans cette région. A l'exception de ce groupe, aucun autre organe de concertation ou système « officiel » de travail collaboratif n'a pu être identifié. Nous nous sommes par ailleurs intéressés aux outils que ces acteurs ont mis en place pour remplir cette mission de soutien à l'export. Si les rencontres physiques avec les entreprises nous ont semblé être efficaces et utilisées à bon escient, nous avons constaté que les médias étaient parfois mal ou sous employés. En effet, nous avons identifié une kyrielle de sites internet, pour la plupart incomplets et mal référencés. Ceci nous a donc amenés à conclure que l'accès à l'information pouvait se révéler complexe pour les entreprises françaises souhaitant se développer sur le marché américain. La multiplicité des acteurs et des outils impliqués est ainsi un facteur d'affaiblissement de l'action publique de soutien à l'export.

Nous nous sommes alors penchés plus avant sur les relations inter-organisationnelles au sein du réseau d'acteurs. L'absence de leadership du dispositif, l'absence d'organe de concertation et de pilotage, et l'existence de conflits interministériels latents ont été constatés, conduisant à une moindre efficacité du travail. Ce même défaut de collaboration s'est retrouvé à l'ambassade de France à Washington, dont les services coopèrent insuffisamment entre eux. D'autre part, la répartition des missions entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés et agences n'est pas toujours clairement définie. En conclusion, les acteurs ont des missions floues, qui peuvent se chevaucher ou produire des vides, et qui laissent la part belle aux conflits et aux imprécisions. Cet éparpillement des ressources et le manque de travail collaboratif amoindrissent l'efficacité et la lisibilité du dispositif public de soutien à l'export.

Enfin, le positionnement de l'Etat dans le dispositif s'avère parfois flou et la relation « Institution to Business » partiellement assumée. Si la plupart des acteurs interrogés ont jugé évident que le soutien à l'export relève du service public, nous avons montré à travers des exemples issus d'autres domaines économiques que l'Etat n'était pas toujours le mieux placé et que l'intervention publique dans l'économie n'était pas toujours pertinente et efficace. En tout état de cause, il s'agit pour les pouvoirs publics de définir et d'assumer clairement leur rôle, soit en se positionnant comme

coordonnateur du dispositif, soit en contribuant activement à soutenir les exportateurs en produisant de l'information, en régulant l'économi... Une compétition existe également entre les politiques internes nationales du gouvernement et les politiques commerciales extérieures, par exemple en ce qui concerne le contrôle et le soutien des entreprises agroalimentaires par les services déconcentrés du Ministère de l'agriculture. Nous avons montré que, sur le terrain, les moyens mis à disposition des entreprises par le MAAF étaient insuffisants, à la fois en termes de nombre d'ETP que de formation des inspecteurs. Les administrations de l'Etat, en n'allouant pas suffisamment de moyens à l'échelon le plus local, affaiblissent le dispositif de soutien à l'exportation à sa base.

Ainsi, malgré des initiatives et des démarches pertinentes, le manque de structuration et de clarté de l'action de l'Etat, associé à un éparpillement des acteurs et des outils du dispositif, affaiblit l'action publique. En ce sens, il nous a paru judicieux d'émettre des recommandations pour renforcer l'efficacité et la lisibilité du dispositif de soutien à l'export agroalimentaire. Nos propositions se sont centrées autour de quatre axes complémentaires.

Dans un premier temps, nous avons recommandé de construire un dispositif de soutien coordonné et piloté, en définissant clairement les missions de chacune des administrations, en créant un organe de concertation interministériel, et en évaluant la performance du dispositif et des actions réalisées dans ce cadre.

Nous avons ensuite proposé de replacer les ambassades au cœur du dispositif, d'une part en réformant le statut des ambassadeurs pour leur permettre d'assurer la cohésion de leurs services et la collaboration des acteurs privés, d'autre part en généralisant les Clubs des exportateurs agroalimentaires à toutes les ambassades.

Dans un troisième temps, nous avons appelé à une optimisation des liens publics privés, d'une part en clarifiant la coopération des administrations avec les opérateurs et les agences et en améliorant l'organisation de la fonction de tutelle des opérateurs par les ministères, d'autre part en améliorant l'accès à la prestation de service public pour les petites entreprises.

Enfin, nous avons émis des recommandations pour renforcer les moyens mis à disposition localement, en France, en suggérant de créer une équipe d'inspecteurs spécifiquement dédiée à l'export à l'échelon départemental ou local. La mise en œuvre de ces recommandations pourrait contribuer à clarifier le dispositif et ainsi à accroître son efficacité, dans l'optique d'une augmentation des exports agroalimentaires français aux Etats-Unis et d'une meilleure efficacité de l'influence internationale de la France. Il serait également opportun de s'intéresser à d'autres éléments que nous n'avons pas abordés dans notre étude, tels que le rôle des consulats aux Etats-Unis - pour permettre de décliner localement les initiatives de Washington dans un pays très vaste - ainsi que la coordination des actions des régions françaises en matière de soutien à l'export.

L'observance des mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : Synthèse, leviers (financiers) et réglementaires

Marius TIDJANI, Inspecteur Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 11 avril au 22 juillet 2016 à la DRAAF Bourgogne Franche-Comté. Mémoire rédigé sous la direction de Muriel FIGUIE (CIRAD)

Questions abordées par l'étude¹³¹

L'observance des mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : exemple de la Côte d'or. Pourquoi les éleveurs n'observent pas les recommandations faites par les pouvoirs publics ? Pourquoi la lutte contre la maladie est si difficile ? Et particulièrement dans cette zone ? L'étude concerne une maladie contagieuse zoonotique (la tuberculose) dont l'évolution au cours des dernières années, soulève de nombreux questionnements dans les mesures d'évaluation et de gestion. En effet, elle peut affecter l'ensemble des animaux vertébrés vivants, mais son impact

¹³¹ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

économique est encore plus notable chez les bovins, au vu des conséquences possibles au niveau des échanges avec les pays voisins et les pays tiers.

Autour de deux entités (maladie et malade), gravite un ensemble d'acteurs aux intérêts divers. Cet ensemble inclut des éleveurs ainsi que les pouvoirs publics. Ces derniers disposent de nombreux « leviers » pour orienter les éleveurs vers des pratiques jugées plus efficaces pour le contrôle de la maladie, relevant de ce qu'on appelle la biosécurité : outils règlementaires plus ou moins contraignants, incitations (éventuellement financières), outils de communication etc. Malgré cela, on constate dans certaines régions, comme ici la Côte d'Or une mise en œuvre limitée des mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine. On emprunte ici au domaine médical le terme d'observance (et d'inobservance) pour évoquer cet écart entre les mesures de biosécurité et leur mise en œuvre concrète par les éleveurs. Et ce sont les raisons de cette inobservance que nous analysons dans ce mémoire.

I Généralités et définitions

Généralités

Pour lutter contre la tuberculose de nombreux textes réglementaires sont édictés complétés en tant que besoin, par des recommandations diverses et variées. L'importance des conséquences de la maladie impose que s'organisent les différents acteurs concernés. Cette organisation doit respecter cependant quelques règles pour qu'elle puisse fonctionner de façon harmonieuse. Les enseignements relatés ici ont été relevés dans d'autres pays et ont permis, là où les études ont été encore plus poussées, de pointer du doigt les origines possibles d'un tel état de chose et d'envisager des actions pertinentes de lutte.

De nombreux constats des campagnes de prophylaxie relevés par les services de la DGAI ont permis de noter une forte proportion de cheptels atteints par la tuberculose. Certains de ces cheptels ont fait l'objet d'abattage total ou sélectif, passé, en cours ou encore à venir. Les contrôles effectués (en cours pour certains) démontrent une faible (voire une absence totale) d'application des mesures de biosécurité recommandées par les pouvoirs publics. Ces faits nous renvoient à la notion d'observance ou non -observance utilisée dans le milieu socio médical. On parle d'observance lorsque le comportement du patient coïncide avec la prescription médicale (Haynes et al., 1979)¹³².

La divulgation des méthodes préventives d'apparition et de réapparition de la tuberculose au sein des cheptels a conduit à la production par GDS France d'une plaquette informative¹³³ devant être envoyée à tous les éleveurs bovins. Et ceci sous l'impulsion du comité de pilotage ci-dessus nommé. Il est attendu que les éleveurs en appliquent les recommandations. Et c'est au vu des constats relevés, que l'interprétation de notre sujet a ainsi évolué : L'observance des mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : exemple de la Côte d'or.

L'observance est définie comme une sorte de champ dans lequel le comportement du patient coïncide avec la prescription médicale (Haynes et al., 1979)¹³⁴. Dans le cas présent et les constats relevés nous permettront certainement de comprendre au moins en partie le pourquoi de l'inobservance des préconisations.

Définition La maladie : La tuberculose bovine

C'est une maladie infectieuse, contagieuse zoonotique due à diverses espèces de Mycobatéries dont la plus commune est Mycobaterium bovis. Elle fut inscrite dans la liste de maladies réglementées et depuis 2013 dans la liste des dangers sanitaires de première catégorie en France et sur la listes des principales maladies animales de l'organisation mondiale de la santé animale (ex OIE).

L'enjeu principal est le maintien du statut indemne de la France acquis en 2001.

La tuberculose se contracte par plusieurs voies, la plus fréquente étant la voie respiratoire (inhalation

132 Dictionnaire de l'alimentation : observance diététique. p 955

133 Cette plaquette s'intitule « prévenir la tuberculose dans mon élevage » en coordination avec la DGAI et GDS France.

134 Haynes et coll Dictionnaire de l'alimentation : observance diététique. p 955

d'aérosol contenant les bacilles lors de contact mufle à mufle par exemple). D'autres voies sont possibles : digestives, urine, lait, fèces etc. Cette maladie est un risque collectif qui a fait l'objet de lutte individuelle puis collective dirigée par l'Etat depuis plusieurs décennies maintenant. L'objectif prioritaire de cette lutte est son éradication envisagée pour 2040, à l'orée des 80 ans de lutte collective. Et pour atteindre cet objectif plusieurs voies et moyens de lutte sont préconisés dont plus récemment, la biosécurité.

L'entrée en jeu des moyens de prévention et de préservation : la biosécurité

Il n'est pas aisé de donner une définition de ce concept qui semble nouveau au niveau des élevages bovins. De même, les premières traces au sein des textes réglementaires remontent seulement à une vingtaine d'années, lors des épisodes de fièvre aphteuse, des maladies porcines, suivis des influenzas aviaires hautement pathogènes. Les inquiétudes soulevées par les menaces, de pandémie mondiale, dont le syndrome respiratoire aiguë sévère (SRAS) restent encore une actualité prégnante. De nombreux auteurs ont donné une définition de ce concept. Et parmi ceux-ci nous avons retenu la notion des « 5 B » d'après Saegerman et coll : que nous reproduisons dans l'encadré ci-après. Il est toujours bénéfique de se référer à ces définitions pour garder à l'esprit ce que chaque vocable rassemble en général.

Les « 5B » d'après SAGERMAN et coll., 2012¹³⁵

1-Bio-exclusion : faire que le pathogène ne rentre pas dans le troupeau.

2-Bio-compartmentation : faire que le pathogène ne circule pas dans un troupeau.

3-Bio-confinement : faire que le pathogène ne sorte pas d'un troupeau.

4-Bio-prévention : faire que le pathogène n'infecte pas l'homme et les autres animaux.

5-Bio-préservation : faire que le pathogène ne persiste pas dans l'environnement.

Il est cependant important de noter que cette notion a fait l'objet de nombreuses études menées au niveau des organisations internationales dont la FAO, l'OMS, l'OMC et l'Union Européenne en passant par les différentes publications émises par ces entités. Tout ceci a été complété par des initiatives locales aboutissant dans la plupart des cas à des recommandations de protection des élevages (et c'est le sujet qui nous concerne). Signalons que le Règlement 2016/429 en son paragraphe 23, en fait une bonne recommandation sous ce maxime simple « *prévenir vaut mieux que guérir* ». *Et les économistes diront autrement « un franc dépensé en prévention permet d'en épargner 10... ».*

La biosécurité vise donc à tout mettre en œuvre pour que la maladie ne survienne pas, ne resurgisse pas, ne se maintienne pas. Et c'est là où l'action de l'Etat va se manifester dans ses capacités à faire face aux menaces qui guettent la collectivité. Nous déclinons ainsi son objet :

« La biosécurité repose sur une approche stratégique et intégrée de l'analyse et de la gestion des risques pesant sur la vie et la santé des personnes et des animaux. Elle rassemble l'ensemble des mesures de gestion et des mesures matérielles destinées à réduire le risque d'introduction, de développement et de propagation des maladies »

Et pour faire face à la problématique qui sera soulevée, le Comité national de lutte contre la tuberculose bovine, a commandé à GDS France l'édition et la mise à disposition des éleveurs d'un document destiné à communiquer sur les mesures de biosécurité. Ce qui fut fait, avec un résultat non satisfaisant pour le moment, par manque de prise en main et d'exécution des recommandations.

II La problématique : Au cœur de la zone

« Les gens constatent que leurs animaux sont contaminés encore et encore... Et ils ne font rien ! Ils prennent les indemnités, ils ne font pas ce qu'on leur dit de faire et on en est là ! » act 27

Le propos est d'un responsable administratif qui du premier rang de gestion de la maladie tire cette conclusion ; qui frise la lassitude, la déception. Nous avons reformulé son constat en nous posant ces questions (encore une fois) :

Pourquoi les éleveurs n'observent pas les recommandations faites par les pouvoirs publics ?

¹³⁵ Saegerman et coll C., Moons V., Humblet M-F. in Biosécurité en élevage : état des lieux et perspectives. Journées nationales des GTV Nantes.26/04/2013.

Pourquoi la lutte contre la maladie est si difficile ?

Le stage s'est déroulé en Côte d'Or, dans une zone où la tuberculose revêt un caractère endémique. Cette zone est parcourue par deux petits cours d'eau, dénommés l'Ouche et l'Ozerain formant deux vallées dans lesquelles subsistent des élevages de bovins dont la production (de broutard(e)s) est tournée, essentiellement vers l'échange avec d'autres pays Européens (l'Italie en l'occurrence) et accessoirement vers l'exportation à destination des pays tiers. Dans cette zone, subsistent aussi des foyers de tuberculose, que les mesures de lutte habituelles (abattages totaux ou partiels ...) n'arrivent pas à endiguer. Une toute dernière question est donc soulevée : *Qu'est ce qui n'a pas été fait ?*

Méthode d'étude : conduite du stage

L'objectif poursuivi par ce travail est triple. Premièrement, il s'agit de mener une démarche intuitive pour savoir pourquoi les mesures recommandées, pour protéger les cheptels ne sont pas prises en compte par les éleveurs. Puis, nous avons complété cette démarche de nos constats et résultats (faisant suite à des entretiens avec les acteurs). Finalement nous proposons des leviers d'actions qu'il serait possible de mobiliser pour espérer obtenir des résultats. Ce travail est clos en formulant des recommandations doublées de la proposition d'un modeste cahier des charges.

Nous avons, constitué avec l'aide la CIREV, une liste d'éleveurs que nous sommes allés rencontrer, munis d'un guide d'entretien que nous avons élaboré. Nous avons aussi, pu rencontrer d'autres acteurs concernés, de près ou de loin, par la tuberculose (chasseurs, et des gestionnaires variés, administrations, etc.).

Matériel : recueil des données

Nous avons puisé nos ressources dans ce qui est disponible au sein de la bibliographie complétée avec des éléments (écrits ou non) mis à notre disposition par la CIREV, la DDPP, la DRAAF et divers sites. Nous avons utilisé la logistique de la DRAAF et parcouru un peu moins de 2000 km. Nous avons pu bénéficier aussi d'un local équipé au sein même de la CIREV/DRAAF à Dijon. Les entretiens avec nos interlocuteurs ont été enregistrés à l'aide nos téléphones portables et retranscrits pour exploitation et duré en moyenne 1 h30 mn.

III Résultats constats conclusifs recommandations - bref cahier des charges.

Les pratiques d'élevage (hébergement, alimentation et abreuvement) sont presque les mêmes. Les productions de broutard(e)s suivent un séquençage assez régulier, rentrant dans un cadre collectif professionnel. Les vallées présentent un relief dont les sommets sont recouverts d'un abondant couvert végétal qui sert de repaire aux animaux sauvages, abondants et variés. Les prés sur lesquels les bovins paissent sont situés, pour la plupart, à la lisière de ces couverts dont ils ne sont séparés qu'avec des clôtures simples, s'il en existe. Les dispositions des parcelles en mosaïque, suite au remembrement compliquent davantage le paysage élevage. Les contacts sont fréquents (entre animaux de cheptels différents et entre faune sauvage et domestiques ...), l'étanchéité presque nulle. Certaines pratiques d'élevage n'arrangent pas la situation non plus (vagabondage divagations...).

Les entretiens nous ont conduit à nous rendre compte que les différents acteurs impliqués ne saisissent pas l'importance des mesures préconisées. Et parfois, ils s'en « moquent totalement ». Il y a un jeu d'acteurs très complexe. De même, les règles relatives à la garde et à la circulation des animaux ne sont pas assez maîtrisées. La consultation des correspondances entre les administrations et les administrés, mêmes si elles sont encourageantes pour certains groupements d'acteurs (GDS, GTV) ne sont pas suivies par tous. Ce qui met à mal la démarche engagée. Voici ce qu'en dit un témoignage :

« L'action à conduire doit rester collective ! S'il ne subsiste qu'un seul foyer, l'éradication sera un objectif vain ».

Nous avons pu relever différentes non conformités relatives à la protection des cheptels sur les constats d'enquêtes épidémiologiques suite à déclaration de foyer. Elles ont trait à la promiscuité fréquente avec la faune sauvage, possible avec le voisinage mais aussi dans la conduite courante

de l'élevage. Certaines ont rapport à l'alimentation, à l'abreuvement, à l'isolement du voisinage, au remembrement territorial, parfois même, en relation avec les simples guides de bonnes pratiques. Une prise de conscience de l'application des mesures de biosécurité semble (timidement) prendre la mesure des actions à conduire, avec certains protocoles d'étude en cours au sein de la CIREV. Les acteurs rencontrés ont soutenu être sensibilisés à la problématique, mais avouent pour bon nombre, que les mesures préconisées sont nouvelles pour eux, D'autres mettent en avant l'incompréhension des mesures ou encore le manque de moyens ou de temps. Nous en avons rencontrés qui soutiennent qu'il ne faut rien faire, ou qu'il ne sert à rien de faire quoi que ce soit : « *la maladie est là depuis longtemps, elle a toujours été là !* » ou alors « *la nature reprendra ses droits ; ce sont les animaux domestiques qui ont donné ça à la faune sauvage, ce n'est qu'un juste retour des choses !* » ou encore « *montrez-moi comment on fait* » ou enfin « *qui va payer, j'ai pas les moyens* »..

Les propos relevés ont le don d'en agacer plus d'un. Ainsi nous relevons ce propos d'un Vétérinaire sanitaire :

« *Je suis fatigué de répéter la même chose : refaites votre clôture, empêchez vos animaux d'aller chez le voisin (...) Là il y a un blaireau, un sanglier... Pff !* »

L'arsenal législatif et réglementaire est assez fourni même si un renforcement explicatif semble se faire désirer. En effet, ce terme nécessite d'être expliciter. Avec un volet sanction plus serré. Car au fil des ans s'organisent localement des poches de résistance réfractaires à toute action sanitaire. Et c'est en cela que le document édicté par FR GDS a été très juste, trop juste.

Les leviers financiers disponibles déjà par l'AM du 15/09/2003, sont possibles à mobiliser et sous conditions d'éligibilité, en sollicitant le fond Européen d'aide de développement de l'espace rural (FEADER) au sein de programmes de développement ruraux (PDR). Les dossiers sont gérés au niveau des directions départementales des territoires (DDT). Et pour ce faire, une action de « *lobbying* » viendrait à point nommé.

Conclusion

Les caractéristiques géo hydrologiques, combinées aux pratiques d'élevage, à la présence d'une faune sauvage abondante et aux dispositions parcellaires, ne simplifient pas les méthodes de lutte envisagées. Cependant, une prise de conscience semble se dessiner, lentement mais sûrement.

Recommandations

Elles s'adressent à divers acteurs avec la démarche collective obligatoire :

A l'administration, un renforcement réglementaire, une meilleure coordination, de l'entente ; sans oublier le rôle primordial qui lui revient et qui sont résumés ainsi : réactivité, complémentarité, concertation, transparence. Elle s'appuiera à chaque étape sur la communication, pour ce faire. C'est semble-t-il, ce qui a manqué à la plaquette éditée par GDS France. La gestion de l'espace rural nécessite de l'entente entre les services localement (notamment avec l'ONEMA, les services fiscaux etc.), de l'accompagnement, mais aussi de la fermeté quand il en faut.

Organisme à vocation sanitaires et organismes à vocation vétérinaire continuer l'animation et la concertation avec l'administration, prévoir du lobbying (auprès du FEADER) pour faire entendre l'appel à l'aide des éleveurs et pour mettre en exécution les mesures de biosécurité.

Aux éleveurs, mettre en application ce qui est recommandé dans la plaquette informative et s'approprier les enseignements du cahier des charges. Respecter, au minimum les guides de bonnes pratiques et préconisations réglementaires.

Autres acteurs, s'impliquer davantage dans la gestion de la problématique tuberculose localement dans un climat apaisé, concerté et synergique.

Proposition d'un cahier des charges

Il est basé sur les recommandations et fait appel à des dispositifs mis en place dans d'autres pays. Il fait appel au « *bon sens* » en matière de conduite de l'élevage. Le présent cahier des charges comprend un certain nombre de conduites importantes à respecter. Certaines conduites sont assimilables à de simples règles de bonnes pratiques hygiéniques. Protéger son cheptel, permet de

se protéger, de protéger son voisin, son pays. L'éradication de la tuberculose n'est pas une utopie et c'est un objectif qui concerne un large collectif.

Le « retour d'expérience » pour la prévention des inondations. Enquête sur un instrument d'action publique entre normalisation technique et justification politique

Léonie VAROBIEFF, étudiante IEP Master PAGERS, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage effectué au CGEDD (Ministère de l'environnement) du 4 avril au 31 août 2016. Mémoire rédigé sous la direction de Stève BERNARDIN (ENPC)

Questions abordées par l'étude¹³⁶

Notre étude nous permet d'exposer un premier bilan de la situation du retour d'expérience et de ses perspectives. Une telle étude s'expose à la conclusion que le retour d'expérience tel qu'il est actuellement produit, c'est-à-dire mené individuellement par chacune des organisations ou avec une mise en commun incomplète et un contenu filtré, peut être correspondant à ce que des acteurs jugent optimal. Cette démarche permettrait donc a minima de réunir ceux qui ressentent le besoin de mutualiser, de témoigner, partager leurs données, leurs savoirs et leurs compétences laissant ouverte la question de l'intégration des autres acteurs nécessaires à un pilotage intégré et cohérent de la prévention et de la gestion des inondations.

D'autre part nous devons rendre compte du fait qu'il est tout à fait vain d'attendre du REX qu'il soit un outil de coordination. Seule la procédure du REX fait le REX et non sa restitution sous forme de rapport. La forme écrite doit être comprise comme une trace tangible et consultable, mais c'est la consultation entre personnes physiques de chacun des acteurs concernés et la façon dont cette consultation aura lieu qui structure résolument le cœur de la coordination escomptée par les membres du CGEDD commanditaire de cette étude.

Il nous faut aussi admettre que les avancées qu'il permet restent difficilement quantifiables, de sorte que l'instrument ne répond pas au désir de gestionnaire les plus exigeants et l'incrémentalisme qu'il génère ne doit amener à conclure à son inefficacité. Le principal frein du REX se situe dans le fondement de sa démarche : avancer sous couvert de dépolitisation lorsque sa force et son intérêt résident précisément dans l'analyse des politiques publiques et plus largement des jeux d'acteurs du risque naturel. Le fait de dissocier deux instruments lui permettrait ainsi de ne pas rater son objet, l'un statuant en tant que « rapport d'évènement », associant analyse technique, scientifique, consultation de terrain réalisé sur un temps court, et l'autre « retour d'expérience » inscrit dans un temps long, portant quant à lui sur des consultations approfondies en partenariat avec un animateur de réseau en relation directe avec chacun des acteurs afin d'aiguiller l'enquête.

En outre, le REX contient des perspectives qu'il est possible de déployer. La valorisation de l'expérience - qu'elle passe par une méthodologie managériale inspirée du secteur privé dont nous verrons qu'il peut constituer des freins, ou par une capacité de l'administration à recueillir des témoignages qui précisément, parce qu'ils sont témoignages c'est-à-dire parole donnée en son nom à partir de sa propre expérience - engage *de facto* les acteurs pour une mutualisation et un suivi des préconisations, certainement bien plus que ne peut le faire le REX tel qu'il est à ce jour normalisé et uniformisé.

Le REX des REX constitue une mise en abyme de la résilience des politiques publiques et de l'administration centrale face aux dysfonctionnements soulevés par l'ensemble des acteurs concernés. L'écologie (« *oikos* » : la maison, l'habitat, « *logos* » la parole, le discours, la science) comme aptitude à habiter le monde, non seulement ne peut pas être exclue d'une réflexion sur le REX, mais moins encore d'une réflexion sur les politiques publiques, encore moins lorsqu'elles émanent du Ministère de l'Environnement. Bien au-delà, l'écologie se présente comme le fondement

¹³⁶ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

de l'action publique et celle qui justifie pleinement l'intérêt du REX : concevoir un territoire durable, adapté aux aléas naturels, raisonner sur les impacts des infrastructures sur les inondations et être en mesure de conduire des politiques publiques.

Des approches telles que les études cindyniques ou le biomimétisme architectural, font figure d'orientation préalable aux constructions des REX, si bien que c'est l'objectif du commanditaire du REX qu'il s'agit d'orienter, plus que les acteurs consultés pour les mobiliser. Le choix même des questions posées aux acteurs du risque lors de la construction des REX est décisif pour les avancées de la prévention en ce qu'elles vont faire se diffuser des questionnements et par-là une certaine vision du monde. Le REX se trouve donc bel et bien être un enjeu de pouvoir. Foucault¹³⁷ aurait évoqué un « rapport de forces » au pluriel, que nous cherchons irrémédiablement à réguler pour qu'il y ait un minimum de désordre dans la société. Pour le MEEM, dont le CGEDD, le REX est une occasion de structurer ses rapports de forces avec ses services déconcentrés et les autres ministères qui conçoivent des REX à ce sujet. Aussi il est possible de postuler qu'en définissant un bon interlocuteur capable de créer du lien entre les acteurs de secteurs variés il apporterait une valeur ajoutée considérable à la compréhension de la gestion des événements et se mettrait en position d'orienter les politiques publiques avec plus de légitimité. Ainsi laisser la gestion de crise en matière de sécurité civile aux services du ministère de l'intérieur, au niveau local la gestion de la prévention (comprenant l'ensemble des services) et au ministère de l'environnement la coordination, autrement dit aussi la vision, est une hypothèse envisageable. Pour ce faire, il est question de définir au préalable l'orientation politique du ministère de l'environnement avant que de s'employer à exercer son pouvoir sur un instrument.

Rappel des préconisations

NB : Ces préconisations sont issues des seules conclusions de l'enquête et donc proposées à titre indicatif

1. Redéfinir le REX et ses objectifs.

La consultation des acteurs a permis de donner une idée de la diversité des positions pour chaque acteur. A partir de ce constat il ne nous apparaît pas pertinent d'attendre une cohésion spontanée autour d'un objectif commun. Si le CGEDD reconnaît au REX des manquements tel que la réduction des coûts comme objectif essentiel, c'est en construisant son argumentaire en interne qu'il pourra soumettre l'importance de ce sujet conducteur, à travers sa communication mais aussi et surtout à travers son animateur.

2. Rompre avec l'écrit comme seul support du retour d'expérience

Le REX appelle ainsi une adaptation de sa forme aux besoins et peut faire l'objet d'événements à différentes échelles territoriales, d'ateliers thématiques, Ces événements ne doivent pas donner lieu à une succession de l'exposition des pratiques de chacun mais à une discussion entre les acteurs coordonnés par un acteur compétent (expert, professionnel du risque mais aussi professionnel de la médiation et de la coordination de réseau).

3. Déployer une animation continue

Identifier les acteurs liés au risque et organiser des consultations individuelles grâce à un animateur de réseau indépendant des institutions et services, co-financé par les ministères commanditaires. Ses objectifs seront chronologiquement :

Identifier les acteurs enclins à expérimenter ce nouveau REX.

Identifier dans quelle mesure chacun s'engage à y participer et en faire un annuaire officiel.

Animer continuellement le réseau par des visites ponctuelles et des échanges fréquents dans une posture de médiation.

Emettre des rapports publics du suivi de préconisations adoptées par les membres.

Effectuer un accompagnement au suivi des préconisations et ajustements nécessaires.

4. Assurer un REX en plus d'un rapport d'évènement

Déployer des acteurs indépendants issus du secteur de la recherche, du secteur privé et des associations de professionnels pour piloter les entretiens des acteurs concernés produisant une analyse mobilisant les sciences humaines et sociales en coordination avec les missions d'inspection

137 Foucault M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1993.

conduites par les ministères.

5. Assurer la protection des contributeurs au REX

Réformer la protection judiciaire des acteurs participants à un REX afin que les poursuites en cas d'infraction à loi restent de l'ordre de poursuites administrative et non pénale. La responsabilité d'un acteur jugé pour un fait s'appuiera ainsi sur d'autres éléments que les propos formulés dans le retour d'expérience. Il s'agit essentiellement de communiquer avec soin sur cette disposition auprès des acteurs les plus directement concernés.

6. Développer une « culture écologique » autour du risque ou « culture de la prévention ».

Il s'agit par cet élément de tenir au sein du CGEDD et de la DGPR un discours commun et d'asseoir l'objectif du REX afin de le promouvoir plus aisément auprès des acteurs du risque.

7. Renforcer les liens de coordination avec entre les acteurs du Ministère de l'Intérieur et du MEEM. La redéfinition des rôles, l'exposition du panel de compétences des deux entités et les modalités à prévoir pour faciliter la coordination entre les services doit faire l'objet d'un débat entre les équipes des deux ministères.

Analyse prospective de la situation allemande en matière de bien-être en élevage de porcs et des rapports de force entre les acteurs

Sabine WESSEL-ROBERT, Inspectrice Stagiaire en Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage réalisé du 18 avril au 29 juillet 2016 au pôle agricole du Service Economique Régional à l'Ambassade de France en Allemagne. Mémoire rédigé sous la direction de Jérôme MICHALON (EVS UMR CNRS 5600) et Anne-Claire LOMELLINI-DERECLLENNE (VetAgro Sup INRA)

Questions abordées par l'étude¹³⁸

Le bien-être animal est devenu aujourd'hui un enjeu de société qui s'exprime notamment par la demande croissante des citoyens de mieux prendre en compte la sensibilité de l'animal. En France, cette revendication est régulièrement remise à l'ordre du jour par des associations de protection animale, en particulier par la diffusion dans les médias d'images choc de maltraitance animale.

Compte tenu de l'actualité française et en concertation avec la Direction Générale de l'Agriculture et de l'Alimentation, il est apparu judicieux, lors d'un stage en Allemagne, d'investiguer la stratégie « bien-être animal » de ce pays et plus précisément dans sa filière porcine, dont la production a connu un développement spectaculaire dans les deux dernières décennies.

L'objectif du mémoire est d'analyser la vision de l'avenir de l'élevage et les rapports de force qui influencent les acteurs dans le cadre de la stratégie allemande en faveur de l'amélioration des conditions d'élevages dans la filière porcine. Elle se base sur un bilan et une prospective évaluant les leviers et freins, et le cas échéant identifiant les éléments transposables à la situation française. En d'autres termes, il s'agit (1) à partir d'une analyse du contexte et (2) d'une évaluation de la vision de l'élevage du porc de demain (3) d'identifier de quelle manière les rapports de forces entre les acteurs du bien-être animal influe sur les décisions politiques et économiques.

Notre travail de recherche reprend l'hypothèse que les débats sur le bien-être animal correspondent à la définition d'une controverse (Schmoll, 2008) et s'évaluent en prenant en compte, non seulement les facteurs techniques et scientifiques, mais aussi les rapports de force entre les acteurs (Callon, 1981). Ainsi, notre analyse fera autant appel à la sociologie des sciences qu'à la sociologie des conflits (Schmoll, 2008).

La prise en compte du bien-être animal dans la filière porcine évolue rapidement en Allemagne

Le constat du profond clivage, qui s'est installé durant les dernières décennies entre la perception sociétale et la pratique agricole, a provoqué de nombreuses réactions en Allemagne.

138 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

a - Rapport du conseil scientifique de la politique agricole

Le conseil scientifique de politique agricole (WBA) auprès du ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL) s'est emparé du sujet et a publié en mars 2015 une expertise intitulée « Perspectives pour un élevage d'animaux de rente acceptable pour la société ». Partant du constat que les actuelles conditions de l'élevage d'une grande partie des animaux de rente sont inadaptées, ce rapport propose des pistes concrètes d'amélioration et formule trois messages-clés : plus de protection animale est nécessaire, plus de protection animale est faisable, mais plus de protection animale n'est pas gratuit. Le WBA estime à environ 3 à 5 milliards € par an les coûts pour atteindre un niveau « acceptable » de protection animale en élevage.

La stratégie proposée vise d'une part, la construction d'un consensus, politique et sociétal sur l'avenir de l'élevage des animaux de rente et d'autre part, la mise en place de financement pour assurer leur bien-être. La palette des mesures politiques avancées est large et comprend :

- des standards minimums législatifs supplémentaires ;
- un label « protection animale » public à différents niveaux d'entrée ;
- des paiements directs et des compensations dans le cadre de la politique agricole communautaire (PAC) ;
- des mesures du secteur privé, telle que l'initiative interprofessionnelle des filières viandes pour le bien-être animal (ITW) et des accords professionnels d'autorégulation.

En outre et pour tenir compte de la protection de l'environnement et du climat, le WBA préconise, une réduction significative de la consommation de produits d'origine animale en Allemagne.

Si le rapport n'a pas été accueilli sans protestation, en particulier par les représentants du syndicalisme agricole, il a largement contribué à une plus grande ouverture du dialogue sociétal et a encouragé des réflexions constructives. Cependant les progrès enregistrés en termes concrets sont, de l'avis même des auteurs, très lents.

b - Politique fédérale et régionale en faveur du bien-être animal

Pourtant, dès 2014, le BMEL avait mis en place un comité d'experts temporaire et initié des réflexions dans le cadre de son projet « Une question d'attitude - Nouvelles pistes vers plus de bien-être animal en élevage » qui prévoit notamment l'arrêt des interventions non curatives systématiques (coupes de queues, castration). La position du ministre fédéral (CSU, conservateur) consiste à encourager les acteurs à trouver ensemble des solutions innovantes en faveur de la protection animale, sans pénaliser la compétitivité de l'agriculture allemande. Le ministre mise en particulier sur un engagement contraignant volontaire³ des acteurs économiques, comme le récent accord des syndicats de producteurs de volaille de renoncer au raccourcissement du bec, plutôt que sur de nouvelles contraintes réglementaires, mal acceptée par les éleveurs.

Outre les mesures réglementaires et les engagements volontaires, les labels offrant plus de garanties en matière de protection animale ont été identifiés par les acteurs du marché allemand comme un moyen d'encourager les bonnes pratiques. Il s'agit notamment des systèmes de certifications de production biologique (Bioland, Naturland...) ou de désignations spécifiques censées se placer, en termes de prix, entre les productions conventionnelles et le bio (ex. Neuland ou encore le label de la société protectrice des animaux). Peu connues du grand public et mal mises en valeur par la distribution, les viandes ainsi labellisées ont connu un succès très limité en Allemagne (de l'ordre de 1% du marché de la viande de porc au total).

Devant la demande des associations et du grand public et prenant exemple sur la démarche danoise, le ministre a également annoncé l'élaboration au cours du second semestre 2016 d'un label public de protection animal, dont la mise en place devrait être accompagné d'une campagne de communication, à l'instar de ce qui avait été fait lors du lancement des certification bio aux milieux des années 2000.

Il faut souligner que la mise en œuvre de la politique du bien-être animal, et notamment les contrôles des services vétérinaires, relève de la compétence des Etats fédérés (les Länder). Une demi-douzaine de ministères chargés de cette politique dans les Länder sont aux mains des Verts, ce qui a conduit à des mesures régionales ambitieuses en faveur du bien-être des porcs. La Basse-

Saxe, qui compte 10 millions de porcs, a mis en place une prime à la queue complète de 18 €/porc, assortie d'un accompagnement par un conseiller spécialisé.

c - Initiative interprofessionnelle pour le bien-être animal

Une autre voie à portée plus large, a été explorée par les acteurs du marché allemands. C'est une initiative privée, indépendante des pouvoirs publics, même s'ils la soutiennent. L'objectif de l'initiative pour la promotion du bien-être animal (ITW) est de financer des mesures en faveur du bien-être dans les élevages par un fonds alimenté par la distribution à hauteur de 4 cents par kg de viande vendue. Ont été proposées des mesures comprenant un socle obligatoire et des mesures à la carte, applicables dans de nombreuses exploitations pour éviter le piège du segment de niche des labels. Actuellement 2300 éleveurs porcins sur 4800 candidats ont rejoint le programme par tirage au sort, ce qui correspond à 13 millions de porcs (à comparer aux 50 millions de porcs abattus chaque année en Allemagne), tandis que 2500 candidats restent sur liste d'attente.

Les réflexions techniques conduites outre-Rhin pour l'amélioration du bien-être des porcs sont également avancées

Les pratiques au centre des débats actuels sont la castration et la caudectomie, deux actes portant atteinte à l'intégrité des animaux qui choquent et sont rejetés par les consommateurs allemands.

a - Cas de l'abandon de la castration sans anesthésie

Compte tenu de l'inscription dans la loi fédérale de l'interdiction de cette pratique à partir de 2019, échéance avancée à 2017 par certaines grandes chaînes de distribution, les échanges sur les méthodes alternatives sont intenses, sans que tous les aspects techniques, pratiques et économiques aient pour autant été éclaircis. Il existe trois alternatives : la castration avec anesthésie/analgésie, l'engraissement des mâles entiers et l'immunocastration

Il semble indiqué de proposer les trois alternatives, afin de laisser le choix aux exploitants en fonction des multiples contraintes structurelles, organisationnelles et régionales. Le dialogue entre tous les acteurs de la filière, ainsi qu'avec les consommateurs et leurs efforts conjoints sont indispensables, afin d'aboutir ensemble à des solutions praticables.

Bien que l'échéance législative (2019) et celle imposée par certains distributeurs (2017) soient proches, la maîtrise de tous les aspects et le déploiement sur la totalité du territoire demandera des délais d'adaptation incompressibles à tous les niveaux de la filière, notamment pour garantir la commercialisation à long terme des animaux des différents types (entiers, immunocastrés, castrés sous anesthésie).

b - Cas de l'abandon de la caudectomie

En Allemagne, la réflexion sur les causes de la caudophagie et la recherche de mesures de prévention applicables semble très avancées, sans pour autant garantir la maîtrise du phénomène, qui se révèle très complexe et dont l'étiologie reste encore partiellement inexplicée.

Toutes les mesures préventives à la caudophagie ont une conséquence directe ou indirecte commune : elles augmentent les coûts des postes main d'œuvre, achats et investissements en diminuant parallèlement, le rendement au mètre carré. S'il est facile de définir et d'évaluer l'indicateur de protection animale par un taux de queues intactes, il faut néanmoins garantir une compensation des surcoûts et admettre un certain taux d'échec sans pénalisation financière.

Dans ces conditions, l'incitation financière, qu'elle soit publique (cas du Land de Basse-Saxe) ou privée (label, ITW), apparaît pertinente, tandis que l'interdiction de la section des queues ne semble pas encore opportune à ce stade. Ainsi il semble conseillé d'intégrer les principes de prévention de la caudophagie et de l'abandon de la section des queues dans les critères de subvention et d'autorisation de nouvelles constructions ou de rénovations d'exploitation, en vue d'une interdiction de la section des queues à long terme.

Etat de l'art

L'approche allemande pour l'amélioration du bien-être des animaux de rente est le fruit d'une longue histoire nationale de la protection animale, où les mesures fédérales et régionales complètent les initiatives du secteur privé. Sous la pression des associations et du public, mais aussi de scientifiques, les débats sont intenses et les réflexions techniques avancées. Les décisionnaires français pourraient ainsi utilement compléter les démarches hexagonales par les expériences allemandes.

La stratégie allemande est un plan d'action en 10 points dont la moitié concerne directement les animaux de rente (bâtiments, interventions non curatives, abattage, recherche et formation) et reflète la préférence du ministre fédéral pour les engagements volontaires des acteurs des filières animales aux contraintes réglementaires. Elle repose notamment sur des projets limités dans le temps et dont les points d'avancement sont communiqués régulièrement.

Le ministère fédéral veille cependant à valoriser les avancées allemandes au niveau européen, en s'alliant à ses homologues hollandais, danois et dans une moindre mesure suédois et belges. Il est possible que les standards techniques et les autres outils (par exemple l'étiquetage bien-être) portés par ces pays finissent par s'imposer au niveau de l'Union européenne de manière réglementaire ou commerciale (cahier des charges des distributeurs).

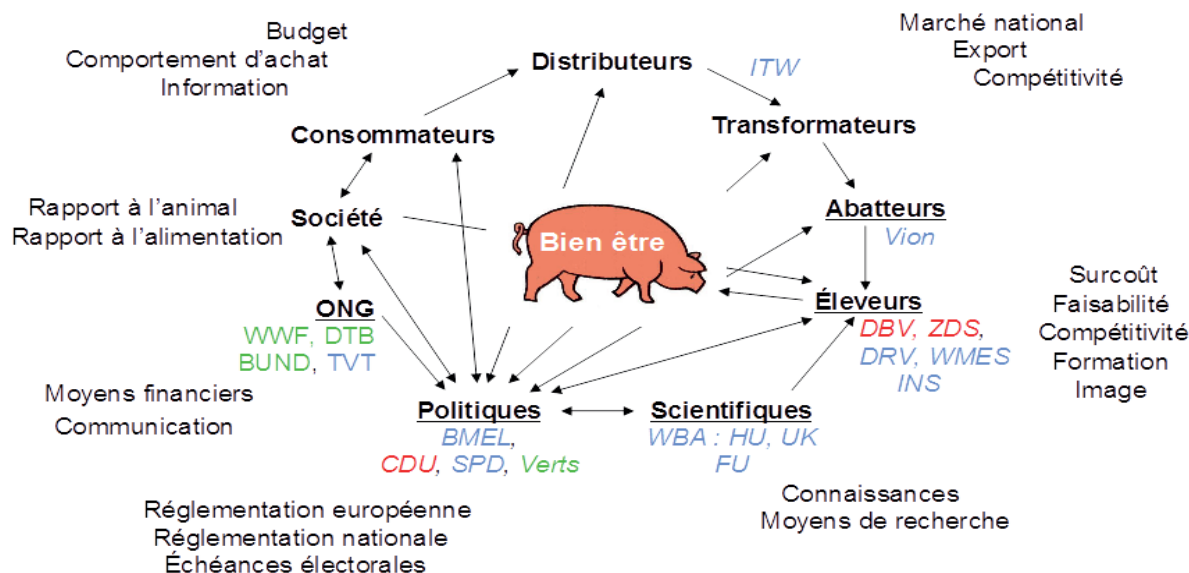
Ces pays étant exportateurs de porc et concurrents de la France sur les marchés mondiaux, il convient pour les pouvoirs publics comme pour les organisations professionnelles françaises de suivre de près les évolutions actuelles dans ces pays et de participer activement aux groupes de travail et aux procédures européennes. Ainsi, les acteurs de la filière française seront-ils en mesure d'anticiper les changements, d'orienter les éventuels textes réglementaires, voire de contrer des projets qui leur seraient défavorables.

Analyse de la controverse

Nous reprenons la méthode décrite par Delanoue et al (2015) et considérons la discussion sur le bien-être animal en élevage comme une controverse au sens de Schmol (2008). D'autre part, le principe de Callon (1981) met en avant l'importance des rapports de force entre les acteurs et la distinction des facteurs techniques et sociaux. Ainsi notre analyse de la controverse ne se limite pas à l'étude des arguments et représentations des parties prenantes, mais s'intéresse également aux rapports de force entre les acteurs impliqués.

Delanoue et al (2015) distinguent quatre visions sur l'avenir de l'élevage (les abolitionnistes, les alternatifs, les optimisateurs et les compétiteurs). Les abolitionnistes refusent toute exploitation de l'animal et militent pour l'arrêt de l'élevage. Nous les avons écartés du champ de l'étude. La vision des alternatifs tend vers la disparition des systèmes d'élevage intensifs, considérés incompatibles avec le respect de l'animal et jugés impossibles à rendre respectueux de l'animal. Les optimisateurs visent l'amélioration de la production standard par des avancées scientifiques, afin de répondre aux attentes sociétales. Tandis que les compétiteurs défendent l'intensification de l'élevage grâce à la science, la mécanisation et l'automatisation, afin de rester compétitif avec un raisonnement technico-économique, sans remise en cause.

Dans la figure ci-dessous nous reprenons schématiquement les éléments de la controverse et les rapports de force. Les différents acteurs sont représentés. Les flèches symbolisent les principales influences exercées entre acteurs. Les contraintes externes et les moyens d'actions figurent en périphérie du graphique. Les interlocuteurs de l'enquête sont différenciés en fonction de leurs catégories de vision de l'élevage de demain : les alternatifs, les optimisateurs, les compétiteurs.



Selon Harvey et al 2013, la capacité de la filière d'améliorer le bien-être animal est lié à deux conditions : la volonté du « citoyen-consommateur » à acheter effectivement des produits offrant une meilleur garantie en termes de bien-être. Ce point reste une forte incertitude au sein de la controverse du bien-être animal. La seconde condition avancée par Harvey est la capacité d'innovation et d'adaptation des acteurs. Sur ce point les éleveurs et leurs représentants sont divisés. Dans les recommandations nous prenons en compte l'ensemble de ses conclusions.

Freins	Leviers
Clivage société élevage	Débat de société actif
Visions d'avenir de l'élevage divergentes et intérêts non convergents des acteurs de la filière porcine	Motivation d'une partie des acteurs
Modèles économiques non identifiés et comportement d'achat et commercialisation complexe	Initiatives innovantes lancées
Mauvaise situation économique des éleveurs	Nécessite de revoir le modèle d'élevage
Incertitudes scientifiques	Compétences scientifiques mobilisables

Recommandations

1) Vision de l'avenir de l'élevage :

Rechercher le consensus sur une vision sur l'avenir de l'élevage et définir les étapes, modalités et les échéances afin de démarrer rapidement la concrétisation.

Favoriser le rapprochement entre ONG et filière.

2) Rapports de force politiques et économiques :

Inciter l'ensemble des maillons de la filière à trouver des modèles économiques pertinents et viable à long terme pour valoriser des standards élevés de bien-être en élevage. Diversification de l'offre, transparence et information du consommateur, circuit court, Intégration ?

Inciter à la cohérence européenne et imposer les normes européennes aux produits d'importation (problème de la libre circulation des marchandises).

Surveiller le comportement d'achat et les chiffres de vente lors des campagnes de communication accompagnant label privé ou officiel pour identifier les stratégies gagnantes.

Inciter la distribution à valoriser les produits répondant au cahier des charges bien-être animal

Favoriser la vente des produits au lieu de subventionner la production

3) Faisabilité

Financer des recherches ciblées pour lever les incertitudes scientifiques, économiques et structurelles afin de proposer des scénarios éthiquement, socialement, techniquement et économiquement valides. Un frein essentiel de la production porcine est la valorisation d'environ 30% de la carcasse en viande fraîche, une partie étant transformée en produit de salaison et le reste exporté.

Promouvoir la formation initiale et continue en protection animale et valoriser le travail et la compétence en élevage

Valoriser la qualité de la production agricole.

Mémoires soutenus dans le cadre du CEA-SPV

Traitement et analyse des données relatives à l'assainissement des cheptels infectés de tuberculose bovine par abattage partiel en Côte d'Or

Kamel BENHABRIA, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage effectué à la Cellule inter-régionale de l'épidémiologie vétérinaire (CIREV) du 7 avril au 22 juillet 2016. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Fabrice CHEVALIER (responsable de la CIREV)

Questions abordées par l'étude¹³⁹

La France est indemne de tuberculose depuis la décision de décembre 2001. Cependant pour conserver le statut de pays indemne il faudra que le nombre de foyers de tuberculose bovine détecté par an ne dépasse pas 0,1%.

Les foyers détectés en cours des opérations de prophylaxie ou lors des inspections post mortem en abattoir ou lors des autopsies font l'objet d'examen en laboratoire pour confirmer l'infection. Lorsque cette dernière est confirmée sur la base des critères réglementaires définie par l'arrêté du 15 septembre 2003 modifié. Les cheptels déclarés infectés font l'objet de mesures de police sanitaire.

L'arrêté du 15 septembre 2003 prévoit l'abattage total de tout le cheptel lors de la confirmation de l'infection de la tuberculose par *Mycobacterium bovis*, *Mycobacterium tuberculosis* et *Mycobacterium caprea*. En revanche, un nouveau dispositif est rentré en application en 2008 suite à la recrudescence de cas de tuberculose bovine dans certains départements notamment en Côte d'Or et en Dordogne. Arrêté du 4 septembre 2008 relatif à l'abattage partiel à titre expérimental de certains troupeaux de bovins infectés de tuberculose dans les départements de la Côte d'Or et de la Dordogne.

Le dispositif d'abattage partiel qui concernait au début les deux départements Dordogne et Côte d'Or a été par la suite expérimenté dans d'autres départements où des cas de tuberculose ont pu être détectés.

Après une période de test qui a duré de 2009 jusqu'au 3 juillet 2014, l'abattage partiel a été généralisé à l'ensemble du territoire national par la modification de l'arrêté du 15 septembre 2003 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie et à la police sanitaire de la tuberculose des bovins et des caprins qui stipule en son article 31 « sur instruction du ministère en charge de l'agriculture, le directeur en charge de la protection des populations peut autoriser la mise en œuvre de plans d'assainissement des troupeaux par abattage sélectif ».

Après huit années de lutte intensive, la situation actuelle en Côte d'Or est moyennement satisfaisante. Toutefois, le nombre de foyer a diminué (10 foyers en 2015) mais la plupart des foyers sont contaminés à nouveau.

Dans ce contexte, le stage, que nous avons effectué à la DRAAF (direction régionale de l'agriculture et de la forêt) de la Côte d'Or, au sein de la CIREV (cellule inter-régionale de l'épidémiologie vétérinaire), a été consacré à une analyse (i) du protocole d'abattage sélectif expérimental 2009-2013 afin de vérifier que les cheptels remplissaient les critères d'éligibilités et avaient respecté les différentes phases du protocole (ii) vérifier que la recontamination de certains cheptels n'est pas la conséquence de la présence de bovins qui ont pu échapper au protocole d'une manière intentionnelle ou par dérogation accordée par l'administration.

La même analyse a été consacrée aux cheptels déclarés infectés de tuberculose lors de la campagne de prophylaxie 2014-2015 et sont inclus dans le nouveau protocole mis en place en 2014.

¹³⁹ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Dans la première partie de cette note de synthèse nous présentons les éléments bibliographiques relatifs à la tuberculose bovine, la deuxième partie sera consacrée à l'analyse des données relatives à l'assainissement des cheptels par abattage partiel en Côte d'Or.

Première partie :

Eléments bibliographiques de la tuberculose bovine

La tuberculose bovine est une maladie infectieuse et contagieuse d'évolution chronique, transmissible à l'homme et à de nombreuses espèces animales, due à *Mycobacterium bovis*. La tuberculose est une maladie réglementée de première catégorie chez toutes les espèces de mammifères, lorsqu'elle est due à *Mycobacterium bovis*, *Mycobacterium tuberculosis* ou *Mycobacterium caprea*. C'est également une zoonose majeure par sa gravité, bien que le nombre de cas de tuberculose humaine due à *M. bovis* en France actuellement soient faibles. Cependant, dans les pays où la lutte contre la tuberculose bovine n'est pas organisée, la proportion de cas de tuberculose humaine d'origine bovine peut représenter jusqu'à 30 % des cas de tuberculose humaine.

Dans les espèces humaine et bovine, l'état de « tuberculose-infection » peut persister pendant des années, voire toute la vie.

Epidémiologie

La situation épidémiologique en Côte d'Or : Après une période de stabilité à très faible niveau d'incidence apparente entre 1995 et 2001, la situation du département de la Côte-d'Or vis-à-vis de la tuberculose bovine s'est dégradée depuis 2002 de quelques foyers jusqu'à atteindre 45 foyers en 2010. Depuis la situation s'est améliorée.

Faune sauvage : Le premier cas de tuberculose dans la faune sauvage a été détecté en 2003 chez une biche abattue dans la commune Châteauneuf dans la vallée de L'Ouche.

Ci-dessous tableau du nombre d'animaux infectés par espèce

Nombre d'infectés	Cervidé	Sanglier	Blaireau
2003/2004	1	1	
2004/2005		1	
2005/2006			
2006/2007			
2007/2008		7	
2008/2009		22	17
2009/2010		9	17
2010/2011		11	23
2011/2012	1	18	10
2012/2013	3	10	29
2013/2014		7	32
2014/2015		3	11

Lutte contre la tuberculose bovine : la base réglementaire de la lutte contre la tuberculose bovine est l'arrêté du 15 septembre 2003 modifié. Ce dernier prévoit lors de la détection d'un foyer infecté de tuberculose (*Mycobacterium bovis*, *Mycobacterium tuberculosis*, *Mycobacterium caprea*) l'abattage total de l'ensemble du cheptel. En revanche, depuis la recrudescence de la tuberculose bovine notamment en Côte d'Or et en Dordogne les cheptels infectés peuvent bénéficier d'abattage partiel sous certaines conditions d'éligibilité. Ce protocole a été étendu à d'autres départements touchés par la tuberculose bovine, puis généralisé à l'ensemble du territoire national par la modification de l'arrêté susmentionné.

Le premier protocole a été mis en œuvre à titre expérimental en 2009, une lettre de diffusion limitée en date du 6 mai 2010 a précisé les critères d'éligibilité et les phases d'assainissements à respecter, après une période d'expérimentation le protocole a fait l'objet d'une évaluation. Suite à cette évaluation un nouveau protocole a été élaboré et rentré en application le 4 juillet 2014. Il apporte des améliorations aux critères d'inclusion et a proposé un nouveau schéma décisionnel quant au déroulement des phases d'assainissements et de requalification.

Partie II : Traitement et analyse des données relatives à l'assainissement des cheptels par abattage partiel en côte d'or.

Matériels :

Cette étude a été réalisée à la CIREV (cellules inter-régionales d'épidémiologie vétérinaire) dans le cadre de notre stage. Pour la réalisation de cette étude nous avons exploité une base de données ACCESS locale. Cette base de données a été créée lors de recrudescence des foyers de tuberculose afin d'améliorer leur gestion, elle est depuis sa mise en place partagée avec le GDS21 pour une meilleure coordination. Elle contient des données de prophylaxie, des données de police sanitaire ainsi que des données concernant l'assainissement des foyers de tuberculose par abattage total et depuis 2009 par abattage partiel. Nous avons également exploité la base de données Resyral. En ce qui concerne les sources documentaires nous avons exploité les textes réglementaires relatives à la lutte contre la tuberculose bovine ainsi que les notes de services.

Méthodologie :

Nous avons pour chaque foyer infecté récupéré dans un premier temps la liste des bovins présents dans l'élevage à la date de déclaration de l'infection du foyer inscrite dans l'APDI (arrêté préfectoral portant déclaration d'infection) jusqu'à la date de requalification de l'élevage c'est-à-dire la date d'abrogation de l'arrêté préfectoral de déclaration de l'infection susmentionné. Par la suite nous avons récupéré les résultats des intradermo tuberculinations, les résultats des interférons gamma ainsi que les résultats de suivi d'abattage diagnostique des bovins pour chaque étape d'assainissement à partir de la base de données ACCESS. Chaque résultat a été présenté dans une feuille du tableau Excel. Cette opération a été effectuée pour chaque étape d'assainissement comme prévu dans le protocole.

Notre première étude concerne les élevages intégrés dans le premier protocole d'abattage partiel expérimental en Côte d'Or. Ce protocole a été expérimenté depuis sa validation par l'AFSSA le 7 novembre 2008 aux élevages déclarés infectés suite à la campagne de prophylaxie 2008-2009. Cette validation du protocole a fait l'objet d'une lettre de diffusion limitée. Cette lettre précisait les critères d'inclusions dans le protocole ainsi qu'un schéma décisionnel précisant les conditions à respecter lors des étapes de d'assainissements ainsi que lors des étapes de requalification.

Résultats du premier protocole d'abattage partiel expérimental (2009-03/07/2014) :

Constats :

La phase d'assainissement prévoit deux contrôles. Pour passer d'un contrôle à l'autre, il faut que l'ensemble des bovins soumis aux tests obtiennent des résultats favorables aux tests (IDS ou IDC et interférons gamma). Si un des bovins présente un résultat positif (IDS ou IDC et / interféron gamma), il est orienté vers l'abattage diagnostique et le contrôle est à refaire (retour à la case départ). Nous avons constaté que cette obligation souvent elle n'est pas respectée, les contrôles se poursuivent sans prendre en compte cette obligation en considération. En revanche malgré ces distorsions à la règle les foyers en question ont refait plusieurs contrôles parfois jusqu'à huit contrôles pour certains pour retrouver la requalification. Le protocole prévoit l'orientation de tous les bovins dont les résultats des tests sont défavorables vers l'abattage diagnostique. Nous avons constaté des écarts importants qui parfois dépassent les 50% entre les bovins qui devraient faire l'objet d'un abattage diagnostique et les bovins réellement abattus.

Nous avons cependant constaté lors de la consultation des copies de courriers comportant la liste des bovins à abattre (résultats défavorables) à destination des éleveurs en question, il manque dans la liste un certain nombre de bovins dans la liste ; il s'agissait souvent de bovins faisant l'objet d'un résultat Divergent au test interférons gamma.

Nous avons consulté des courriers de rappels concernant des bovins faisant l'objet d'abattage diagnostique mais malgré ces relances certains abattages sont restés sans suite.

Par ailleurs nous avons constaté suite à un suivi (suivi de deux foyers infectés) effectué sur la base de données Sigal concernant les bovins non abattus pour résultat interféron divergent, les résultats

(test interféron gamma) sont devenues négatives pendant plusieurs contrôles (lors des contrôles d'assainissement et contrôles prophylaxie).

Discussion :

Effectivement le nombre de bovins réellement abattus est considérablement inférieur aux nombres de bovins dont les tests sont défavorables. Cependant le nombre de bovins abattus par cheptel reste considérable si on compte le nombre de bovins abattus pour d'autres motifs (bovins à risque et bovins abattus pour motif zootechnique).

Les bovins non abattus peuvent représenter un facteur de risque de recontamination au regard de l'évolution de la maladie chez un animal infecté. En effet les recommandations de l'AFSSA ainsi que la note de diffusion limitée en date de concernant le protocole d'abattage partiel insistent sur la rigueur de la conduite du protocole pour assainir un foyer infecté.

Par ailleurs nous soulignons que les résultats de l'étude sur le suivi des bovins avec test divergent de non aucun caractère officiel et ne sont pas représentatives. En revanche, les tests interférons étaient pratiqués dans le cadre d'un protocole expérimental pour évaluation. Par ailleurs, nous insistons sur le fait que ce premier protocole d'abattage partiel était un protocole expérimental dont les conditions d'assainissement et de requalification étaient très contraignantes raison pour laquelle les contrôles ont été reconduits plusieurs fois avant que l'élevage retrouve sa qualification. Après l'évaluation du protocole expérimental, un deuxième protocole a été mis en place en date 04/07/2014, il a apporté des améliorations notamment par rapport à son schéma décisionnel que nous allons développer dans la partie suivante de notre étude.

Protocole du 04/07/2014

Constats :

Nous avons constaté l'absence du dossier d'évaluation initiale ainsi que les documents d'engagements des GDS et des vétérinaires sanitaires dans la totalité des dossiers consultés bénéficiant de du protocole d'abattage partiel. Dans certains dossiers, nous avons constaté la présence d'une copie du protocole d'application et engageant l'éleveur dans l'abattage partiel sans signature. En revanche, nous avons constaté la présence de l'enquête épidémiologique dans l'ensemble des dossiers. Cette dernière est réalisée par DDPP et la CIREV.

Discussion :

La note de service de 2014 précisait que les départements de Côte d'or et de Dordogne, en raison de leur expérience dans les protocoles d'assainissement, n'avaient pas l'obligation de demander systématiquement à la DGAI l'autorisation d'engager un assainissement en abattage sélectif. Toutefois, ces départements devaient vérifier les conditions d'éligibilité avant d'autoriser un cheptel à entrer dans le protocole.

Les constats effectués nous permettent de déduire que l'absence de l'instruction du dossier d'évaluation initiale pour accorder ou non à un foyer la possibilité de bénéficier du protocole d'abattage partiel est un élément non discriminant dans l'attribution du protocole sélectif.

En d'autres termes, tous les foyers déclarés infectés peuvent bénéficier du protocole d'abattage partiel sans conditions d'éligibilité tels que définie par la note de service.

Ceci a conduit à faire entrer dans le protocole des cheptels très infectés et pour lesquels les chances de réussir un assainissement sont plus faibles. Cette situation s'explique par les très grandes difficultés actuelles à faire adhérer les éleveurs aux actions de l'administration. Les relations de plus en plus tendues entre l'état et les éleveurs résidant dans la zone infectée, victime de plusieurs recontaminations, invitent les décideurs à éviter au maximum les conflits.

Toutefois le risque d'échec de l'assainissement est atténué par un meilleur suivi des résultats des différentes étapes du protocole par la DDPP et la CIREV (suivi à l'individu).

Le coordinateur tuberculose est systématiquement consulté par la DDPP préalablement aux décisions d'octroyer le protocole d'abattage partiel. Il joue aussi un rôle de coordination entre les différents acteurs. De plus, même s'il n'est pas systématiquement formalisé comme le souhaite le

protocole de 2014, l'engagement du GDS 21 ainsi que la plupart des vétérinaires dans la conduite du protocole (du moins ce que nous avons rencontré lors de notre présence dans certaines réunions ou lors de nos entretiens notamment avec des représentants du GDS et des vétérinaires sanitaires) est sans équivoque.

Analyse capacitaire et scénarios de mutualisation des ressources en cas d'épizootie de fièvre aphteuse en France

Estelle BITAN-CRESPI, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage effectué à l'ANSES – Maisons-Alfort, Unité d'Epidémiologie du Laboratoire de santé animale du 11 avril 2016 au 22 juillet 2016. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Maud MARSOT, épidémiologiste

Questions abordées par l'étude¹⁴⁰

La fièvre aphteuse est une maladie virale non zoonotique qui touche les artiodactyles tels que les espèces bovines, porcines, ovines et caprines. Elle est extrêmement contagieuse et a un haut pouvoir de diffusion via les particules virales que les animaux malades libèrent. Elle a de très fortes conséquences :

- Les lésions causées chez l'animal entraînent des pertes de production importantes et laissent les animaux affaiblis, porteurs de graves séquelles (vésicules et ulcères des muqueuses buccales, nasales, de l'épiderme, mammaires, de l'espace interdigité des onglons) associées à de l'hyperthermie. Elles causent de fait des difficultés d'alimentation, de locomotion (boiterie) et une dégradation de l'état général.
- Elle représente un obstacle majeur aux échanges commerciaux car elle entraîne de fortes restrictions aux mouvements des animaux et de leurs produits.
- L'ampleur des mesures de lutte (abattage, destruction des cadavres, décontamination des foyers), de surveillance associées et les processus d'indemnisation représentent un lourd poids financier pour l'Etat.

La fièvre aphteuse est classée en danger sanitaire de 1ère catégorie en France et fait l'objet d'un plan national d'intervention sanitaire d'urgence. La France a actuellement un statut officiellement indemne. Cependant, la maladie est présente ou a fait des incursions dans certaines régions proches géographiquement de la France et plus généralement de l'Europe comme par exemple la majeure partie de l'Afrique et du Moyen-Orient. La fièvre aphteuse est donc une maladie dont la gestion doit être anticipée en temps de paix pour parer à toute survenue potentielle. Et cela d'autant plus que, en cas de foyer, la rapidité d'action est fondamentale pour contrer son extension.

Les ressources humaines et matérielles : un frein au contrôle d'une épizootie de fièvre aphteuse

Les retours d'expérience de récentes épizooties (Royaume-Uni en 2001, Japon en 2010) et l'étude de simulations d'épizooties via des modèles mathématiques montrent le rôle limitant des ressources humaines et matérielles sur la gestion des épizooties de fièvre aphteuse. Elles ont un impact sur la durée de celles-ci et influencent le choix des méthodes de lutte.

La capacité de gestion d'une épizootie de fièvre aphteuse est dépendante du niveau de disponibilité des ressources. Cela souligne l'intérêt d'une analyse capacitaire des ressources pour juger de la réussite opérationnelle du plan d'urgence.

Matériel et méthodes

La méthode retenue pour effectuer l'analyse capacitaire des ressources dans le cadre du plan d'urgence fièvre aphteuse est représentée par la figure 1 :

- Une grille de référence des ressources humaines et matérielles nécessaires a été construite à

¹⁴⁰ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

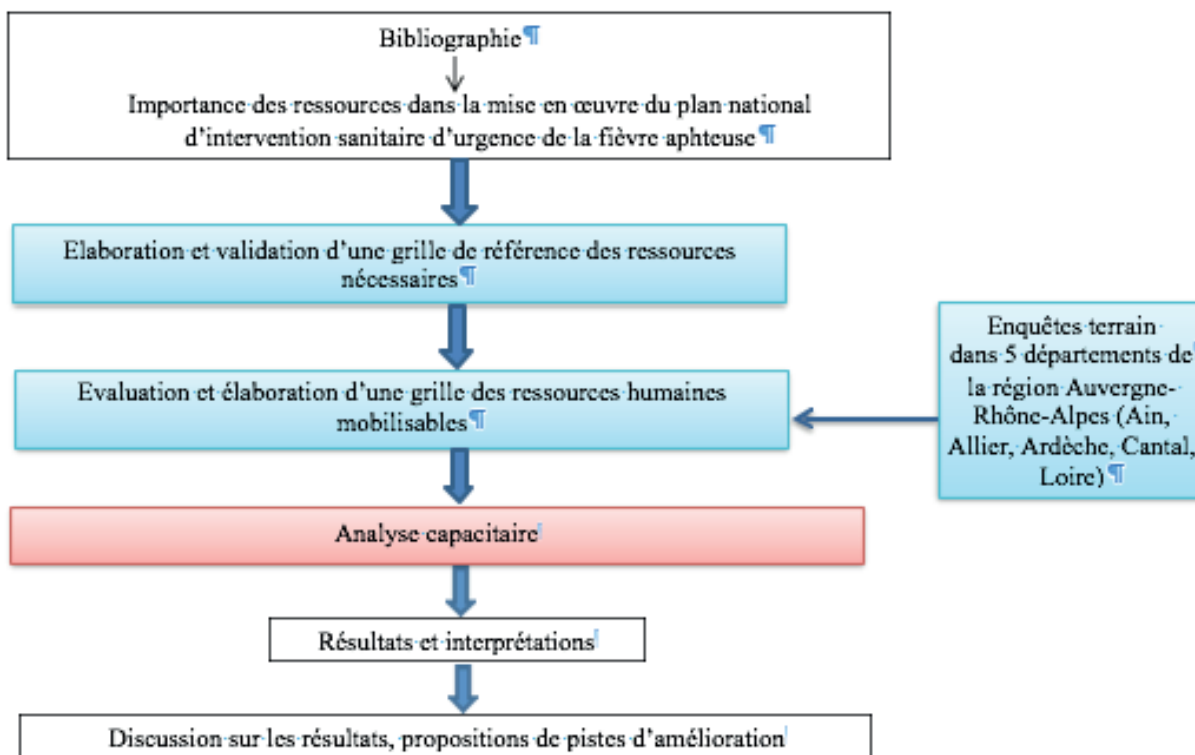
l'aide de différents éléments bibliographiques et validée par des experts (ANSES, DGAL, DD(CS) PP),

- Une grille des ressources humaines et matérielles mobilisables a été élaborée lors d'une enquête de terrain réalisée auprès de 5 départements de la région Auvergne- Rhône-Alpes (Ain, Allier, Ardèche, Cantal, Loire), et comprenant toutes les ressources du département, présentes dans les structures administratives ou privées,

- L'analyse capacitaire a été menée en confrontant les ressources nécessaires à celles disponibles selon 4 scénarios choisis selon le mode d'abattage (injection létale ou dispositif à tige perforante/ matador suivi d'une injection létale) et la réalisation de la tâche 'visites cliniques des exploitations en lien et dans les zones réglementées'.

L'analyse capacitaire a été effectuée à partir de 30 simulations d'épizooties de fièvre aphteuse (issues du modèle mathématique développé dans l'Unité d'Epidémiologie de l'ANSES- Maisons-Alfort) dans chaque département visité. Les nombres moyens de foyers et d'élevages bloqués dans les zones réglementées autour des foyers au cours de la 1ère semaine d'épizootie de chaque département (mesures de lutte exclusivement sanitaires : dépeuplement et zonage) ont été utilisés pour calculer l'écart entre les ressources nécessaires et disponibles pour la gestion de la maladie.

Figure 1 : Schéma de la méthode retenue pour l'étude



Résultats

- Une grille de référence des ressources nécessaires dans le cadre du plan d'urgence de la fièvre aphteuse a été élaborée. Elle liste l'ensemble des tâches nécessaires à sa mise en œuvre, réparties en 4 items : 'détection et surveillance', 'programmation et gestion administrative', 'gestion du chantier de dépeuplement' et 'vaccination'. Pour chacune des tâches sont indiqués : la durée moyenne, les compétences nécessaires ainsi que leur quantification pour la mener à bien et le lieu où elle se déroule. La grille de référence se présente sous la forme indiquée par le tableau 1 ci-dessous qui montre l'exemple de la tâche 'enquête épidémiologique' retrouvée dans l'item 'détection et surveillance'. La grille complète est accompagnée d'un mode d'emploi explicatif qui détaille chaque élément présenté et un listing du matériel nécessaire pour chaque tâche (qui est quantifié pour certains éléments).

Tableau 1 : Exemple d'une tâche dans la grille de référence des ressources nécessaires

	Durée d'intervention (heures / élevage)	Ressources humaines						Lieu de la tâche					
		Agent administratif	Agent technique	Vétérinaire	Cadre	Expert	Forces de l'ordre/Secours aux personnes	Terrain	Bureau	Centres de commandement			Labo.
										DGAL	COD	PCO	
Enquête épidémiologique	4	0	4	0	1	0	0	x	x				

- Une grille des ressources humaines mobilisables a été élaborée pour chaque département visité et les données sont synthétisées dans le tableau 2. La quantification du matériel mobilisable n'a pas pu être exhaustive du fait de contraintes de temps inhérentes aux enquêtes de terrain.

Tableau 2 : Synthèse des ressources humaines mobilisables dans les 5 départements visités (Ain, Allier, Ardèche, Cantal, Loire)

Département	Compétences			
	Agent administratif	Agent technique	Vétérinaire	Cadre
Ain	4	24	180	8
Allier	6	10	70	5
Ardèche	6	10	110	5
Cantal	6	18	170	9
Loire	5	23	60	9

L'analyse capacitaire des ressources humaines pendant la 1ère semaine de gestion de l'épizootie de fièvre aphteuse, issue des simulations, révèle les points suivants dans au moins 4 des 5 des départements étudiés :

- La tâche la plus chronophage identifiée est la visite clinique des exploitations en lien et dans les zones réglementées pour les compétences administratives, techniques et vétérinaires.
- Les compétences les plus mobilisées en nombre d'heures sont administratives et cadres, sur les tâches concernant l'arrêté préfectoral de zonage, la gestion des dérogations et la sortie de crise locale pour la compétence 'administrative' et sur les tâches de programmation des mesures et leur suivi et de sortie de crise pour la compétence 'cadre'.
- L'analyse capacitaire de la tâche concernant la surveillance post-crise indique que la compétence limitante est administrative.
- L'analyse capacitaire a permis de calculer l'écart entre le niveau de ressources humaines nécessaires et celui mobilisables, en ETP (équivalent temps plein), par compétence ('administrative', 'technique', 'vétérinaire' et 'cadre') et par département, pour 7 jours de travail. L'écart en ETP est négatif pour trois des compétences (administratif, technique et cadre) qui sont donc limitantes, dans tous les départements et scénarios étudiés. Chaque département présente un déficit en ETP, indiqué dans le tableau 3. Dans la meilleure des situations (de scénarios et de département), il manque 43 ETP en agents administratifs (Ardèche) pour la gestion de l'épizootie durant cette 1ère semaine mais le déficit peut atteindre 123 ETP (Loire). Pour la compétence technique, le déficit calculé va de 15 (Ardèche) à 51 ETP (Loire) et de 54 (Ardèche) à 127 ETP (Loire) pour la compétence 'cadre'. Aucune compétence, hormis celle vétérinaire, n'est donc à un niveau de ressources suffisant pour la gestion des tâches constitutives de la mise en œuvre du plan d'urgence de la fièvre aphteuse dans le contexte étudié.

Tableau 3 : Résultat pour les 5 départements de l'écart entre le nécessaire et le disponible en ETP (chiffres arrondis à l'entier supérieur) pour la gestion de la 1ère semaine d'épizootie

Département	Scénario	Ecart nécessaire et disponible (en ETP)			
		Agent administratif	Agent technique	Vétérinaire	Cadre
Ain	létale - avec visite	-77	-28	158	-78
	létale - sans visite	-68	-19	177	-78
	matador - avec visite	-77	-28	158	-78
	matador - sans visite	-68	-18	177	-78
Allier	létale - avec visite	-80	-43	47	-85
	létale - sans visite	-69	-32	68	-85
	matador - avec visite	-80	-43	47	-85
	matador - sans visite	-69	-32	68	85
Ardèche	létale - avec visite	-50	-22	95	-54
	létale - sans visite	-43	-15	109	-54
	matador - avec visite	-50	-22	95	-54
	matador - sans visite	-43	-15	109	-54
Cantal	létale - avec visite	-97	-42	141	-98
	létale - sans visite	-83	-28	168	-98
	matador - avec visite	-97	-42	141	-98
	matador - sans visite	-83	-28	168	-98
Loire	létale - avec visite	-123	-51	28	-127
	létale - sans visite	-108	-36	57	-127
	matador - avec visite	-123	-51	28	-127
	matador - sans visite	-108	-36	57	-127

Discussion

Limites de la méthode :

- L'étude a été conduite dans 5 des 12 départements de la région Auvergne- Rhône-Alpes ce qui pourrait limiter la représentativité mais qui a été compensé par le choix des départements visités (représentatifs de la zone en termes de configuration d'élevage et de leur degré d'adhésion à la démarche).
- La quantification des ressources humaines ne tient compte d'aucun repos hormis celui journalier : le principe de départ est que les agents travaillaient 8 heures/jour, 7 jours/7 pendant toute la durée de l'épizootie.
- L'étude menée est basée sur des données issues de simulations. Le modèle ne permet pas de connaître le nombre moyen de suspicion de fièvre aphteuse. Les calculs d'heures de travail nécessaires ont été donc basés uniquement sur les foyers soit les suspicions confirmées. Ne connaissant pas le nombre de suspicions non confirmées moyen dans chaque département, il est très probable que le nombre d'heures de travail nécessaires total à la gestion de la 1ère semaine d'épizootie soit sous-estimé.

Sur les résultats :

Les nombreux déficits observés pourraient être classés en deux catégories : les déficits qui impactent directement la dynamique de l'évolution de l'épizootie et qui sont donc jugés critiques épidémiologiquement (typiquement l'abattage car si on n'arrive pas à abattre assez vite les animaux dans les foyers, la maladie va se transmettre plus vite) et ceux qui ne l'impactent pas (le délai de montage d'un dossier d'indemnisation n'a pas d'effet sur la vitesse de propagation de la maladie). L'un des plus importants déficits est porté par la compétence administrative, ce qui, à priori n'influencera pas l'évolution de l'épizootie. Le déficit en cadre pourrait être jugé non critique pour la dynamique de la progression de la maladie puisqu'ils ne sont pas sur le terrain mais ils ont un rôle primordial dans les prises de décision, la programmation et la coordination des tâches. Ce sont autant de fonctions qui pourraient être à l'origine de retard dans la gestion de l'épizootie si elles pâtissent d'un manque d'effectifs. Le déficit en 'agent technique' pourrait avoir aussi une répercussion sur l'évolution de l'épizootie. En nombre insuffisant, il pourrait y avoir un retard dans les tâches correspondantes à la

gestion du chantier de dépeuplement qui sont très nécessiteuses en techniciens. Ce qui est d'autant plus dommageable qu'il n'y a pas de déficit en compétence 'vétérinaire'.

Propositions et perspectives

Proposition n°1 Explorer différentes pistes afin d'identifier du personnel mobilisable pouvant intervenir en temps d'épizootie, dans les sphères administratives et privées

Proposition n°2 Elargir et appliquer la mutualisation des agents à toutes les échelles de structures (départements, régions, pays)

Proposition n°3 Renforcer la compétence des éleveurs à la fièvre aphteuse par des actions de formation, d'information et de sensibilisation

Proposition n°4 Démarrer une réflexion sur la simplification administrative en temps de crise

Proposition n°5 Poursuivre et affiner les outils de l'analyse capacitaire pour les ressources humaines mais aussi matérielles

Proposition n°6 Déployer l'analyse capacitaire aux autres départements et aux autres régions avec l'aide de personnes référentes d'accompagnement

Conclusion

Les résultats obtenus dans le cadre de cette étude indiquent que le niveau des ressources disponibles n'est pas suffisant dans les départements étudiés pour les compétences administratives, techniques et cadres pour gérer les épizooties de fièvre aphteuse étudiées. La compétence vétérinaire disponible n'est pas limitante. Certaines tâches s'avèrent être plus chronophages que d'autres : les tâches administratives (surtout les arrêtés, la gestion des dérogations et la sortie de crise) et la surveillance clinique des troupeaux dans les zones réglementées. Grâce à cette analyse novatrice qui a permis de créer des outils tels que la grille de référence des ressources nécessaires, l'identification des tâches où les ressources humaines sont limitantes et la quantification du déficit en ETP, le gestionnaire du risque a des éléments pour anticiper une épizootie potentielle de fièvre aphteuse en France en adaptant les moyens de lutte. Ce travail a permis pour la première fois en France de tester la faisabilité du plan d'urgence fièvre aphteuse.

Le Chat Libre : Une nouvelle gouvernance à l'échelle de la ville de Lyon

Fabienne CLERC, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage effectué à la Direction de l'Ecologie Urbaine de Lyon du 11 avril 2016 au 22 juillet 2016. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Dr Sophie PAMIES, Directrice de l'Ecologie Urbaine de la ville de Lyon.

Questions abordées par l'étude¹⁴¹

Notre maître de stage, Directrice de l'Ecologie Urbaine à la ville de Lyon, nous a confié comme mission, l'étude de la problématique « chat libre » rapportée à la ville de Lyon.

L'étude a donc porté sur l'application de l'article L211-27 du code rural et de la pêche maritime qui stipule :

« Le maire peut, par arrêté, à son initiative ou à la demande d'une association de protection des animaux, faire procéder à la capture de chats non identifiés, sans propriétaire ou sans détenteur, vivant en groupe dans des lieux publics de la commune, afin de faire procéder à leur stérilisation et à leur identification conformément à l'article L. 212-10, préalablement à leur relâcher dans ces mêmes lieux. Cette identification doit être réalisée au nom de la commune ou de ladite association. La gestion, le suivi sanitaire et les conditions de la garde au sens de l'article L. 211-11 de ces populations sont placés sous la responsabilité du représentant de la commune et de l'association de protection des animaux mentionnée à l'alinéa précédent.

141 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Ces dispositions ne sont applicables que dans les départements indemnes de rage. Toutefois, sans préjudice des articles L. 223-9 à L. 223-16, dans les départements déclarés officiellement infectés de rage, des dérogations peuvent être accordées aux communes qui le demandent, par arrêté préfectoral, après avis favorable de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail selon des critères scientifiques visant à évaluer le risque rabique »

Il faut savoir que jusqu'à présent cette politique n'a jamais été menée à la ville de Lyon.

Méthode utilisée

Dans un premier temps nous avons procédé à une recherche bibliographique afin de mieux appréhender, les risques sécuritaires et sanitaires liés à cette problématique. La problématique résidant dans un choix de politique publique laissée à la discrétion des maires de commune, nous avons étudiés les divers documents que les agents de la DEU (Direction de l'Ecologie Urbaine de la Ville de Lyon) avaient collectés sur le sujet. Nous avons affiné notre compréhension du sujet de l'étude en recueillant des données au travers d'une succession d'échanges avec les agents de la DEU et avec des acteurs extérieurs gravitants autour du chat errant. Ce travail s'est consolidé au travers d'une série de réunions avec notre maître de stage et de sorties terrain nous permettant de mieux nous acculturer au travail d'un service municipal.

Ces différentes recherches nous ont permis de dresser les profils des différents acteurs de cette politique dont les caractéristiques éthologiques du chat urbain.

Etude de la législation et des enjeux, proposition d'action

Après avoir étudié les différents articles du code des collectivités territoriales et du code rural et de la pêche maritime, régissant cette politique, nous avons procédé à l'étude des autres enjeux. Il apparaît que les enjeux humains conditionnent fortement cette politique.

Afin de répondre à la demande de notre maître de stage nous avons proposé trois approches de cette politique : attendre l'initiative citoyenne, instaurer la démarche par le biais d'une démocratie participative ou mettre en place une gouvernance.

Analyse et synthèse

Notre travail a été facilité par la proximité et la sollicitude de notre maître de stage. Nous pouvons regretter que le bureau des agents de la ville amenés à appliquer la démarche chat libre, ait été situé à l'étage supérieur bien que chaque fois que nous les avons sollicités, ils étaient partants. En revanche, être hébergée au premier étage de la DEU nous a permis de côtoyer les agents des services « Santé Public », « Administratif » et « Santé Environnement » et de mieux appréhender leurs différents rôles.

A la découverte de notre sujet d'étude, nous avons été confrontée à la liberté de choix de politique laissée au maire. Dans notre expérience personnelle de l'application de la législation cette notion de choix ne nous était jamais apparue. Afin de pouvoir appréhender ce concept, nous avons de nombreuses fois demandé des explications à notre maître de stage ou aux différents agents de la DEU.

De la même façon, l'incitation à la politique chat libre prônée par l'arrêté du 3 avril 2014, nous a amené à comprendre quels étaient les freins et les moteurs de cette politique sans avoir le temps suffisant pour bien connaître une ville très vaste qui nous était étrangère. Cette méconnaissance a cependant été un atout car nous avons pu apporter un regard neuf sur la situation lyonnaise.

Cette politique chat libre s'inscrit dans l'évolution de la conception des villes, quand l'aseptisation de l'espace public n'est plus d'actualité et que l'on ne perçoit que l'aspect bénéfique de la biodiversité urbaine. La DEU doit composer avec les volontés contradictoires du public, le choix des élus et la sécurité et la santé des Lyonnais.

La bientraitance animale est de nos jours au cœur des préoccupations de nos concitoyens ; Ne plus mettre en fourrière un chat féral devrait satisfaire les défenseurs de la bientraitance animale. Mais la différence entre chat féral et chat aspirant à la domesticité nous est aussi difficile à connaître que peut l'être la séparation entre l'espace public et l'espace privé pour le chat urbain. Les humains

comme les chats apprennent ces différences à leurs dépens. La législation qui dans un premier temps nous laisse sur notre faim, tend à permettre de passer outre cette non connaissance. Les habitants des villes aspirent au calme et à la tranquillité. La gestion de la nuisance doit passer par l'euthanasie des chats handicapés, ou en fin de vie. L'euthanasie si elle est affichée dans sa valeur économique sera désormais, difficilement acceptée par la majorité des habitants.

L'étude des enjeux a permis de conclure à la relative facilité de la maîtrise des risques sanitaires et sécuritaires mais a pointé du doigt l'importance de la valence humaine dans la réalisation de la politique du chat dans la ville. Pour mener à bien cette dernière, la ville doit avoir une très bonne connaissance du terrain de manière à anticiper les besoins des habitants mais également à communiquer auprès de ces derniers et des associations et à établir le bon chat au bon endroit.

Les associations susceptibles d'être partenaires de cette politique sont protéiformes et peu structurées à Lyon. Outre la nécessité de rédaction d'arrêté municipal de chartre et de contrat pour les fidéliser, la ville ne pourra mener une politique chat libre que si elle peut compter sur une ou des associations solides et fiables, maîtrisant elles aussi le terrain.

Notre immersion au sein de la DEU, nous a permis de découvrir le fonctionnement d'un service municipal se consacrant aux questions sanitaires et sécuritaires dans une grande ville française. Une mairie a pour vocation de répondre aux questionnements, plaintes et proposition des concitoyens. Pour ce faire les demandes émanant des habitants et les réponses qui leurs sont faites sont tracées. Un logiciel commun à tous les services municipaux (silligent) est dédié à ces opérations et les attributions aux agents des demandes ainsi que les réponses à ces demandes sont contrôlés par les différents cadres et par le pôle secrétariat qui compte pas moins de cinq personnes à la DEU. La maîtrise de cet outil est essentielle pour la réussite de la démarche chat libre.

Conditions d'exportation vers les pays du Conseil de Coopération du Golfe : problématique des produits carnés

Issam DJENIDI, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Stage effectué à FranceAgriMer Montreuil du 11 avril 2016 au 22 juillet 2016. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Maryse Saboulard, Chef de l'Unité d'appui aux exportateurs

Questions abordées par l'étude¹⁴²

Si la France connaît depuis une dizaine d'années un climat économique morose, elle reste le sixième exportateur mondial de biens et services et le cinquième pays au monde parmi les exportateurs de produits agroalimentaires.

L'exportation de ces produits vers le monde musulman soulève en particulier certaines questions de normes et de rituels religieux et représente un marché à ne pas négliger. Ainsi, c'est tout un bassin d'emploi qui est à la clé en Bretagne avec 211 millions d'euros et 137.000 tonnes de viandes de poulet exportés vers l'Arabie Saoudite en 2015.

Au début du mois d'avril 2016, le Directeur de l'agence EASM de normalisation et de métrologie émirienne présentait à Paris, devant des représentants du Ministère de l'agriculture, du ministère de l'économie et de France Agri Mer, le nouveau dispositif d'accréditation des organismes certificateurs de la conformité aux critères religieux, pour l'exportation de denrées vers les Emirats arabes unis.

A la même période, nous apprenions que l'Arabie Saoudite avait retiré de sa liste des autorités et des organismes qu'elle reconnaît, l'AFCAI. Cette association finistérienne est un organisme certificateur des conditions d'abattage rituel, pour l'exportation des viandes de volaille produites par les Etablissements Doux localisés en Bretagne.

Sur le plan sanitaire, la notification par la France à l'OIE du premier cas d'influenza aviaire hautement

142 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

pathogène en novembre 2015, lui a fait perdre son statut officiellement indemne vis-à-vis de cette maladie et a entraîné des blocages aux exportations des produits avicoles vers certains pays membres du Conseil de Coopération du Golfe (GCC).

C'est dans ce contexte que notre stage s'est déroulé du 11 avril au 22 juillet 2016, à l'Unité d'appui aux exportateurs au sein de France Agri Mer.

Afin d'analyser les modalités des échanges commerciaux internationaux et en particulier les conditions d'exportation vers les pays du GCC, nous nous sommes intéressés aux institutions internationales qui interviennent directement ou indirectement dans le commerce entre les pays.

Parmi les organismes importants, l'OMC3, héritage des accords internationaux sur les tarifs douaniers et le commerce dénommés accords du GATT, est importante pour le commerce des denrées par son accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) et par son accord relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC). L'accord SPS a pour but de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, mais également, de préserver les végétaux ainsi que la faune sauvage et la flore d'un pays. Ceci, vis-à-vis de dangers pouvant être introduits par les denrées alimentaires, les animaux ou les végétaux. L'accord OTC concerne les autres produits en général, tout en ayant le même double objectif que l'accord SPS : garantir la compétence souveraine que possède chaque pays de fixer le niveau de protection qu'il souhaite tout en veillant à ce que ce droit ne constitue pas un moyen de protectionnisme déguisé.

Ainsi, lors des échanges bilatéraux qui ont eu lieu, ce mois de mai à Paris, en marge de la session générale de l'OIE, nous avons constaté l'importance du principe de régionalisation de l'accord SPS. Ce principe a permis aux autorités vétérinaires françaises de négocier avec leurs homologues des pays du GCC le maintien, voire la reprise, des exportations françaises des produits avicoles.

Puis, à partir des données recueillies sur les sites internet français et saoudiens, nous avons réalisé un état des lieux des administrations et des organismes qui constituent l'Equipe export française ainsi qu'une description de l'organisation des autorités saoudiennes ; l'Arabie Saoudite étant le principal client de la France dans le Golfe arabo-persique.

La France est un pays tourné vers l'exportation avec plusieurs ministères travaillant de concert et en réseau avec des agences et des établissements auxquels l'Etat a délégué certaines activités. Ils œuvrent ensemble, pour la promotion des produits français mais également pour l'ouverture et le maintien des marchés à l'exportation.

L'Arabie Saoudite présente une organisation plus restreinte et plus centralisée avec des spécificités propres. L'une des particularités qui la distingue de la France et de l'Union européenne est l'absence de séparation de l'évaluation et de la gestion des risques sanitaires qui sont, toutes deux, des prérogatives de la SFDA. Cette autorité s'occupe notamment des aspects sanitaires pour les denrées alimentaires importées et locales.

Afin de répondre conjointement aux questions posées par les entreprises et au sujet de notre stage, nous avons effectué une analyse des conditions d'exportation des produits carnés vers l'Arabie Saoudite ; les viandes étant concernées par la problématique englobant à la fois les aspects sanitaires et religieux. Nous avons pour cela, étudié les réglementations et les normes de la SFDA, du GCC et de l'EASM, cette dernière tendant à se positionner en leader au niveau international pour la certification religieuse halal. En effet, Les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande, l'Italie et l'Espagne ont déjà entamé auprès de l'EASM des procédures d'accréditation de leur organisme d'accréditation des organismes certificateurs.

Pour la certification à l'exportation des viandes, un certificat générique pour la zone du GCC est en ligne sur le site français Exp@don. Les exigences sanitaires du GCC, n'ont rien de contraignant pour la France et correspondent aux normes européennes.

La France exporte de la viande à partir d'établissements agréés par les pays membres du GCC. L'Arabie Saoudite a réalisé des « audit systèmes » en France (audit du système de production et de contrôle sanitaire) puis, par une procédure, a délégué à la France l'acte d'agrément des établissements. La France peut ainsi transmettre la liste des établissements élus à l'Arabie Saoudite qui la publie sur le site de la SFDA. Suite à cela, la liste est publiée sur le site Exp@don.

Le caractère halal des denrées est hors du domaine d'activité sanitaire de la DGAL. Néanmoins, le certificat halal harmonisé du GCC est présenté à titre d'information sur le site Exp@don.

En revanche la SFDA s'occupe du respect des critères religieux, l'Arabie Saoudite étant un pays musulman avec une religion d'Etat. En pratique, comme dans le domaine sanitaire, les autorités saoudiennes font confiance aux organismes de contrôle locaux. Il s'agit d'organismes privés de certification tels que les mosquées ou diverses associations existantes en France.

L'analyse des exigences religieuses indique que les normes de l'EASM pour les Emirats Arabes Unis sont proches de celles du GCC pour l'Arabie Saoudite. Les points qui paraissent poser des difficultés en France pour le système de production sont de trois ordres.

L'absence d'une norme ou d'un cahier de charges fixant de façon consensuelle les critères du label halal. Sur ce point, les conditions de l'abattage et de l'étourdissement qui déterminent le caractère halal ou non, font polémique pour des raisons de protection animale.

La gestion des contaminations des denrées halals par des produits non halals qui exige des moyens matériels et logistiques représentant un coût supplémentaire.

La question de la certification du caractère halal en France, qui n'est pas encadrée par un système reprenant les principes des organisations internationales de normalisation, tel que celui proposé par l'EASM.

Concrètement, certaines exigences du GCC et de l'EASM pour le halal sont en inadéquation avec le mode de production industriel des viandes de volailles exportées vers l'Arabie Saoudite. Ces dernières sont produites essentiellement par un abattage mécanisé après étourdissement par électronarcose. Les normes du GCC imposent un abattage manuel sous la supervision permanente d'un organisme de contrôle. La norme halal de l'EASM autorise toutefois l'abattage mécanisé, mais les différents standards pour le halal interdisent toute forme d'étourdissement sauf par électronarcose et à la tête uniquement. Cependant, l'électronarcose est autorisée pour toutes les espèces sauf pour les oiseaux.

A l'issue de notre analyse, il nous paraît utile de proposer certaines recommandations.

Les industries françaises doivent être aidées pour adapter leur mode production à la demande halal, dans la mesure de leur capacité et après évaluation de l'intérêt, à long terme, du marché halal national et à l'exportation.

Nonobstant le laborieux travail de promotion et de négociation pour l'ouverture de marchés parfois fermés, nous recommandons d'encourager le développement des filières qui rencontrent le moins de difficultés dans l'application des normes halal.

Afin de rendre plus efficiente la gestion des conséquences économiques liées aux denrées halal dans le cadre du développement à l'export, nous recommandons la création d'un groupe interministériel de suivi de cette question, incluant les ministères impliqués dans l'exportation (Agriculture, Economie, Finance, Affaires Etrangères), mais également le Ministère de l'Intérieur. Ce groupe de travail serait constitué des personnes ressources identifiées travaillant déjà sur des questions liées au halal, mais parfois de façon indépendante. Il pourrait s'élargir à d'autres parties prenantes, selon le besoin. Il serait coordonné par le ministère adéquat ou pourrait fonctionner avec un coordonnateur tournant. Les EAU ont lancé, avec l'EASM, une démarche visant à apporter la garantie que les produits certifiés répondent à des normes halals actualisées.

Si la question de l'harmonisation des normes halal actuellement non résolue se pose concrètement, celles de la supervision et d'une formalisation des pratiques de certification apparaissent essentielles. En cela, nous recommandons, en France, une organisation du type de celle proposée par l'EASM pour ce qui concerne la nécessité d'une accréditation du dispositif national, apportant une garantie de la supervision et de la formalisation des pratiques de certification, sur le mode d'une procédure qualité. Ce système peut être mis en œuvre même en l'absence d'un référentiel unique pour l'abattage des animaux. Nous recommandons que le COFRAC s'engage dans la même procédure afin de garantir le dispositif et de faciliter en France, les démarches pour les organismes de certification français et pour les entreprises françaises.

Concernant l'élaboration des normes nationales sur le halal, nous recommandons d'y associer l'ensemble des parties prenantes afin de favoriser un bénéfice optimal et pour pouvoir évaluer leur applicabilité.

Nous recommandons de favoriser les actions de communication à l'étranger sur les thématiques

pouvant faire l'objet de normes internationales. L'organisation de colloques et de conférences, qui prônent des valeurs communes, telles que celles relatives à la protection animale, permettrait éventuellement d'obtenir des compromis reconnus. A cette fin, les conseillers agricoles en ambassade pourraient être des relais efficaces de la communication.

Nous recommandons également d'encourager la diversité des normes ou l'élaboration d'une norme consensuelle ouverte éventuellement annexée de variantes afin de répondre aux exigences variées des clients consommateurs.

Les mesures de gestion à mettre en place dans le cas d'une contamination aux métaux lourds des productions végétales et animales sur le titre minier de Saint-Martin-La-Sauveté

Elise PICHON, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1^{ère} année, 2015-2017

Cadre de réalisation

Stage effectué à la Direction départementale de la protection des populations de la Loire du 14 mars 2016 au 24 juin 2016. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Geneviève CASCHETTA, Cheffe du service « environnement et prévention des risques »

Questions abordées par l'étude¹⁴³

La protection de l'environnement qui fait partie intégrante de la notion de santé publique est actuellement au cœur des préoccupations. Avec l'avancée des connaissances et le souhait d'un risque négligeable pour la santé publique, les conséquences de notre passé industriel ne sont plus acceptées par la société.

Dans le cas du secteur minier de Saint-Martin-la-Sauveté, des analyses ont démontré la présence de métaux lourds dans des prélèvements de terre à proximité de dépôts miniers, amas artificiel construits par accumulation de sous-produits de l'exploitation minière.

On appelle en général métaux lourds les éléments métalliques naturels, caractérisés par une masse volumique élevée (supérieure à 5 grammes par cm³). Par la suite, deux d'entre eux se distinguent : le plomb et le cadmium. D'une part, car ce sont les principaux contaminants retrouvés dans les prélèvements. D'autre part, ces deux métaux ont quelques caractéristiques physico-chimiques communes¹, mais surtout, ils présentent une certaine toxicité pour l'homme, entraînant notamment des lésions neurologiques plus ou moins graves. (Miquel, Gérard 2001)

Considérant les différents enjeux, quelles sont les mesures de gestion à mettre en place pour rendre le risque acceptable ?

Dans une première partie, seront détaillés le contexte et les enjeux, puis le choix des mesures de gestion, et enfin une discussion autour des difficultés rencontrées et des voies d'amélioration.

Contexte

Suite à des effondrements miniers en Roumanie et en Espagne, le Parlement européen et le Conseil ont promulgués la directive 2006/21/CE concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive (DDIE) en mars 2006. En application de cette directive, un inventaire des dépôts miniers a été entrepris sur le territoire français de 2009 à 2012 par le groupement d'intérêt public, expert après-mine de l'Etat, Géodéris. Au total, 2109 dépôts miniers (hors charbon et uranium) ont ainsi pu être cartographiés et renseignés. Ils ont été regroupés en secteurs miniers, au nombre de 233.

Sur le secteur minier de Saint Martin la Sauveté, 16 dépôts ont été répertoriés. Ces dépôts ont été générés par l'exploitation dès 1390 de mines de plomb argentifère, qui s'est industrialisée au début du 18^e siècle et s'est terminée en 1830.

Sur deux de ces dépôts se trouvent des habitations. Une étude intitulée « maisons sur dépôt » a alors été réalisée en 2014 par Géodéris, investiguant trois dépôts miniers et leur environnement proche, afin d'appréhender les risques éventuels de contamination des riverains. Cette étude, basée sur la

¹⁴³ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

méthodologie d'interprétation de l'état des milieux (IEM), a permis de mettre en relation les milieux et les usages qui en sont faits.

Le rapport de cette étude fait état de pollution par du cadmium et du plomb de sols, de plantes potagères et d'eau sur trois communes. Ce constat a conduit Géodéris à classer Saint-Martin-la-Sauveté comme secteur susceptible de présenter un risque significatif pour la santé humaine et l'environnement. Pour le moment, les données récoltées ne permettent pas une évaluation globale. Dans l'attente des résultats de cette étude, des mesures de gestion, basées sur les conclusions du rapport Géodéris, vont être mises en place.

A ce jour, aucun problème sanitaire spécifique n'a été rencontré. Le paramètre santé humaine, bien que prioritaire, ne fait pas l'objet de ce mémoire.

Mission

La mission, concernant le secteur minier de Saint-Martin-la-Sauveté, est de proposer et de diffuser des mesures de gestion proportionnées et harmonisées au niveau national. Ceci afin de préserver la santé des consommateurs, d'évaluer et de prévenir la contamination des animaux pâturant ou s'abreuvant sur le site contaminé.

Enjeux

Étant donné les concentrations en métaux lourds des prélèvements de terre, il existe un risque sanitaire lié à une exposition chronique. En ce qui concerne la direction départementale de la protection des populations (DDPP), l'enjeu est le risque de contamination des productions végétales et animales de ce secteur, et des consommateurs. La contamination du sol restant modérée et l'exposition répétée étant peu probable, ce risque apparaît faible.

Il existe aussi un risque médiatique puisque les populations qui ont été sollicitées lors de cette étude attendent les mesures de gestion et des compensations financières. De plus, d'autres cas similaires, comme dans les Cévennes, subissent actuellement une forte pression médiatique.

L'impact psycho-social et financier sont également des éléments à prendre en compte, compte tenu de l'absence de subventions prévues réglementairement et du contexte actuel de crise de l'élevage. La gestion du risque consistera alors à prendre des mesures appropriées et proportionnelles en fonction du niveau de risque et des différents enjeux.

Les mesures de gestion

Le rapport de l'étude « maisons sur dépôt », parvenu en novembre 2015 à la DDPP, faisait notamment état de concentrations allant de quelques centaines à près de 250.000 milligrammes de plomb par kilogramme de sol. Ces contaminations sont anciennes, mais les expositions chroniques des animaux qui pâturent sur les prairies avoisinant les sites nous ont conduit à proposer l'arrêté préfectoral, signé le 13 avril 2016, permettant :

- L'interdiction d'utiliser les pâtures contaminées pour l'alimentation des animaux
- Délimitation, par la pose de clôtures, des dépôts miniers
- L'interdiction d'abreuver ou d'irriguer avec les sources contaminées

Concernant les contrôles, pour les six exploitations concernées, il est prévu :

- La recherche de plomb sur le muscle, le foie et les reins au moment de l'abattage des animaux, avec consigne voire congélation de la carcasse dans l'attente des résultats, soit une semaine environ.
- La recherche de plomb sur le lait de tank.

La traçabilité des animaux destinés à l'abattage sera assurée par l'inscription sur l'attestation sanitaire à délivrance anticipée (ASDA) de l'information sur la chaîne alimentaire (ICA) « danger à gestion particulière ».

Ces mesures ont été choisies suivant les bases réglementaire et scientifique disponibles, et en respectant les recommandations de Géodéris.

Les enjeux médiatique, juridique et sanitaire sont ainsi pris en compte grâce à :

- La gestion de la contamination par l'État en limitant l'exposition des riverains, mais aussi en contrôlant les denrées mises sur le marché afin d'assurer la protection de la santé publique ;
- Et la communication sur ces résultats de prélèvement de terre qui sont peu favorables tout en

rassurant la population concernant la prise en charge de cette gestion par l'État.

Difficultés d'exécution

Les données scientifiques sont insuffisantes pour définir un plan de contrôle pertinent, proportionné et harmonisé au niveau national.

En effet, de nombreuses questions se posent concernant les groupes de bovins allaitants à prélever (jeunes plus sensibles, ou mères ayant pâTURÉ plus longtemps), les matrices à analyser (lait, sang ou muscle) afin de permettre un suivi par des prélèvements non invasifs, le délai entre la mise à l'herbe des animaux et le prélèvement, etc.

De plus, il serait opportun de pouvoir considérer un élevage comme sain à partir d'un certain nombre d'analyses conformes, voire après un abattage diagnostic. Pour ce faire, un avis scientifique pour désigner les animaux représentatifs et connaître le plan d'échantillonnage sont nécessaires. Aussi, une demande de saisine de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et d'instructions concernant ces détails techniques ont été transmis à la direction générale de l'alimentation.

Les indemnisations des pertes directes en cas de non-conformités des produits agricoles prélevés et des pertes indirectes liées à l'impossibilité d'utiliser les pâtures contaminées ne sont prévues ni dans le code de l'environnement ni dans le code rural.

Une concertation interministérielle entre les différentes directions générales est en préparation afin de répondre globalement à ces questions d'indemnisation.

Les réponses concernant ces aspects financiers sont attendues pour pouvoir prendre contact avec les exploitants agricoles concernés.

Le contexte local

Devant l'inquiétude marquée des habitants des maisons sur dépôts, une réunion pour leur restituer les résultats de l'étude Géodéris a été organisée un an et demi après les analyses réalisées chez eux. Bien que sur le plan sanitaire aucun problème spécifique n'ait été diagnostiqué à ce jour, la préoccupation principale concerne les biens fonciers. Ces inquiétudes entraînent un climat social tendu dans ce secteur.

Les élus locaux ont interdit l'accès à leurs communes aux techniciens de Géodéris. Au vu du climat social, le ministère de l'environnement a décidé de ne pas réaliser l'étude environnementale et sanitaire pour le moment.

Quant aux exploitants agricoles, suite à certaines questions relatives aux mesures de gestion, une réunion d'information est organisée le 02 juin 2016 avec la chambre d'agriculture et la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA).

Des entretiens individualisés et un suivi d'assainissement des élevages sont prévus, une fois le dispositif d'indemnisation connu.

Discussion

Devenir des mesures de gestion

Étant donné le contexte agricole, la tension budgétaire, le climat social et le risque sanitaire faible, l'ensemble des mesures ont été suspendues. Cependant, elles seront mises en œuvre dès la levée de ces difficultés d'exécution, notamment budgétaires.

L'étude environnementale et sanitaire avait pour but d'évaluer le risque de manière globale. Elle est essentielle pour l'appréciation et la mise en place de mesures de gestion et de contrôles adaptés : l'arrêté préfectoral aurait été adapté en fonction de ses résultats. Seuls des plans de contrôle et de surveillance sur les denrées commercialisables, réalisés de façon aléatoire dans la zone de surveillance, ne pourront donner qu'un aperçu de la contamination environnante. Or la zone de surveillance, établie sur un périmètre de 500m autour des dépôts miniers, n'est pas en parfaite adéquation avec le titre minier : certaines communes sont en dehors du titre minier et d'autres ne sont pas surveillées.

Ensuite, l'abrogation des mesures prévues dans l'arrêté interviendra lorsque les résultats seront conformes.

Difficultés rencontrées

- Le manque de retour d'expérience

Il existe peu de retour d'expérience dans ce domaine, seules quatre études du même type sont en cours et une seule est terminée. Des parallèles peuvent être faits avec le cas des contaminations aux PCB qui a débuté en 2009 suite à un incendie dans la Loire, ou avec le cas de Métaeurop Nord. Pour une vision future, les archives sont d'une importance majeure afin de pouvoir bénéficier du retour d'expérience des cas similaires.

- Les aléas administratifs

En tant que personne extérieure avec un regard neuf sur le fonctionnement administratif, l'inertie de certains acteurs m'a interpellée.

Très peu de soutien concernant la mise en œuvre technique est parvenu à la DDPP de la part de l'administration centrale. Bien que ce sujet soit sanitaire au second plan pour la Loire, il revêt une ampleur nationale, plusieurs départements sont dans le même cas que la Loire et d'autres investigations sont à venir. L'harmonisation des mesures de gestion est à encore à détailler.

Quant aux indemnités, de nombreuses demandes aux différentes directions générales ont été nécessaires pour enfin susciter une concertation interministérielle.

Sur des sujets transversaux comme celui-ci, où les volets environnement, agriculture et santé humaine cohabitent, les différents services de l'État sont amenés à collaborer. Ces occasions mettent en lumière les dysfonctionnements, les difficultés de positionnement et de communication.

Ainsi, la communication entre les services n'est pas fluide. Ce qui amène des conditions de travail peu optimales, avec des quiproquos et des pertes de temps et d'énergie dans la réalisation de doublons. De plus, on peut dire avec le recul de la mise en place de ce dossier, que ce manque d'échanges entre les services a également impacté la communication extérieure, alors que l'intérêt général et la transparence de l'information sont des valeurs partagées.

Ce point va être remédié lors de la réunion interservices fin juin, pour revoir ensemble le plan de communication.

Pistes d'amélioration

- Communication extérieure

De façon générale, il existe une perte de confiance dans les pouvoirs publics et même dans les arguments scientifiques. Il a effectivement été reproché aux services de l'État d'une part d'avoir communiqué les résultats de l'étude « maisons sur dépôts » trop tard, et d'autre part, suite à la publication de l'arrêté préfectoral, de dramatiser une situation où le risque est contesté.

Ces remarques mettent en exergue une incompréhension de la part du public et un certain ressentiment envers l'État qui auraient pu être évités.

Il convient maintenant de gagner la confiance des riverains du secteur de Saint-Martin-la-Sauveté, d'assurer un suivi auprès des exploitants agricoles et des personnes ayant subi des pertes financières. Mais aussi de renforcer la notoriété de l'État et de convaincre de l'utilité de l'étude environnementale et sanitaire tout en rappelant aux élus locaux leur responsabilité face à la protection de leurs concitoyens, primant avant tout intérêt commercial ou touristique.

La communication extérieure, reflet des actions de l'État, doit être précoce, fréquente, et ciblée, dans un objectif de transparence. De plus, une bonne coopération entre les services de l'État assure une certaine efficacité.

- Coopération

Pour poursuivre un objectif d'efficacité et d'efficacité, une bonne coopération est nécessaire. Sur des sujets transversaux, il existe des enjeux d'organisation du travail collectif, de mobilisation des acteurs et de coordination de leurs activités.

Afin de poursuivre un objectif d'enrichissement de la coopération, plusieurs actions peuvent d'ores et déjà être mises en place comme multiplier les échanges entre services et favoriser les retours d'informations. Sur le long terme, il serait souhaitable d'entretenir le réseau d'acteurs et de développer les habitudes de travail en commun. Ces actions simples à mettre en place devraient contribuer à la coopération afin de fédérer les compétences réparties.

Conclusion

Le cas de Saint-Martin-la-Sauveté permet de s'interroger sur l'impact des contaminations au niveau national. « 48 % de métaux lourds et métalloïdes sont identifiés dans les sols pollués de la base de données Basol, début 2012, et le plomb est recensé dans 17 % de ces sols. » (Commissariat général au développement durable 2013). Cette base de données a été constituée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui a inventorié les sites et sols pollués qui appellent une action de l'administration à titre préventif ou curatif. La répartition des 4 142 sites et sols pollués, ou potentiellement pollués, recensés début 2012 dans Basol, reflète en grande partie le passé économique des régions françaises. Cela donne un aperçu de la dette industrielle et écologique de la France.

Bibliographie

Commissariat général au développement durable. 2013. « Les sites et sols pollués en France en 2012 : une photographie issue de la base de données Basol ».

Géodéris. 2015. « Etudes « maisons sur dépôt » : secteur minier de Saint-Martin-la-Sauveté (Loire) ». N2015/018DE – 15NAT24040.

Miquel, Gérard. "les effets des métaux lourds sur l'environnement et la santé." Rapport d'information. Sénat. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, avril 2001.

Gestion des crises de santé publique vétérinaire en zone de défense de Paris : vers une coopération interministérielle et une contribution potentielle des vétérinaires du service de santé des Armées ?

Edith FONTAINE, Vétérinaire des Armées, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 au sein du Service de Santé des Armées. Mémoire rédigé sous la responsabilité du Docteur JP DEMONCHEAUX, Direction centrale du Service de Santé des Armées / Etat-major opérationnel Santé

Questions abordées par l'étude¹⁴⁴

Si la principale justification de la présence d'un vétérinaire dans la gestion des crises tient à la place de l'animal dans la catastrophe, son positionnement à l'interface homme – animal – environnement apporte également une plus-value indéniable. Acteur incontestable de la santé publique, il est à même, au travers de son savoir-faire et de son expertise, de contribuer aux différentes phases du traitement d'une situation de crise sanitaire : anticipation, préparation, réponses opérationnelles et réhabilitation. La variété des situations de crises sanitaires rencontrées nécessite de disposer d'un réseau de compétences vétérinaires, qu'il convient d'identifier au sein des services de l'Etat puis de fédérer. Pour que la coopération des différentes composantes de la profession vétérinaire soit optimale et s'intègre dans les dispositifs de gestion de crises préexistants, elle doit faire l'objet d'une formalisation puis d'une validation par les décideurs publics. L'échelon zonal de sécurité civile est particulièrement adapté à cette formalisation car sa position permet la mutualisation des ressources des départements qui le composent et facilite le recours aux forces armées, tout en restant proche du déroulement des événements.

Cependant l'échelon zonal, malgré son caractère opératif, est rarement utilisé, par la profession vétérinaire, comme cadre principal d'action de gestion de crise. Or, l'expérience montre qu'une crise sanitaire de grande ampleur en lien par exemples avec une épizootie majeure ou avec une inondation ne s'arrête pas aux limites d'un département mais impacte souvent de facto plusieurs départements voire plusieurs zones de défense. Les quelques travaux menés dans ce domaine ont été réalisés en 2007-2010 par l'action conjointe de la préfecture de la zone de défense et de sécurité

144 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Sud Est et la Direction Régionale du Service de Santé des armées de Lyon, véritables précurseurs, avec l'élaboration d'une véritable analyse de risques vétérinaires à dimension zonale. Ces travaux ont abouti à la rédaction d'un ordre zonal d'opérations associées « santé publique vétérinaire » (OZO SPV), disposition opérationnelle du plan ORSEC. La zone de défense et de sécurité de Paris (ZDS-P) n'échappe pas à cette insuffisance. La prise en compte des risques vétérinaires de portée zonale est succincte pour ce territoire. Ils se résument à la contamination de l'alimentation et aux menaces terroristes relatives à l'eau. Or d'autres risques ont été identifiés en particulier par des vétérinaires de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris (BSPP). A titre d'exemple, un des risques majeurs, et source de préoccupation, pour ces acteurs, est la perte de confinement d'un agent biologique à partir d'un laboratoire dans un scénario de crue de la Seine.

Au vu de ce contexte, certains acteurs de la BSPP ont depuis quelques années souligné ce déficit et ont proposé aux responsables de la préfecture de police de Paris la création d'un dispositif de gestion des risques sanitaires, nécessitant des compétences vétérinaires, adapté à la ZDS de Paris comparable à celui mis en place en ZDS Sud-Est. A cette fin, la BSPP s'est rapprochée du Service de santé des armées (SSA) afin qu'il puisse apporter sa contribution, si ce projet était porté, à l'élaboration de ce dispositif, comme il l'a fait dans le passé, en ZDS Sud-Est. Ce mémoire a pour objectif d'étudier la faisabilité du projet de coopération interministérielle pour la gestion de crises de santé publique vétérinaire en zone de Défense de Paris (ZDS-P), territoire aux multiples atouts (concentration d'acteurs compétents, de moyens et des organes de gestion et de décision du pays), mais pour lequel, ce projet n'a jusque-là jamais été porté, en raison en partie des spécificités socio-économiques et institutionnelles de ce territoire. Il s'inspire des travaux menés en Zone de défense et de sécurité Sud-est (ZDS- SE), issus d'une collaboration étroite entre les représentants des ministères en charge de la Défense, de l'Agriculture et de l'Intérieur.

I. Présentation de l'objet de l'étude, des enjeux et des objectifs de la mission

On peut classer les crises de santé publique vétérinaire en deux groupes. Le premier groupe fait référence à des situations portant atteinte à la santé publique vétérinaire. Elles sont associées à des événements portant d'emblée atteinte à la santé et à la protection des animaux, à la préservation des écosystèmes environnementaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et des eaux destinées à la consommation humaine.

Le deuxième groupe, beaucoup moins connu, est associé à des événements qui ne relèvent pas en première intention d'une problématique de santé publique vétérinaire mais qui peuvent engendrer des dommages relevant des compétences vétérinaires. A titre d'exemples, la rupture d'un barrage, l'élimination de dioxines dans l'environnement, un accident nucléaire, un séisme, etc. peuvent provoquer des dommages aux élevages agricoles, à l'industrie agro- alimentaire ou aux écosystèmes.

En cas de crise, la planification des actions des services de l'Etat, est un élément clé de l'efficacité de la réponse face à toute situation, a fortiori s'il s'agit d'une catastrophe majeure. En France, elle comprend le dispositif d'Organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) pour faire face à des événements non intentionnels. Compte-tenu de l'ampleur potentielle de leurs effets, la gestion de certaines maladies épizootiques ne constitue pas seulement un enjeu de santé animale ou de santé publique, mais aussi un enjeu de sécurité civile. Ainsi depuis 2004, à l'instar des catastrophes naturelles, nucléaires ou technologiques, le dispositif ORSEC est désormais l'outil de référence de réponse aux risques pour la sécurité civile qui a vocation à être mis en œuvre pour gérer le risque des épizooties majeures.

Cependant, la prise en compte des autres risques de santé publique vétérinaire ne se limitent pas aux épizooties même si celles-ci sont d'une importance majeure. De plus, les risques vétérinaires d'impact supra-départemental ne sont généralement pas étudiés. Rares sont les travaux menés dans ce domaine. La zone de défense et de sécurité de Paris n'échappe pas à cette insuffisance, comme l'illustre le contenu du schéma zonal d'analyse des risques et des menaces (SZARM) rédigé en préambule de son plan ORSEC. La prise en compte des risques vétérinaires y est succincte.

Spécificités de la zone de défense et de sécurité de Paris (zds-p)

L'étude révèle les spécificités de la ZDS de Paris, qui se distingue des autres zones de défense du fait de sa forte concentration. Elle constitue la première mégapole européenne par sa population, et la troisième du monde en termes de PIB par habitant. La densité du maillage fait de la capitale une mégapole complexe entraînant des interconnexions entre les différents réseaux existants. Chaque crise est susceptible de provoquer des réactions en chaîne pouvant engendrer une désorganisation importante de l'environnement francilien. En raison de particularités institutionnelles, économiques et sociales propres à l'Île de France, l'organisation territoriale de cette région présente en outre des spécificités qui la distinguent, en partie, de celle applicable au reste de l'État métropole.

Enjeux

Cette étude présente les enjeux de la mise en place d'une coopération interministérielle pour la gestion de crises de santé publique vétérinaire pour les différentes institutions publiques concernées par le champ de l'étude en ZDS-P à savoir le Secrétariat général de la Zone de Défense (SGZDS) de Paris, l'État-Major Interarmées de la zone de défense et de sécurité de Paris (EMIAZDS-P), la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris (BSPP), les services du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), le Service de santé des armées (SSA) dont font partie les vétérinaires des armées.

II. Méthode et réalisation

Appropriation du sujet

La première étape du travail fut « exploratoire ». Il s'agissait, à partir d'une revue de la réglementation, de la documentation infra-réglementaire en vigueur, et de la recherche de sources écrites de comprendre l'objet de l'étude et de prendre connaissance de la complexité du territoire de la ZDS de Paris et de ses particularités. En parallèle, des entretiens ont été réalisés avec les deux vétérinaires précurseurs dans ce domaine au travers de l'élaboration de l'unique OZO SPV en France, créé en 2009, au profit de la ZDS Sud Est : La finalité de ces interviews était de bénéficier de leurs retours d'expérience, d'identifier les acteurs clés de l'étude, et d'appréhender la faisabilité du projet en ZDS de Paris et les difficultés de sa réalisation. Pour affiner l'étude exploratoire, des entretiens ont été réalisés, sur une période d'un an, avec les acteurs majeurs impliqués dans la gestion de crise pour le sujet et le territoire étudiés : la cheffe du bureau planification et le chef du Centre Opérationnel Zonal (COZ) du Secrétariat général de la ZDS de Paris (SGZDS), le responsable du bureau veille-anticipation-planification de l'EMIAZDS, la cheffe de la Mission des Urgences Sanitaire (MUS) de la DGAL, la référente nationale des PISU (MUS/DGAL) et le chef des services vétérinaires de la BSPP. L'ensemble de ces entretiens a permis de se familiariser avec l'objet et le terrain de l'étude, d'appréhender la faisabilité du projet, le périmètre de la mission et d'identifier les principaux acteurs du dispositif.

Appui de la cheffe du bureau planification du sgzds-p / concertation des parties prenantes

Le projet a bénéficié, au cours de la mission, de l'appui la cheffe du bureau planification du SGZDS de Paris après qu'elle l'ait présenté au Préfet, Secrétaire de la ZDS de Paris et au Chef d'État-major du SGZDS de Paris. Ainsi, l'encadrement de la cheffe du bureau planification du SGZDS a été un élément moteur du projet. Il a permis de réaliser un état des lieux de la gestion de crises de SPV en ZDS de Paris et en particulier de recueillir :

- Une cartographie de personnes ressources.
- Une cartographie des risques déjà identifiés en ZDS de Paris

C'est via la cheffe du bureau planification du SGZDS de Paris qu'une partie des acteurs identifiés furent invités à une réunion de lancement du projet au SGZDS de Paris.

En particulier, la gestion des crises associées à des risques sanitaires en lien avec des animaux a été présentée comme un véritable enjeu de santé publique dont les conséquences médiatiques peuvent impacter durablement l'opinion publique et qui nécessite l'élaboration d'une construction opérationnelle globale à une crise de SPV en ZDS de Paris en appui des dispositifs et des moyens existants en matière de gestion de crise.

Le monde du cheval peut être décrit en trois sous-filières :

- La filière courses : historiquement organisée et autosuffisante financièrement, elle est la sous-filière la plus structurée de la filière équine,
- La filière sport-loisir-travail : récemment structurée via la société mère du cheval et du poney de sport qui fédère les nombreux acteurs des trois composantes liées à l'élevage : production, valorisation et commercialisation,
- Et la filière viande chevaline, qui s'organise autour d'une interprofession : Interbev Equins. Des structures transverses participent à la vie de ces trois sous filières, au niveau régional comme au niveau national. Il existe également un opérateur public pour toute la filière équine : l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) qui a pour missions de transférer les savoirs relatifs au cheval et à l'équitation, soutenir l'équitation et le sport de haut niveau, et assurer la traçabilité et l'information sur le cheval.

Aucune interprofession représentant l'ensemble des acteurs de la filière équine n'a pu être constituée et reconnue par l'autorité administrative. En revanche, le comité SIRE, qui comporte une représentation professionnelle très diversifiée chargée d'analyser les besoins et attentes de la filière en matière d'identification des équidés, joue le rôle de structure interprofessionnelle en matière d'identification et de sanitaire, sujets qui apparaissent comme fédérateurs pour le monde du cheval. Le manque d'assise juridique de ce comité limite cependant la portée de ses décisions.

Le cheptel équin présent en France est estimé à 1 106 000 équidés ; il est le 2ème au niveau européen. En terme de chiffre d'affaire généré par la filière, la France se place au premier rang européen avec 14 milliards d'euros annuels (dont plus des deux tiers sont générés par la filière courses). Ce recensement de la population d'équidés est assuré par l'IFCE, gestionnaire de l'identification, obligatoire, des équidés. Tout équidé résidant en France (né en France ou importé) est répertorié dans sa base nationale SIRE (système d'information relatif aux équidés) de manière unique (numéro d'identification unique UELN). La déclaration des détenteurs d'équidés est également obligatoire, ainsi que la tenue d'un registre d'élevage contenant tous les renseignements à jour concernant les équidés présents. Le registre d'élevage est un élément essentiel permettant de localiser les chevaux présents sur un lieu de détention et de connaître leurs mouvements. Il constitue ainsi un outil d'enquête car, en cas de foyer de maladie, les autorités sanitaires peuvent alors identifier les chevaux étant ou ayant été en contact avec l'individu malade, et mettre en place des mesures sanitaires destinées à limiter la contagion et informer les personnes concernées (propriétaires et détenteurs) des précautions sanitaires à mettre en œuvre. En facilitant le respect des obligations réglementaires d'identification des équidés, l'IFCE participe ainsi à l'amélioration de la gestion des risques sanitaires sur le territoire en facilitant la localisation de tout lieu de détention accueillant des chevaux sur le territoire et l'identification de tout équidé, propriétaire et détenteur, via le SIRE.

Le système de surveillance des pathologies équines en France

La complexité de cette filière se traduit dans le domaine de la surveillance épidémiologique par l'existence en France de plusieurs dispositifs et activités de surveillance qui ont des objectifs et des fonctionnements divers et partiellement complémentaires. Ces modalités relèvent de la surveillance événementielle pour certaines (déclaration des suspicions et cas cliniques), et programmée pour d'autres. La surveillance programmée a pour objet la surveillance d'animaux apparemment sains : surveillance des reproducteurs, surveillance avant l'export ou la vente. Certaines modalités sont gérées par des autorités publiques, que sont la DGAL et l'IFCE. C'est le cas de la déclaration obligatoire des suspicions et des cas cliniques et nécrosiques, mais aussi des tests avant export et de la surveillance obligatoire des étalons utilisés en insémination artificielle. La surveillance des animaux exportés et des animaux importés repose sur le système européen TRACES auquel participent les autorités sanitaires et des opérateurs privés agréés. En revanche, les tests avant achat sont d'initiative exclusivement privée, de la part des acheteurs ou des sociétés organisant les ventes aux enchères.

Par ailleurs, une modalité de surveillance événementielle volontaire est gérée par le RESPE (Réseau d'épidémiosurveillance en pathologie équine) auquel participent près de 600 vétérinaires à travers le pays. Ces vétérinaires déclarent les suspicions cliniques et réalisent les prélèvements en rapport

avec une liste de syndromes, incluant par exemple les avortements et le syndrome respiratoire aigu dont le virus de l'AVE est l'une des causes. Enfin, la surveillance des reproducteurs est gérée conjointement par des acteurs publics (IFCE) et privés (stud-books).

En ce qui concerne l'articulation avec la NGS, les sections spécialisées « équines » sont quasi inexistantes dans les OVS. Cela s'explique par le fait que, pour les équidés, les problématiques sanitaires sont principalement nationales, et du fait de son caractère extrêmement spécifique et très hétérogène, la connaissance de cette filière nécessite des compétences particulières qui n'ont pas encore été développées au sein des OVS. En revanche, ces compétences sont bien présentes par l'intermédiaire des vétérinaires au sein des OVVT, via les sections équines des GTV, et une réflexion relative à l'intégration des thématiques concernant les équidés dans la plateforme ESA, est en cours.

Méthodologie

Dans les contextes économiques et réglementaires actuels, pour ce qui est de la surveillance épidémiologique des maladies des équidés, une mutualisation des activités permettrait certainement un meilleur suivi de la situation sanitaire, tout en optimisant les efforts. Pour étudier cela, après avoir effectué un état des lieux de la filière équine en France et des dispositifs en charge de la surveillance de ses pathologies, une évaluation de l'organisation de cette surveillance a été conduite, notamment à partir des évaluations des trois principaux dangers sanitaires concernant la population équine (AIE, AVE, MCE), réalisées avec l'outil OASIS.

Les points forts et carences ainsi mis en évidence ont ensuite été confrontés aux attentes et aux craintes de la filière en termes d'amélioration de cette surveillance. Les échanges avec la filière se sont déroulés au cours d'entretiens individuels mais aussi à l'occasion d'un atelier participatif organisé autour d'acteurs sanitaires équins et professionnels de la filière équine et/ou de la surveillance épidémiologique, pour réfléchir ensemble sur des pistes d'amélioration de la surveillance des maladies infectieuses équines en France.

L'analyse individuelle des données recueillies a permis la formulation de pistes d'améliorations possibles pour faire progresser cette structuration sanitaire, et la discussion autour des perspectives à court et moyen termes pouvant donner suite à cette étude.

Résultats et recommandations

Vers une mutualisation pour une meilleure efficacité

Ces différents échanges et études ont permis de formuler plusieurs recommandations destinées à améliorer la surveillance épidémiologique des maladies des équidés, et de les prioriser. Il est à noter que le besoin d'interconnexion et d'instance coordonnante et orientant l'ensemble du système a prioritairement fait consensus.

Une mutualisation de ces diverses activités permettrait un meilleur suivi de la situation sanitaire, tout en optimisant les efforts. L'amélioration de la surveillance se traduirait par la fourniture de données plus fiables aux évaluateurs et aux gestionnaires de risque, ainsi qu'aux différentes composantes de la filière équine, afin de mieux lutter contre les principales maladies infectieuses équines. L'action à prioriser serait de restructurer l'organisation institutionnelle centrale de ce système de surveillance, en veillant à mettre en place une instance de pilotage chargée de définir précisément les objectifs et d'en contrôler l'adéquation avec les activités mises en place, aux côtés d'une instance opérationnelle centrale coordonnante et animant l'ensemble du système.

Vers un réseau sanitaire équin

Ces diverses recommandations ont par ailleurs permis de formuler, dans le contexte de l'ordonnance n°2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation, différentes propositions visant à la création d'un réseau sanitaire équin. Elles concernent notamment la composition du réseau (réseau de détenteurs représentant la filière) et de la participation équitable de tous ses adhérents aux principales décisions ; sa structure organisationnelle et son articulation avec l'administration, les laboratoires et les différentes instances impliquées dans la surveillance et la gouvernance sanitaire ; ou encore la réflexion sur

Cette réunion fut l'opportunité de dresser un bilan des retours d'expérience des différents intervenants en matière de gestion de crises de SPV, illustrés, en grande partie, à partir des conséquences sanitaires des inondations de juin 2016 en région Ile de France (IDF). Ce bilan de ces retours d'expérience souligne la difficulté majeure du recensement de l'ensemble des dangers sanitaires vétérinaires en ZDS de Paris en termes d'identification de la nature des dangers et de leurs causes. Les axes de travail prioritaires identifiés collégialement lors de cette réunion de cadrage sont le recensement sur le territoire de la ZDS de Paris :

- Des acteurs ressources compétents pour la gestion d'une crise de SPV,
- Des structures hébergeant des populations animales et/ou des agents biologiques sur le territoire étudié,
- Des risques de SPV propres à la ZDS-P.

III. Résultats/conclusion

La présente étude avait pour finalité de faire naître le projet d'une telle coopération interministérielle et civilo-militaire en Zone de Défense de Paris (ZDS-P), territoire aux multiples atouts en termes de gestion de crise mais pour lequel, ce projet n'avait jusque-là jamais été porté. Cette étude a permis de mettre ce projet à l'agenda des responsables de la préfecture de Police de Paris et d'initier, d'une part une cartographie des acteurs ressources, et d'autre part des risques de santé publique vétérinaire et enfin de proposer, aux acteurs de gestion de crise de SPV d'intérêt zonal en ZDS de Paris, notre contribution, en tant qu'acteurs ressources du Service de Santé des Armées (SSA), à cette coopération. En particulier, il s'agissait, à travers cette étude d'offrir notre expertise aux institutions publiques en charge de la gestion de crise de SPV sur le territoire étudié, le SSA ayant déjà collaboré à l'élaboration d'un Ordre Zonal d'Opérations « Santé publique vétérinaire », disposition opérationnel d'un plan ORSEC de zone. Pour optimiser cette étude, il resterait à pérenniser ce projet, ce qui est du ressort, en première intention, du bureau planification du Secrétariat Général de la ZDS-P. Il conviendrait en outre de finaliser les cartographies d'acteurs et de risques de santé publique vétérinaire, de mettre en place une analyse de risques de santé publique vétérinaire et enfin de formaliser une réponse opérationnelle propres à ce territoire

Analyse rétrospective des rapports d'inspection documentaire des demandes d'agrément dans la filière carnée

Morganenn GOUSET, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à la DDCSPP du Haut-Rhin. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Mme Maud MOINECOURT Chef de Service Qualité, Sécurité et Loyauté des Produits Alimentaires

Questions abordées par l'étude¹⁴⁵

Contexte réglementaire

Le 21 février 2002 est entré en vigueur le règlement (CE) n° 178/2002 visant à garantir la qualité des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine ou animale en fixant notamment des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Pour garantir l'hygiène des denrées alimentaires à tous les stades du processus de production, depuis la production primaire au consommateur final, le règlement (CE) n° 852/2004 définit un ensemble d'objectifs en matière de sécurité alimentaire auquel les entreprises du secteur alimentaire doivent se conformer. Pour compléter ces règles, le règlement (CE) n°853/2004 fixe des exigences supplémentaires pour toutes les entreprises produisant des denrées alimentaires d'origine animale. Ainsi depuis le 20 mai 2004, les entreprises du secteur alimentaire qui manipulent ou préparent des denrées alimentaires d'origine animale (DAOA) doivent être agréées par les autorités compétentes.

¹⁴⁵ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Laissant la possibilité aux autorités nationales compétentes de fixer des règles d'hygiène spécifiques dans chaque secteur, l'arrêté modifié du 8 juin 2006 précise les conditions d'agrément des établissements concernés en application du règlement européen. Il liste notamment les pièces nécessaires à la constitution du dossier d'agrément.

Contexte environnemental

La délivrance de l'agrément sanitaire s'effectue après une instruction du dossier d'agrément dont les pièces exigibles sont détaillées dans l'arrêté du 8 juin 2006 et suite à une inspection sur site de l'effectivité et de l'efficacité des mesures décrites dans le Plan de maîtrise sanitaire. Ce dossier d'agrément contient des éléments descriptifs de l'établissement ainsi que les éléments constitutifs de son plan de maîtrise sanitaire¹.

Le plan de maîtrise sanitaire n'est pas défini par la réglementation européenne, il s'agit d'un outil permettant d'atteindre les objectifs de sécurité sanitaire des aliments fixés par la réglementation, notamment celle du paquet hygiène. Il décrit les mesures prises par l'établissement pour assurer l'hygiène et la sécurité sanitaire de ses productions vis-à-vis des dangers biologiques, physiques et chimiques. Il comprend les éléments nécessaires à la mise en place et les preuves de l'application des Bonnes pratiques d'hygiène ou prérequis (BPH), le plan HACCP², la gestion des produits non conformes (procédure de retrait/rappel) et la mise en place d'un système de traçabilité.

La demande de la structure était de réaliser une analyse des dossiers d'agrément dans la filière carnée depuis 2012. Les établissements retenus sont des entreprises manipulant et transformant des denrées alimentaires d'origine animale de la filière viande à l'exception des établissements d'abattage. Ce secteur comprend : les ongulés domestiques, le gibier d'élevage et sauvage, les volailles et les lagomorphes, les viandes hachées, les préparations de viande et la viande séparée mécaniquement (VSM) et les produits à base de viande (des espèces bovine, porcine, ovine et caprine). Le but est de vérifier la conformité des dossiers d'agrément.

Enjeux pour l'organisation locale

Le département du Haut-Rhin possède une gastronomie assez touristique, riche en charcuterie. Dans un contexte économique fragile, les exploitants sont à la recherche de circuits de commercialisation plus étendus. C'est pourquoi, de nombreuses entreprises demandent un agrément pour pouvoir diversifier leur vente sur un périmètre plus étendu et pas seulement aux consommateurs finaux.

Dans un souci de qualité du service public, ces demandes doivent être traitées de façon équitable entre les entreprises, et de façon appropriée en regard des activités de l'entreprise. Lors de mon stage, il m'a été demandé de vérifier sur les dossiers d'agrément instruits récemment s'ils contenaient bien toutes les pièces exigées réglementairement, si les inspecteurs ne demandaient pas plus de pièces que nécessaires et si les agréments sanitaires étaient adéquats par rapport aux besoins de l'entreprise.

Un second objectif était de pouvoir faire un lien avec les contrôles effectués par les agents de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). En particulier, il s'agissait de dégager d'éventuelles synergies en matière de sécurité des consommateurs entre les contrôles des agents de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et les contrôles des agents de la DGCCRF.

Méthodologie

Cette étude prend en compte les dossiers de demande d'agrément et les mises à jour de dossier d'agrément du secteur des produits carnés à compter de 2012, date de parution de la note de service DGAL/SDSSA 2012-8119 du 12 juin 2012 allégeant le contenu des dossiers. Ont été exclus les ateliers d'abattage d'animaux de boucherie ou de volailles soumis à des contraintes particulières. Au total, 11 établissements ont été retenus. Pour deux d'entre eux, le dossier est en cours d'instruction, un autre a obtenu un agrément conditionnel, quatre ont obtenu un agrément après 2012 et quatre ont envoyé une mise à jour de leur dossier d'agrément depuis 2012. Pour analyser les différents dossiers, il a fallu dans un premier temps se familiariser avec la réglementation européenne et nationale. Ensuite, chaque dossier a été examiné en s'aidant de la note de service DGAL/SDSSA/N2012-

8119 relative à la procédure d'agrément et de la composition du dossier d'agrément. Parallèlement, les rapports d'instruction documentaire ont été repris pour vérifier l'absence d'irrégularité dans l'instruction. Enfin, un contact téléphonique a été pris avec la personne ressource dans le secteur des produits carnés pour obtenir des informations et précisions supplémentaires sur les aspects les plus délicats, comme les contaminants chimiques néoformés.

Résultats

A partir de 2006, la DDCSPP a imposé l'élaboration d'un plan de maîtrise sanitaire aux exploitants du secteur alimentaire. Après une période d'une dizaine d'années, nous pouvons constater qu'en matière de conception des locaux, d'équipement et de fonctionnement, les grands principes en matière d'hygiène concernant les structures sont bien assimilés et respectés :

- La marche en avant,
- La séparation des secteurs propres et sales,
- Le non-croisement des circuits « sale » et « propre »,
- Les matériaux utilisés pour la constitution des locaux.

Sur les 11 rapports d'instruction documentaire étudiés, deux seulement exigent des documents non répertoriés dans la note de service à savoir : la liste des fournisseurs (demande des numéros d'agrément des fournisseurs) ou de la maintenance des locaux (les modalités d'intervention). La note de service DGAL/SDSSA 2012-8119 du 12 juin 2012 précise que ces informations doivent être consultables sur site et pas nécessairement présentes dans le dossier d'agrément. Ce sont les seuls écarts vis-à-vis d'une demande superflue de pièces non exigées dans le dossier d'agrément. Par conséquent, mon étude s'oriente plus vers les manquements dans les instructions.

Du point de vue du contenu du plan de maîtrise sanitaire, les résultats sont très hétérogènes d'un dossier à l'autre et révèlent la difficulté d'instruire avec exhaustivité ces dossiers. Cependant, d'une manière générale, certains constats se retrouvent en majorité dans tous les dossiers.

Entre autres, il est très difficile pour les entreprises demandant un agrément en préparation de viande ou en produits à base de viande, de bien lister les catégories de produits finis correspondants à des procédés de fabrication identifiés et homogènes sur le plan de la maîtrise des dangers. Cette classification réfléchie est primordiale pour établir une bonne analyse des dangers et pour mettre en place des autocontrôles conformes aux exigences réglementaires.

Dans aucun dossier, on ne trouve de définition claire et précise des volumes de production des produits fabriqués et de leurs voies de commercialisation. Cela constitue une source d'erreur en ce qui concerne l'attribution des agréments. En effet, une dérogation à l'agrément peut sous certaines conditions, être envisageable pour quelques fabrications. La mise en œuvre de la dérogation à l'agrément est une procédure plus allégée. En absence de spécification, la demande d'agrément recouvre tous les produits finis mentionnés dans le dossier d'agrément.

En outre, l'analyse des dangers est souvent incomplète. Parmi les dangers biologiques, il est fréquent que des agents pathogènes soient oubliés, par exemple les parasites ou les dangers bactériologiques en rapport avec les produits de la pêche. Ces derniers ont été pris en compte car beaucoup d'établissements fabriquant des produits à base de viande produisent parallèlement des préparations contenant des produits de la pêche. En matière de dangers chimiques, seuls sont détaillés ceux issus des produits de nettoyage et de désinfection, en négligeant les contaminants chimiques liés aux processus de transformation (hydrocarbures aromatiques polycycliques), les contaminants chimiques d'origine environnemental sur les matières premières (métaux lourds, dioxine, PCB...), les contaminants liés à la production (auxiliaires technologiques, substances indésirables susceptibles de migrer à partir de matériaux en contact avec les aliments, etc.) sont négligés.

D'autre part, le risque allergène est plus au moins intégré dans le plan de maîtrise sanitaire selon les établissements étudiés. Dans les deux plus importantes structures en volume de production, le danger allergène est pris en compte par l'élaboration de procédures bien que la liste des allergènes ne soit pas clairement détaillée (la liste est présente dans un seul établissement sur les dix concernés). Et dans les sept autres établissements, ce danger n'est pas pris en considération.

Enfin la réalisation des autocontrôles n'est pas assez détaillée dans les dossiers, pour permettre

de conclure à une vérification suffisante des bonnes pratiques d'hygiène et de fabrication (test de vieillissement, contrôle de l'efficacité du nettoyage/désinfection, critère de sécurité et d'hygiène des produits fabriqués...).

Cette analyse de ces dossiers a permis de révéler le fait que les dossiers d'agrément étaient rarement complets au premier dépôt. L'instruction complète de ces dossiers imparfaits est très chronophage en demandant aux inspecteurs d'avoir des connaissances scientifiques, réglementaires, tout en étant rigoureux et concentrés.

Discussion

Nous avons constaté la grande hétérogénéité des dossiers d'agrément des industries agroalimentaires dans le secteur des produits carnés. Cette hétérogénéité dépend de différents caractères :

- Du volume de produits fabriqués qui est compris dans une fourchette allant d'une quinzaine de tonnes par an pour un petit établissement à près de 2000 tonnes pour le plus important. Il est donc parfois difficile d'avoir les mêmes exigences en matière d'autocontrôles, d'équipements et de procédures mises en place. Une flexibilité est accordée selon que l'établissement emploie une dizaine d'employés ou plus d'une centaine.
- Du nombre des activités de l'entreprise. Les dossiers d'agrément ne spécifient pas clairement pour quelles activités l'agrément est demandé. Certains établissements possèdent jusqu'à cinq agréments différents, avec la difficulté de distinguer parfois les préparations de viande, des produits à base de viande (exigeant deux agréments distincts).
- De l'objectif de cet agrément. Certains exploitants en ont une réelle nécessité pour leur circuit de commercialisation, alors que pour d'autres, la dérogation serait envisageable. Il arrive que ces derniers préfèrent un agrément pour des raisons de représentation de l'établissement car ils le perçoivent comme un gage de sécurité pour les consommateurs.

La deuxième constatation est l'abondance de la réglementation européenne et nationale. Cette abondance rend difficile l'atteinte de toutes les exigences réglementaires. Les instructeurs doivent aussi se mettre à jour des réformes et essayer de fournir aux administrés des informations les plus instructives possibles.

Enfin les connaissances technologiques et scientifiques évoluent en permanence, cela suppose que les instructeurs soient continuellement informés des points de vigilance concernant leurs process de fabrication. En effet, de plus en plus de petits établissements ayant une activité d'appertisation encadrée par une législation stricte, conditionnent leurs produits sous vide ou sous atmosphère modifiée... De même, nous sommes face à des dangers alimentaires émergents (cas de l'hépatite E) ou mieux connus (cas du cadmium ou du mercure par exemple). Ces évolutions demandent donc aux exploitants de prendre en considération davantage de dangers car ils ont la responsabilité de ne mettre aucune denrée alimentaire sur le marché si elle est dangereuse (article 14 du règlement (CE) n°178/2002), définie comme « préjudiciable à la santé ou impropre à la consommation. Or le terme préjudiciable à la santé inclut les effets probables sur le consommateur lui-même ou sa descendance, les effets toxiques et les sensibilités particulière de certaines catégories de consommateurs. ». Parallèlement les services d'inspection doivent vérifier cette prise en compte par l'exploitant.

Recommandations

L'instruction du dossier d'agrément demande à l'inspecteur de maîtriser son secteur, sur le plan réglementaire mais aussi technologique. En considérant que les textes réglementaires du paquet hygiène constituent la base commune à tous les inspecteurs, une bibliographie a été proposée récapitulant les notes de services, la sitographie auquel l'inspecteur peut se référer pour obtenir des informations en matière de produits carnés. Par ailleurs, les échanges de pratiques entre les inspecteurs en charge de ce secteur sur les départements de la région sont une source de résolution collégiale face à des situations inhabituelles. Pour compléter cette expertise, des formations animées par les personnes ressources sont déjà mises en place citons celles sur la distinction entre préparation de viande et produits à base de viande, sur la validation de la durée de vie d'un aliment, etc.). Elles doivent être maintenues et s'étendre à d'autres sujets tels que les

contaminants chimiques. Ces échanges de pratique et ces formations participent à l'harmonisation des instructions de dossier, mais cette harmonisation doit être favorisée par la construction d'une instruction technique interne sur l'attribution d'un agrément (en cours de rédaction).

Bien qu'il ne soit pas toujours compatible avec le temps accordé à cette mission d'instruction, un rendez-vous programmé entre les services d'inspection et les exploitants permettrait de recueillir des précisions sur la demande de l'exploitant et de lui fournir des informations sur la construction d'un dossier d'agrément.

Les exploitants, en particulier ceux des établissements de petite taille, ont des difficultés pour élaborer un dossier d'agrément complet. Souvent interprété comme une lourdeur administrative, il serait intéressant de rappeler le rôle de la DDCSPP en matière de santé publique ; leurs responsabilités vis-à-vis de la santé des consommateurs, les infractions et les peines en lien avec la production et la vente de denrées alimentaires... Sensibiliser les exploitants nous paraît primordial pour une élaboration conforme d'un dossier d'agrément.

Synergie avec les agents de la DGCCRF

Au sein de la DDCSPP du Haut-Rhin, les agents de la DGCCRF en charge des produits alimentaires travaillent avec les agents de la DGAL dans le service dénommé « Qualité, Loyauté et Sécurité des produits Alimentaires » (QSLPA) depuis le début de l'année 2015. L'emménagement dans des locaux communs est très récent. Selon une attente de la structure accueillante, une synergie possible entre ces deux origines ministérielles a été étudiée. Après avoir pris connaissance des missions de la DGCCRF, il s'est avéré qu'elles avaient de nombreuses similitudes avec celles de la DGAL, au niveau de la démarche qualité, de l'attribution d'une note de risque aux établissements, aux procédures de police administrative... Une attention particulière a été portée sur le contrôle de la première mise sur le marché (CPMM). Le CPMM est un contrôle prévu dans la mission de prévention des fraudes et des risques liés aux produits alimentaires et non alimentaires, visant à améliorer leur niveau de sécurité et de conformité. Il est réalisé dans des entreprises de production, d'importation ou d'introduction, de produits couverts par des réglementations spécifiques et d'une importance régionale significative. Selon une note de cotation nationale et une analyse des risques réalisée par les enquêteurs pour chaque établissement, les entreprises font l'objet d'un CPMM à une fréquence allant d'une fois par an à tous les 3 ou 5 ans selon le risque (réciproquement élevé à faible). Parmi les entreprises de produits alimentaires, la transformation de viandes de boucherie, la préparation industrielle de produits à base de viande et la charcuterie sont des activités concernées par le CPMM.

Malgré des habilitations communes, une réglementation européenne unique et quelques points de similitude dans les inspections (contrôle de l'HACCP), les contrôles réalisés par les agents de la DGCCRF ne sont pas redondants avec ceux réalisés par les agents de la DGAL. Ils sont très complémentaires. Ainsi, une collaboration pour établir des fiches techniques, notamment en matière d'étiquetage, de contaminants chimiques, serait un véritable profit pour les agents et les exploitants.

Conclusion

Cette étude a permis de confirmer que la demande d'un agrément n'est pas une simple formalité administrative mais requiert de la part de l'exploitant un réel investissement dans la construction de son plan de maîtrise sanitaire et de la part de l'instructeur une mobilisation importante de connaissances et de temps. Un des objectifs de la DGAL est de raccourcir au minimum le délai d'attribution d'un agrément. Cependant, ce délai est souvent prolongé en raison d'un retour tardif des pièces demandées qui sont parfois encore incomplètes ou par le silence prolongé de l'exploitant. Ainsi l'élaboration de fiches techniques associées à un entretien avec les exploitants permettrait d'expliquer et de préciser les exigences réglementaires et de connaître les réels besoins de l'entreprise (une dérogation à l'agrément est toujours envisageable selon certaines conditions). Le temps consacré à ces entretiens serait sans doute pallié par le temps perdu lors des envois successifs de courriers administratifs de relance et de réception des documents. De même, il serait opportun, tout en respectant le code des relations entre le public et l'administration, d'avertir les exploitants qu'en absence de réactivité de leur part, la demande sera réputée rejetée.

Un travail en synergie est envisageable avec les agents de la DGCCRF mais plutôt sur le partage des connaissances entre les agents que sur une instruction de dossier d'agrément ou sur un contrôle de première mise sur le marché qui sont des procédures trop spécifiques à chaque service (à l'exception de l'HACCP). Ainsi une collaboration pour établir des fiches techniques complètes et complémentaires à destination des exploitants serait favorable à une vision plus collégiale de la DDCSPP de la part des exploitants et à une transversalité interne à la DDCSPP.

Etude des aspects techniques relatifs à l'amélioration de la surveillance des maladies équine en France

Marie GRANDCOLLOT-CHABOT, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à 2016 à l'ANSES-Maisons-Alfort. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Pascal HENDRIKX, chef de l'unité de coordination et d'appui à la surveillance-UCAS Anses-Direction des laboratoires

Questions abordées par l'étude¹⁴⁶

Cette étude a été réalisée dans le contexte actuel où les crises sanitaires ont souligné l'importance de la surveillance des maladies animales, notamment lorsqu'elles ont un impact direct ou indirect sur la santé humaine, la santé et le bien-être animal, ou l'économie. En effet, l'augmentation du commerce et des mouvements de personnes, animaux ou matériels, aux échelles nationale, régionale ou internationale, l'intensification des interactions entre les hommes et la faune sauvage, sont autant de facteurs de risque de diffusion de maladies animales ou d'introduction de nouvelles maladies sur un territoire. Ces facteurs ont contribué au besoin croissant de développer des dispositifs de surveillance organisés et structurés afin de faciliter la collecte des données, leur analyse et interprétation, ainsi que la diffusion et l'échange d'informations sur la situation sanitaire de l'échelle régionale à l'échelle internationale. L'objectif des dispositifs de surveillance est de produire des données de qualité, fiables, permettant de prendre des décisions sanitaires appropriées pour la gestion des maladies. Toutefois, la surveillance des maladies animales doit faire face à des enjeux sociaux, culturels, environnementaux, économiques et politiques, et doit être dynamique, adaptative et flexible au cours du temps. Par ailleurs, les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour assurer la conception et la mise en œuvre de la surveillance sont actuellement de plus en plus limitées : il devient donc indispensable de hiérarchiser les priorités de la surveillance, afin d'optimiser son rapport coût-efficacité en allouant les ressources de manière efficace et efficiente.

Cette étude s'est intéressée à la filière équine qui occupe une place importante en France tant par la taille de sa population (plus d'un million d'équidés) que par son importance économique (14 milliards de chiffre d'affaire généré par an), sa renommée via l'excellence de la génétique équine française et la reconnaissance de l'équitation de tradition française, inscrite au patrimoine culturel de l'UNESCO. La surveillance des pathologies équine repose sur plusieurs dispositifs dont les objectifs, les cibles et les résultats sont différents. Se pose alors la question de la connexion de ces différents dispositifs dans le but de mutualiser leurs actions pour une meilleure efficacité et une meilleure connaissance de la situation sanitaire des maladies équine en France, afin de pouvoir adapter les mesures de lutte en fonction du contexte épidémiologique.

Ainsi, l'objectif de ce travail était de déterminer comment améliorer la surveillance des maladies équine, en potentialisant les dispositifs existants.

Contexte de l'étude

La filière équine est une filière très complexe, notamment en termes de structures, d'acteurs, d'activités, de situation économique et d'intérêt pour les questions sanitaires.

¹⁴⁶ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

la gestion des cotisations. L'existence d'un tel réseau assurerait : la coordination des actions de surveillance et de prévention, en lien avec les OVS au niveau régional et les autres structures en suivant l'articulation proposée dans ce travail, en mutualisant au mieux (en termes humain et financier) la surveillance des différents dangers sanitaires pour cette filière. Ce réseau apporterait une réelle plus-value en s'articulant avec les dispositifs existants et en apportant des compétences techniques et épidémiologiques pour l'animation du dispositif et l'analyse des données, en lien avec la « Plateforme ESA » et son cadre méthodologique.

Le réseau sanitaire équin constituerait ainsi l'instance de pilotage chargée de définir précisément les objectifs, assurer une bonne coordination, tout en identifiant une place pour l'administration et en établissant des conventions avec les différents organismes impliqués dans le système de surveillance des maladies équines, pour gérer tous ces aspects. Il serait notamment sous contrat avec une unité centrale opérationnelle, le nouveau RESPE, qui prendra en charge de manière claire et formalisée les fonctions d'animation et de coordination des différents acteurs de la surveillance, de centralisation des données en lien avec l'IFCE, d'analyse des données grâce à l'appui de la plateforme ESA et des LNR, mais aussi de diffusion des résultats.

Les modalités de l'articulation et de la présence du réseau dans les OVS (via des sections spécialisées intégrant les référents régionaux du nouveau RESPE), et dans les ASR devront être précisées par l'autorité administrative.

Dans son dossier de reconnaissance, ce réseau devra proposer une charte et un protocole définissant l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble du système de surveillance, avec une formulation précise des objectifs (en distinguant les phases de surveillance de routine et les contextes particuliers de crises), des articulations envisagées et des propositions de clauses de conventions entre les différentes instances précisant les rôles, champs d'action et responsabilités de chacun.

Conclusion

Dans les contextes économiques et réglementaires actuels, aux côtés de la prise de conscience croissante des enjeux sanitaires, ce travail devrait conduire au développement des collaborations entre les différents acteurs de la filière, dans le domaine de l'épidémiosurveillance, après celles observées dans les domaines de la recherche, de la performance et de la santé. Les recommandations formulées concourront à la structuration de la filière équine qu'il pourra être envisagé de généraliser ou d'adapter à d'autres filières. La formalisation de ce réseau et son articulation avec la DGAL et la Plateforme ESA pourra notamment servir d'exemple pour celles-ci. Mais la filière devra continuer à avancer sur cet élan car il existe un certain nombre de pistes qu'il incombera aux professionnels de faire évoluer ou progresser à l'avenir.

Enfin, il serait utile que d'autres travaux viennent compléter cette étude. En effet, une étude épidémiologique avec analyse de risques sur les principales maladies destinée à cibler les populations à suivre et en déduire une implication proportionnée au niveau des prises de décisions, alimenteraient la réflexion relative à la répartition des cotisations (répartition équitable de la participation des adhérents en fonction des thématiques, des populations et du risque qu'elles représentent face à un danger sanitaire identifié) par exemple, ou encore une évaluation économique du système de surveillance via les différents postes recensés dans la méthode Oasis, ou bien encore des travaux concernant l'articulation de ces réseaux sanitaires par filière avec le schéma de gouvernance sanitaire et notamment avec les ASR.

L'approvisionnement local et de qualité en restauration collective : axes d'amélioration dans le département de la Loire

Hélène RENAULT, Inspectrice élève de la santé publique vétérinaire, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars 2016 au 24 juin 2016 à la Direction départementale de la protection des populations de la Loire. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Sandrine AYRAL, cheffe de service « produits et service agro- alimentaire »

Questions abordées par l'étude¹⁴⁷

La notion de « local », comme on l'entend dans denrée alimentaire « locale » n'a pas de définition officielle et chacun en fait sa représentation. Mais tout le monde sera d'accord sur le fait que le « local » fait référence à une zone géographique restreinte. Le local en restauration collective est souvent associé à la création d'un lien de confiance entre fournisseur et acheteur, et finalement à un lien entre le produit alimentaire et son consommateur. La promotion de l'approvisionnement local en restauration collective recouvre plusieurs enjeux : social, économique et environnemental, sans compter l'aspect politique de la démarche. En 2014, le Président de la République inscrit une politique incitative envers toute la restauration collective qu'elle soit publique ou privée. L'objectif est d'atteindre d'ici 2017, en restauration collective, 40% de produits locaux et 20% de produits biologiques. Cette démarche s'inscrit dans la nouvelle politique nationale pour l'alimentation (PNA) (Maaf 2014). Généralement associés à des produits de meilleure qualité, les produits de proximité permettent également de redorer l'image de la restauration collective et d'y allier goût et plaisir. Ainsi le « local » est mis en lien avec la notion de « qualité ». La qualité recoupe plusieurs aspects : qualité organoleptique, nutritionnelle et sanitaire. Or cette qualité sanitaire, se doit d'être aussi bien maîtrisée qu'en industrie agro-alimentaire, mais est-elle effective ? Le département de la Loire compte beaucoup de producteurs fermiers, qui transforment le lait et la viande directement dans des ateliers de transformation. Les enjeux de l'approvisionnement local sont multiples, et l'enjeu sanitaire en est un. Il existe une certaine flexibilité de la réglementation sanitaire envers les producteurs fermiers. Ainsi dans le contexte de la Loire, la question suivante se pose pour la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) : comment promouvoir les produits locaux tout en sécurisant cet approvisionnement ?

Le contexte de promotion d'approvisionnement local en restauration collective :

L'Union Européenne s'intéresse aussi au concept de l'agriculture locale comme le montre l'existence de plusieurs rapports. En 2011, le Comité des Régions a rendu à la Commission Européenne un document sur les « Systèmes agroalimentaires locaux », qui leur propose d'ajouter aux critères de sélection des marchés publics l'origine des produits. La Commission Européenne s'est aussi intéressée en 2013 à la mise en valeur du «local» par l'étiquetage des produits.

En France, une politique incitative fixe l'objectif de 40% de produits locaux et 20% de produits biologiques en restauration collective. Cet objectif est présenté dans le Programme Nationale pour l'Alimentation afin de favoriser l'ancrage territorial. Trois guides publiés par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt sont proposés à la restauration collective et aux porteurs de projet pour leur apporter des moyens de réussite dans leur projet d'approvisionnement local en restauration collective. Ces différents guides soulignent d'une part l'implication de l'État dans l'approvisionnement de proximité mais aussi les difficultés de son exécution. De cette politique est née une multitude d'initiatives en France et y compris dans la Loire.

Les productions agricoles diverses et les entreprises agroalimentaires ou encore les producteurs fermiers font de la Loire un département propice à l'approvisionnement local en restauration

147 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

collective. Les collègues se sont déjà engagés via le Départemental dans cette démarche. Leur objectif est d'introduire 50% de produits de proximité dans leurs restaurants scolaires. Les mairies se préoccupent également de leur approvisionnement. L'exemple de la ville de Saint-Etienne est souvent évoqué. Elle a réussi à introduire 100% de produits biologiques dont 40% sont issus de l'agriculture locale. Cependant les départements de la Région Auvergne-Rhône-Alpes semblent mieux organiser : beaucoup d'entre eux ont mis en place des plateformes d'approvisionnement. La plus connue est Agrilocal (Agrilocal 2016).

La Préfecture de la Loire au côté de la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) s'est également engagée par l'organisation de séminaires réunissant les différents acteurs de l'approvisionnement local en restauration collective. Cette thématique a un double enjeu pour la DDPP : propre à ses missions régaliennes, elle doit veiller au maintien de la sécurité sanitaire des aliments. Elle observe une augmentation des productions fermières, mais aussi des alertes sanitaires ainsi que des toxi-infections alimentaires collectives dans les productions fermières. Outre son action de promotion, l'enjeu est donc pour la DDPP de maintenir à un niveau sanitaire acceptable les produits fermiers.

Le contexte réglementaire de la sécurité sanitaire

L'Union Européenne prévoit dans le «paquet hygiène» que tout exploitant du secteur alimentaire se doit de mettre sur le marché des denrées sûres. Sans obligation de moyen, les exploitants se doivent de tenir les normes sanitaires suivantes : locaux adéquats, une méthode de type HACCP pour assurer l'hygiène, une traçabilité, des autocontrôles, des formations à l'hygiène, l'obtention d'un agrément sanitaire et ils sont soumis à des contrôles officiels. Consciente de la diversité des structures agroalimentaires dans l'Europe et de certaines spécificités nationales, le paquet hygiène présente une certaine flexibilité vis-à-vis des méthodes traditionnelles, des régions soumises à des contraintes géographiques particulières mais également des petites entreprises (Commission Européenne 2005).

L'agrément sanitaire garantit des locaux et un fonctionnement adéquat pour obtenir des denrées alimentaires saines. La flexibilité réglementaire se traduit en France, pour notre thématique, par des statuts différents. Seuls les cuisines centrales sont soumises à l'agrément sanitaire et elles doivent par conséquent se fournir chez des producteurs de même statut. Pour les autres établissements, les fournisseurs doivent à minima avoir une dérogation à l'agrément sanitaire.

Le bilan des inspections sanitaires de 2015 dans la Loire pour les ateliers de transformation lait, viande de bœuf et charcuterie révèle que certaines exigences sanitaires fondamentales ne sont pas respectées : les locaux ne sont pas toujours adaptés, et par conséquent le nettoyage, les autocontrôles sont insuffisants voire absents, la traçabilité n'est pas toujours exhaustive et le plan de maîtrise sanitaire est rarement formalisé.

Les contributions à la promotion de l'approvisionnement local en restauration collective et à sécurité sanitaire des aliments

Lorsque la DDPP a soutenu la démarche d'approvisionnement local en restauration collective, elle s'est donnée en parallèle davantage de moyens pour assurer la qualité sanitaire des denrées. Un agent supplémentaire a été recruté pour contrôler les productions fermières. La DDPP a contribué à la mise à jour des fiches «information réglementaire sur la production et la commercialisation des produits fermiers d'origine animale» et leurs annexes. Ces fiches parues en 2012 permettent pour chaque activité de transformation ou de commercialisation de denrées alimentaires d'origine animale de prendre connaissance des dispositions réglementaires. La DDPP a pu sensibiliser les acteurs de l'approvisionnement local en restauration collective par le biais des séminaires.

Les séminaires permettent de promouvoir l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective, en levant les « barrières » réglementaires, mais aussi en rassemblant l'ensemble des acteurs de cette démarche et pour favoriser une dynamique par des retours d'expériences. Il y a eu deux séminaires en 2015 et le dernier le 16 juin 2016.

L'engagement de la DDPP s'est poursuivi par deux travaux : la commande d'un état des lieux de la démarche dans la Loire et l'étude d'axes d'amélioration. Des étudiants de l'ENSV ont réalisé le diagnostic cette année, dans le cadre de leur master de « Politiques publiques et gouvernements comparés ». Les résultats du diagnostic sont les suivants : l'absence d'un porteur de projet, l'absence d'évaluation des initiatives et un manque de communication que ce soit en terme d'évaluation des initiatives, de formations ou d'outils logistiques. J'interviens à la DDPP dans la suite de ce premier diagnostic mais aussi afin d'organiser le séminaire du 16 juin 2016, ainsi que la réalisation d'une formation à la réglementation à destination des producteurs fermiers.

La formation des producteurs fermiers avait deux objectifs : combler les lacunes en matière de réglementation sanitaire et inciter les professionnels à répondre aux appels d'offres. La formation s'est déroulée sur une demi-journée, elle était axée sur la réglementation en matière sanitaire et la loyauté des transactions des denrées d'origine animale destinées à la vente en restauration collective. Je leur ai demandé en fin de présentation le niveau de connaissance qu'ils avaient avant cette intervention. Les procédures des marchés publics étaient mal connues, mais les autres thèmes abordés étaient plus ou moins maîtrisés. Le niveau de connaissance des producteurs présents semble donc non représentatif du bilan des inspections sanitaires de 2015, ou malgré l'acquisition de bases réglementaires, elles ne sont pas appliquées pour diverses raisons.

L'enjeu du séminaire du 16 juin 2016 était de poursuivre les engagements réalisés notamment par la signature de nouvelles chartes mais aussi de susciter un porteur de projet et répondre aux attentes formulées dans les précédents séminaires. Le séminaire s'est déroulé selon trois axes : des outils pour vaincre les difficultés, s'engager dans une démarche d'approvisionnement local et de qualité, des retours d'expériences de la fourche à la fourchette.

Le premier enjeu du séminaire était la signature de chartes par des lycées, mais étant donné l'avancement de la politique du Conseil Régional, l'objectif s'est réorienté vers des institutions privées. Deux chartes ont donc été signées avec la société de restauration collective Mille et un repas, l'institution Sainte-Marie la Grand 'Grange à Saint-Chamond et l'institution Saint-Paul à Saint-Etienne avec le Préfet de la Loire. Afin de préparer au mieux cette signature de charte, je me suis intéressée à la démarche du Département.

Un des freins souvent cité à l'approvisionnement local en restauration collective est le coût. Un moyen de pallier à cette difficulté est de limiter le gaspillage alimentaire. Mille et un repas propose une méthode efficace pour diminuer ce gaspillage en réorganisant les restaurants scolaires et en responsabilisant les convives. L'argent qui n'est pas perdu est donc réinvesti dans des produits de meilleure qualité.

Le département de la Loire est pauvre en outil logistique. J'ai ainsi étudié les différents outils de mise en relation. Dans la Loire il en existe trois. Bio A Pro est une plateforme d'approvisionnement physique de produits biologiques du Rhône et de la Loire (Bio A Pro 2016). ReColTer est une plateforme physique basée à Vienne en Isère et ne dessert que le sud-est de la Loire (ReColTer, 2016). Et achat-local conso Rhône-Alpes est un annuaire en ligne géré par la Chambre d'Agriculture Régional Rhône-Alpes (achat local conso Rhône alpes 2016). Il existe différents outils de mise en relation : les annuaires, les plateformes virtuelles, les plateformes physiques et les grossistes déjà présents sur le territoire. Chaque outil de mise en relation a des avantages et inconvénients qu'il faut adapter aux attentes des acteurs pour que le plus grand nombre utilise l'outil mis en place.

Discussion

La transversalité du thème de l'approvisionnement local en restauration collective fait sa richesse mais aussi sa faiblesse. Il est créateur de lien, et décloisonne les frontières entre la production et la distribution/consommation. La démarche a pour vocation de satisfaire les producteurs, les cuisiniers, les consommateurs et les politiques. Cependant, il est difficile de pouvoir rassembler les différents interlocuteurs et de les faire réfléchir sur la direction qu'ils veulent prendre. Les séminaires de la Préfecture sont une première approche d'une réflexion commune. Mais ils sont seulement le précurseur d'une mise en action. Dans cette conception, un porteur de projet prend en effet tout son sens, pour coordonner et structurer la démarche. A l'heure actuelle, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble sur cette thématique dans la Loire, ou du moins la vision est imparfaite. Les

initiatives sont multiples et des données sont manquantes. Une récente étude réalisée par l'agence d'urbanisme de Lyon & Saint-Etienne s'est intéressée aux besoins alimentaires et à l'offre agricole actuelle sur l'aire métropolitaine lyonnaise, comprenant la Loire. Cette étude révèle des besoins suffisants pour nourrir les habitants de la Loire. Toutefois, il leur est impossible actuellement de caractériser précisément les circuits de vente des produits distribués par manque de données. Des études sont faites à la demande des établissements par l'ARDAB ou la Chambre d'Agriculture mais il n'y a pas de centralisation de ces études, excepté les connaissances de ces deux structures. Il n'y a pas non plus de données sur les coûts et la rentabilité pour les producteurs de se diversifier vers la vente en restauration collective. Il n'y a donc pas d'échange de l'information.

Mais individuellement, les collectivités et les fournisseurs ont réussi à progresser dans l'introduction de produits locaux, renforcé par une impulsion étatique. Cependant, l'aspect politique de la démarche n'est pas toujours la source d'impulsion attendue, mais plutôt un frein. Les changements de couleur politique rendent les projets fragiles, ou rallongent les temps d'exécution. Cette thématique sert également d'affichage et les paroles ne sont pas toujours à la hauteur des attentes. Les politiques sont indispensables en tant que soutien financier mais aussi par leur pouvoir de décision.

L'engouement du local est également source de tromperie du consommateur. La communication sur le local est une autre problématique de la DDPP, plusieurs entreprises ont employées de manières abusives les termes de « fermier », « local », « circuit-court ».

Nous avons vu aussi que l'approvisionnement local n'est pas toujours synonyme de qualité. Les différentes alertes sanitaires dans la Loire sont un signal à ne pas négliger. La promotion du local ne doit pas se faire au détriment du niveau sanitaire des denrées alimentaires. En juillet 2016, les résultats de contrôle seront accessibles au public (Maaf 2016). Cette nouvelle disposition peut avoir un effet de levier positif sur le niveau d'hygiène des ateliers de transformation. La sanction n'est pas financière, ou du moins pas directement, mais elle peut orienter le choix des clients pour un fournisseur donné, un choix qui devrait être (re)dirigé vers des producteurs avec un bon niveau sanitaire. Si cette nouvelle réforme n'a pas d'impact, l'Etat doit-il renforcer les sanctions administratives au détriment sans doute du développement de la filière agricole vers la transformation ? Un autre levier, est l'utilisation des plateformes pour contrôler les flux de denrées vers la restauration collective, c'est-à-dire vérifier les agréments et les dérogations d'agrément. Les fiches d'information réglementaires pourraient également être envoyées systématiquement aux producteurs lors de leur déclaration d'activité à la DDPP concernant leur secteur, imposant la garantie des connaissances réglementaires. La sensibilisation des producteurs et du personnel de restauration demeure un point incontournable à l'efficacité de promotion de produits locaux de qualité en restauration collective. Elle peut se faire, là encore, par les politiques, les chambres consulaires comme la Chambre d'Agriculture mais aussi les centres de formation. Cette sensibilisation est importante dans un premier temps pour le respect des règles sanitaires, mais elle l'est aussi dans la promotion des produits locaux. Car concrètement, l'approvisionnement local est surtout une question de conviction et point de vue. Pour changer les habitudes, la communication est donc essentielle.

On remarque que les collectivités et cantine scolaire sont mises en avant dans cette démarche d'introduction des produits locaux. Néanmoins les restaurants d'entreprises ont un rôle important à jouer du fait de leur fonctionnement sur l'ensemble de l'année ; permettant aux producteurs, et d'autant plus les maraîchers, à trouver un débouché constant en restauration collective. Le deuxième intérêt est également économique. Souvent ces entreprises sont plus à même d'avoir un coût matière plus élevé que les restaurants scolaires ou les structures médico-sociales. Je n'ai pas pu identifier le coût supplémentaire qu'amènent les produits locaux, les discours sont souvent contradictoires. Le Puy-de-Dôme a effectué une étude avant le lancement d'AgriLocal, qui démontrait que l'introduction de ces produits n'impactait pas le budget des établissements. Cependant des études sur sites par l'ARDAB et la Chambre d'Agriculture montrent que, pour les produits laitiers notamment, le surcoût n'est pas négligeable. Mais comme nous l'avons vu précédemment, il existe des moyens de limiter les pertes alimentaires et notamment via les méthodes de cuisson.

Un des dangers à vouloir trop structurer la filière est de revenir au point de départ, c'est-à-dire l'accumulation des intermédiaires et la perte d'origine des produits.

Conclusion

Le développement de l'approvisionnement local passe par la communication sur les initiatives, la méthode à suivre mais aussi l'échange des difficultés et la connaissance mutuelle entre les fournisseurs et les acheteurs. La DDPP est impliquée dans deux volets sur cette thématique : la promotion des produits locaux dans le cadre du portage des politiques publiques du Programme National de l'Alimentation mais aussi de la sécurité sanitaire des aliments dans le cadre de ses missions régaliennes de contrôle. L'organisation des séminaires pour la DDPP a donc été l'opportunité de soutenir l'introduction de produits de proximité, en délivrant des messages pour les exploitants du secteur alimentaire sur les règles d'hygiène, et en leur exposant notamment les outils existants : fiches d'information réglementaire, présentations orales du contexte réglementaire. Les perspectives d'un meilleur contrôle des approvisionnements de la restauration peuvent se faire au niveau national, d'une part avec la mise en œuvre des dispositions de la loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt du 13 octobre 2014 sur la mise en transparence des contrôles officiels du secteur alimentaire, d'autre part par l'orientation nationale des inspections sanitaires, ou encore en renforçant les sanctions administratives. Au niveau local, elles s'orientent par l'adaptation de la programmation nationale des inspections, un appui réglementaire pour la Chambre d'Agriculture comme par exemple la vérification de leurs fiches sanitaires, ou encore des sanctions administratives proportionnées et les messages de vigilance lors des interventions sur le thème de l'approvisionnement local en restauration collective.

Attribution de sources, de l'expérimentation à l'utilisation en routine dans les réseaux de surveillance français

Nicolas HOLLEVILLE, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), sous la responsabilité de Julie DAVID, chercheur au sein de l'unité d'épidémiologie et bien-être porcin (Anses, laboratoire de Ploufragan-Plouzané), et d'Isabelle BERTA- VANRULLEN, chef de projet surveillance épidémiologique dans l'Unité de coordination et d'appui à la surveillance (UCAS) de la direction des laboratoires (Anses, Maison-Alfort).

Questions abordées par l'étude¹⁴⁸

L'attribution de sources regroupe un ensemble de méthodes qui visent à évaluer la contribution relative de différentes sources d'un danger (agents pathogènes) à l'impact global d'une maladie. Plus concrètement, il s'agit de tenter de déterminer dans quelle proportion chaque source contribue à la survenue des cas humains, soit le pourcentage ou le nombre de cas liés au porc, au poulet, etc.... Dans le cas des infections alimentaires, le terme « sources » doit s'entendre au sens large et les points d'attribution peuvent se situer à tous les maillons de la chaîne alimentaire : les réservoirs animaux et les hôtes intermédiaires (animaux d'élevage et de compagnie, faune sauvage, environnement...), les véhicules et les facteurs d'exposition (aliments au stade de la production, eau, contact avec des animaux, ...), et jusqu'aux denrées alimentaires livrées au consommateur final (viande porcine, lait, œuf, ...).

Les méthodes d'attribution de sources sont prometteuses en santé publique car elles procurent une information très opérationnelle pour le gestionnaire du risque sanitaire. En estimant la proportion de cas humains liés à chaque source, il devient possible en théorie de calculer le nombre d'hospitalisation et de décès pour chacune, et donc le coût de la contribution de chaque source pour la société et l'économie du pays. Cette hiérarchisation est particulièrement appréciée pour orienter, dans un contexte de réduction budgétaire, les moyens humains et financiers d'intervention sanitaire, dans le cas d'affections multi-sources telles les toxi-infections alimentaires ou la lutte contre la résistance

148 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

microbienne aux antibiotiques.

De plus, quand la contribution des différentes sources dans le fardeau d'une maladie est régulièrement estimée par attribution, cela permet d'en réaliser le suivi au cours du temps et ainsi d'évaluer les bénéfices des interventions engagées sur une ou plusieurs filières, et de réorienter régulièrement les actions en les ciblant en permanence sur les sources principales, améliorant ainsi l'efficacité des mesures d'intervention. Enfin, ces méthodes permettent aussi de distinguer entre réservoirs autochtones ou étrangers pour les cas humains d'infection alimentaire (à l'occasion d'un voyage à l'étranger), voire de déterminer les contributions respectives des filières nationales et des filières d'importation dans la survenue des cas humains. En étant scientifiquement fondées, les méthodes d'attribution de sources peuvent ainsi trouver une place dans l'évaluation des risques sanitaires mise en œuvre dans le cadre des restrictions aux échanges commerciaux décidées sur la base de l'accord SPS de l'OMC.

1 - Contexte et enjeu pour la structure d'accueil, objectifs de la mission

Si, en hiérarchisant les sources d'un danger, les méthodes d'attribution de sources apparaissent particulièrement utiles pour aider le gestionnaire du risque sanitaire dans la prise de décisions et l'orientation des politiques de santé publique, le développement des méthodes d'attribution est néanmoins récent, et cet outil reste encore souvent cantonné au domaine expérimental et à la recherche, ce qui en limite son utilisation dans la gestion des risques sanitaires.

Aussi, dans le cadre du stage de validation du CEAV « santé publique vétérinaire », il nous a été demandé de préciser la faisabilité et la pertinence de l'utilisation de l'attribution de sources comme source d'informations régulières, s'appuyant sur la collecte de données en continue via les systèmes de surveillance sanitaire en France. Cette étude a donc pour objet de préciser la possibilité pour le gestionnaire du risque de s'appuyer sur des indicateurs sanitaires régulièrement disponibles, issus de l'attribution de sources.

L'Anses est une agence de l'Etat dont les missions sont larges et couvrent notamment l'évaluation des risques sanitaires, l'animation de réseaux de surveillance, et des activités de référence et de recherche. Le champ de ces missions place donc l'agence à un carrefour entre sciences, surveillance et gestion des risques sanitaires, tout en appliquant une approche transversale de l'exposition aux risques incluant l'alimentation, la santé animale et végétale, et l'environnement. Dans ce contexte, l'Anses apparaît comme le porteur de projet légitime pour faire connaître les méthodes d'attributions de sources auprès des décideurs et développer, en collaboration avec les réseaux de surveillance de la santé humaine, les moyens de leur mise en œuvre régulière.

2 - Méthode retenue

Compte tenu du temps imparti pour cette étude et de l'importante littérature scientifique disponible consacrée à l'application des méthodes d'attribution, il a été décidé de cibler notre travail sur deux dangers microbiologiques particulièrement préoccupants en santé publique et impliqués dans les infections d'origine alimentaire, Salmonella et Campylobacter.

Ce travail a été réalisé sur la base (i) de consultations d'acteurs français et étrangers impliqués dans la thématique étudiée, (ii) d'une revue de la bibliographie scientifique concernant l'attribution de sources, et (iii) de l'analyse de rapports publics (littérature grise). Cette étude nous a aussi conduit à participer, durant la période du stage, aux réunions du groupe de travail « Attribution des sources » du CES Biorisk organisées par l'Unité d'évaluation des risques liés aux aliments (Anses – Direction de l'évaluation des risques), et à celle du CAPE du Pôle de surveillance épidémiologique transversal aux laboratoires de l'Anses.

Afin d'évaluer les possibilités d'application régulière de l'attribution de sources, nous avons commencé par identifier, parmi les différentes méthodes d'attribution disponibles, celles permettant une utilisation en routine, et nous avons précisé les bénéfices attendus et les limites pour le gestionnaire du risque dans une application optimale. Cette démarche nous a notamment conduits à définir les données nécessaires pour cette application.

Nous nous sommes ensuite intéressés aux réseaux de surveillance français afin d'évaluer si les données collectées et leur qualité permettent une exploitation optimale dans le cadre d'un travail

d'attribution de routine, et nous avons identifié les limites pour l'application à Salmonella et à Campylobacter.

Enfin, en s'appuyant sur ce bilan et sur les retours d'expériences d'autres pays ayant engagé une démarche d'attribution de sources (Canada, Pays-Bas et Danemark), nous proposons des recommandations pour faciliter et améliorer l'efficacité de cette démarche en routine dans le système de surveillance français. Ces recommandations portent notamment sur les besoins organisationnels nécessaires à la mise en œuvre d'une telle démarche. Nous proposons aussi des pistes pour améliorer la qualité des données disponibles via les réseaux de surveillance pour le travail d'attribution. Enfin nous avons souhaité apporter une vision prospective quant à la place de l'attribution de sources dans les systèmes de surveillance.

Notre conclusion rappellera les possibilités et les limites actuelles de l'attribution de sources en routine pour Salmonella et Campylobacter, ainsi que les évolutions possibles à moyen terme. Nous replacerons enfin cette démarche dans la boîte à outils de l'évaluation scientifique du risque pour aider les décideurs dans les choix des politiques sanitaires.

3 – Principaux résultats

Méthodes d'attribution de sources et données nécessaires : L'évaluation de la contribution de différentes sources aux cas humains d'une maladie peut être réalisée selon différentes stratégies et plusieurs approches ont été décrites pour réaliser l'attribution de sources dans le cadre des infections alimentaires (approches microbiologique, épidémiologique, évaluation d'intervention et élicitation d'experts). Ces méthodes ont en commun de chercher à mettre en relation les cas humains d'une maladie avec les sources possibles de cette maladie. Le support de cette relation peut prendre différentes formes (modèles mathématiques, études expérimentales, avis scientifique, ...) et repose sur une démarche descendante (partir des cas humains pour identifier et quantifier la contribution des sources) ou ascendante (partir des caractéristiques des sources pour évaluer leur contribution à l'exposition humaine). A la différence des méthodes de « source tracking », qui cherchent à remonter à l'origine d'un cas de maladie, les méthodes d'attribution de sources se proposent d'attribuer des sources à un ensemble de cas humains, en procédant de façon statistique. Le choix d'une approche dépend à la fois (i) de la question de santé publique posée (type de cas et point d'attribution recherché en fonction par exemple des actions d'intervention envisagées), (ii) des caractéristiques de l'agent pathogène et de ses voies de transmission à l'homme et (iii) des informations épidémiologiques disponibles.

Parmi les différentes méthodes d'attribution possibles, l'attribution de sources par typage microbiologique apparaît comme la plus prometteuse pour une utilisation régulière. Reposant sur la comparaison d'isolats bactériens humains avec une base de données d'isolats collectés dans les sources, cette méthode permet d'envisager l'utilisation de données issues des réseaux de surveillance. Selon les modèles mathématiques d'attribution utilisés, les modèles dit « fréquentistes » (qui se distinguent des modèles dit « de génétique des populations ») nécessitent aussi des données d'exposition humaines aux différentes sources. Dans le cas d'infections d'origine alimentaire, ces données peuvent être utilement remplacées par des données de consommation alimentaire. De plus, pour son application, l'attribution par typage microbiologique nécessite de disposer d'une quantité importante de données microbiologiques et d'informations sur les cas humains et les sources. Concernant les cas humains, l'isolement et l'identification de l'agent pathogène sont des étapes indispensables pour la prise en charge médicale des malades, et ces données sont donc potentiellement disponibles. L'utilisation de bases médico-administratives permet de plus d'améliorer la qualité des commémoratifs. Pour les sources, des systèmes de surveillance réglementaires ou volontaires assurent une collecte de données le long de la chaîne alimentaire. Cependant, cette surveillance ne concerne pas tous les dangers, et ne couvre ni tous les maillons ni toutes les sources. Enfin, dans le cas des modèles fréquentistes, des données d'exposition alimentaire existent pour la population française grâce aux enquêtes INCA réalisées tous les sept ans, mais peu de données sont disponibles pour les transmissions non alimentaires. Rajoutons que les techniques de typage bactérien entre secteurs humain et non humain doivent être suffisamment discriminantes et permettre la comparaison des isolats, et si possible être automatisables, rapides et de faible

coût. Enfin, les modèles d'attribution se sont adaptés aux techniques de typage génétique et sont capables de fournir un résultat robuste même pour des agents infectieux présentant une forte variabilité génétique comme *Campylobacter*.

Données collectées par le système de surveillance des Salmonelles : Le système de surveillance des Salmonelles en France assure une surveillance horizontale et verticale large des sources et des cas humains, avec une complémentarité de la surveillance active et événementielle, et de la surveillance réglementaire et volontaire. La surveillance du secteur humain et notamment assurée par le Centre national de référence des Salmonelles (CNR), qui joue le rôle de tête de réseaux pour plus de mille laboratoires publics et privés partenaires sur le territoire national. Les souches humaines proviennent des isollements Salmonelle réalisés lors de TIAC et qui sont à déclaration obligatoire, mais aussi des souches isolées lors de cas sporadiques par le réseau de laboratoires d'analyse. Les isolats provenant des sources sont collectés par le Laboratoire national de référence des Salmonelles (LNR) dans le cadre d'activités de surveillance réglementaires (plans de surveillance mis en œuvre par la DGAL et la DGCCRF, notamment sur les volailles et les aliments) et d'une surveillance volontaire (réseau Salmonella constitué d'une tête de réseau et d'une centaine de laboratoires partenaires) couvrant un champ large de sources animales, environnementales et alimentaires.

Ainsi, ces réseaux fournissent des données exploitables pour réaliser l'attribution de sources. L'association de données issues d'une surveillance active (plan de surveillance et enquêtes officielles) et d'une surveillance événementielle (réseau Salmonella) assure une bonne représentation des différentes sources potentielles (volailles de chair, poules pondeuses, porcs, bovins, carcasses, aliments). Les techniques de typages bactériens sont néanmoins insuffisamment harmonisées entre les laboratoires, dans un contexte où ces technologies évoluent rapidement. Les collaborations régulières entre les acteurs du réseau de la surveillance humaine et ceux du secteur non humain permettent cependant d'envisager une convergence des données et des méthodes de typage (sérotypage, CRISPOL et WGS) pour mettre en œuvre de façon régulière une démarche d'attribution. Ainsi, la multiplicité des acteurs impliqués dans cette surveillance est compensée par une forte tradition de coopération permettant la cohérence des données humaines et non humaines. Enfin, ces acteurs travaillent pour développer des outils de typage harmonisés permettant la constitution de bases de données comparables et exploitables pour l'attribution des sources.

Données collectées par le système de surveillance des *Campylobacter* : Si la surveillance humaine des campylobactérioses apparaît relativement bien structurée et fonctionne de façon similaire à celle décrite pour Salmonelle, le caractère fruste et sporadique de la maladie chez l'homme induit un biais de détection et donc de représentativité bien plus important que pour Salmonella. Plus de 6 000 souches sont cependant collectées chaque année par le CNR et fournissent une collection de cas humains pouvant entrer dans un travail d'attribution. A l'inverse, il est apparu que l'absence de réglementation pour la surveillance de *Campylobacter* dans le secteur non humain ne permet pas aujourd'hui d'entretenir une base de données sources de façon régulière. L'absence d'autocontrôles par les professionnels ne permet pas non plus de constituer un réseau volontaire à l'image du réseau Salmonella. Les seules données sources officielles actuellement disponibles sont celles issues d'enquêtes ponctuelles anciennes et du plan de surveillance de l'antibiorésistance en volailles de chair. Les principales autres données disponibles proviennent d'activités de recherche produites dans différents laboratoires en l'absence de réseau de surveillance. Les méthodes de typage sont cependant bien stabilisées (MLST) et des techniques ont été développées spécifiquement pour l'attribution de sources (CGF40). Ainsi, si la mise en œuvre d'un travail d'attribution est possible, il reste dépendant des programmes de recherche, notamment en termes de diversité de sources et de représentativité des données.

4 – Conclusions de l'étude menée

Pour Salmonelle les outils nécessaires à un travail d'attribution de sources existent, tant pour la collecte des souches humaines que non humaines, et pour les techniques de typage. Un tel travail a déjà été réalisé avec les données françaises (David et al., 2013), démontrant les possibilités d'exploitation de ces données ainsi que le caractère opérationnel des modèles d'attribution. Ce

travail montre aussi qu'une application plus fréquente dans le cadre de la gestion de risque doit s'appuyer sur une coordination entre les réseaux de surveillance afin d'harmoniser en routine le format des données et des méthodes de typage. De plus, toutes les sources ne sont pas surveillées de façon identique, les données actuelles doivent permettre une classification régulière des sources principales (volailles, porcs, bovins) qui peut être complétée périodiquement par des données issues de plans de surveillance ponctuels (ciblés notamment sur les aliments) ou de programmes de recherche. Il serait également nécessaire de disposer d'informations plus poussées sur les denrées importées.

Si le sérotypage appliqué en routine offre une première base de typage pour le travail d'attribution, il peut être complété par d'autres techniques plus discriminantes pour les sérovars principaux, Enteritidis et Typhimurium. Les données de typage obtenues par la méthode CRISPOL pour S. Typhimurium, à la fois par le CNR et par le réseau Salmonella, sont une première possibilité pour cette démarche de dépasser l'instabilité des marqueurs phénotypiques, en attendant l'éventuel déploiement du WGS.

L'application annuelle de la démarche d'attribution de sources doit permettre au gestionnaire du risque d'objectiver l'efficacité des mesures réglementaires dans la réduction des cas humains, par exemple celles actuellement appliquées dans la filière volaille (règlement CE 2160/2003), et de préciser le rôle des différentes sources dans la diffusion des sérovars d'intérêt en santé publique comme les variants monophasiques de S. Typhimurium. Cette hiérarchisation permettrait d'adapter les mesures de surveillance et d'envisager d'éventuelles évolutions réglementaires pour une meilleure sécurité alimentaire.

Pour Campylobacter, en l'absence de collecte régulière et organisée de prélèvements au niveau des sources, l'application en routine d'une démarche d'attribution semble difficile. Il est simplement possible à ce stade d'envisager des travaux ponctuels d'attribution, en fonction des données disponibles issues de travaux de recherche, ou de plans occasionnels de surveillance. Cette approche oblige cependant à associer des données sources de périodes temporelles différentes ce qui peut introduire un biais dans le processus d'attribution des cas humains.

La France n'est pas le seul pays européen dans cette situation et ni le Danemark, ni les Pays-Bas, n'ont encore mis en place de démarche d'attribution en routine pour Campylobacter alors qu'elle existe depuis souvent plus de dix ans pour Salmonelle. A l'inverse, la Nouvelle-Zélande met en œuvre depuis 2005 cette démarche en routine en s'appuyant sur un système de collecte original, et le Canada initie actuellement une telle démarche d'attribution en se basant sur un système de surveillance par sites sentinelles.

4 - Recommandations

Ces constats mettent en évidence les limites actuelles des systèmes de surveillance à la mise en application de méthodes d'analyse s'inspirant du concept « one health – une seule santé ». A ce titre, l'Anses tient une place privilégiée pour assurer la nécessaire coordination des réseaux entre les secteurs de la santé animale et végétale, de l'alimentation et de l'environnement.

Ces constats nous conduisent alors à proposer plusieurs recommandations qui peuvent être mises en œuvre à différentes échéances :

Sur le court terme, un travail d'attribution peut être réalisé pour Salmonelle en s'appuyant sur les données des réseaux de surveillance et les collaborations déjà existantes entre les acteurs. Une première étude ponctuelle, permettrait d'identifier les principales difficultés, notamment en termes de nettoyage des données et de communication entre bases de données (Recommandation 1.3). Cette étude serait aussi l'occasion de valider le modèle d'attribution et de définir, pour l'avenir, une stratégie de typage opérationnelle pour réaliser de façon régulière le travail d'attribution (Recommandation 6).

Les possibilités de réaliser un tel travail pour Campylobacter à partir des données de recherches et des collaborations existantes doivent être évaluées (Recommandation 11). Un recensement des données disponibles au sein des laboratoires de l'Anses constituerait une première étape dans cette démarche (Recommandation 5).

A moyen terme, la reconnaissance de l'attribution de sources comme outil pertinent d'aide à la

décision permettrait d'instaurer la dynamique nécessaire pour inclure cet objectif dans les missions des réseaux de surveillance (Recommandation 1.1) et adapter ainsi le design de ces réseaux en fonction des questionnements du gestionnaire du risque (Recommandation 2). De par son positionnement transversal en santé publique, l'Anses possède de nombreux atouts pour porter ce projet (Recommandation 1.2), en coordonner le pilotage dans le cadre d'une gouvernance partagée entre secteurs public et privé (Recommandation 3), et optimiser les synergies entre les différentes plateformes d'épidémiologie (Recommandation 4).

Les principales évolutions portent sur la surveillance des sources et concernent la pertinence et la représentativité des plans de surveillance officiels (Recommandation 7), en insistant sur la surveillance des produits importés (Recommandation 9). Pour certains couples danger/matrice, l'intérêt d'une surveillance discontinue par rapport à une surveillance annuelle devrait être évalué et permettrait de réorienter des moyens vers d'autres sources non surveillées (Recommandation 8). L'intérêt et les modalités d'intégration de données issues d'autocontrôles privés devraient aussi être discutés afin d'améliorer la représentativité des données (Recommandation 10). Concernant *Campylobacter*, son caractère ubiquitaire nécessite une surveillance large des sources qui peut être mise en œuvre à moindre coût dans le cadre de sites sentinelles (Recommandation 12), en attendant la probable mise en place de critères microbiologiques réglementaires en Europe (Recommandation 13).

Enfin, à plus long terme, il est important de tenir compte du fait que les méthodes d'attribution de sources sont jeunes et encore en plein développement conceptuel. Les travaux de recherche dans ce domaine doivent être encouragés car ils permettent à la fois de valider la maturité de certaines approches permettant d'envisager leur mise en œuvre en routine, mais aussi de faire progresser ces méthodes pour les adapter aux données collectées par les réseaux de surveillance (Recommandation 15). Enfin, de nouvelles technologies apparaissent qui peuvent profondément modifier les outils de travail de la surveillance de demain. Ces nouvelles technologies devraient faire l'objet d'une veille prospective active pour orienter les stratégies nationales de surveillance, notamment en ce qui concerne les potentialités du whole genome sequencing (WGS) pour une surveillance « en temps réel » (Recommandation 14), et le partage international de données de surveillance via des bases dédiées (Recommandation 16).

La diversification des choix alimentaires des populations amérindiennes des bassins du Haut-Maroni et du Haut-Tapanahony

Stéphane LARRECHE, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 18 avril au 29 juillet 2016 à la Direction de l'Alimentation, de l'agriculture et de la Forêt (DAAF) de Guyane. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Franck FOURES (DAAF Guyane) et Sandrine BLANCHEMANCHE (INRA AgroParisTech)

Questions abordées par l'étude¹⁴⁹

Les populations amérindiennes sont aujourd'hui menacées dans leurs modes de vie traditionnels et sont victimes d'injustice sociale avec la perte des repères identitaires et culturels, qui se traduit par une montée de la violence, de l'alcoolisme, et des suicides chez les jeunes. Au niveau alimentaire, leurs moyens traditionnels de subsistance, le poisson et le manioc, sont désormais à risque du fait des niveaux élevés de contamination respectivement au mercure et au plomb. Leurs habitudes alimentaires ont évolué avec une part croissante d'aliments manufacturés. Ces aliments riches en sucres, sel et graisses ont entraîné des déséquilibres alimentaires et l'apparition de maladies chroniques comme l'obésité, le diabète de type 2 et les maladies cardiovasculaires.

En 2003, sous l'autorité du Préfet, les services de l'Etat concernés par toutes les activités ayant un lien avec la pollution au mercure en Guyane, se sont associés au sein du Pôle de compétence

149 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

mercure. Les actions du pôle visaient à fédérer les informations et les moyens et organiser les coopérations nécessaires. Parmi les actions menées, on citera notamment l'interdiction de l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifère entrée en vigueur le 1er janvier 2006 et des actions de prévention et de réduction des risques spécifiques d'exposition au mercure menées en Guyane (Conseils alimentaires auprès des femmes enceintes et celles en âge de procréer visant à réduire la consommation des poissons les plus contaminés par le mercure, suivi de l'intoxication par dosage du mercure).

Emanant de ce pôle, un groupe de travail « mercure-alimentation » au sein de la Direction de l'Alimentation, l'Agriculture et de la Forêt (DAAF), mène des réflexions visant à répondre à la problématique du mercure pour les populations amérindiennes. Il s'agissait notamment de réduire l'exposition des populations sensibles au mercure en leur proposant des solutions leur permettant de substituer les poissons les plus contaminés par d'autres aliments nutritionnellement et culturellement acceptables. Les participants du groupe ont considéré que seul un travail de recherche approfondi mené en lien direct avec les populations et très participatif pouvait prétendre à atteindre cet objectif.

Défi du projet mené

Ainsi, la présente étude a pour objectif le dépôt d'une demande d'aide auprès du Programme de coopération Interreg (PCI) Amazonie, dans le cadre des Fonds européens de développement économique et régional (FEDER) pour la coopération territoriale européenne. .

Au cours de ma mission en Guyane, j'ai pu rencontrer la majeure partie des acteurs centraux et locaux, institutionnels, scientifiques et associatifs, impliqués dans les réflexions sur la réduction de l'exposition alimentaire au mercure des populations amérindiennes. Une liste des contacts établis est annexée à la présente note.

La mission a permis de préparer l'annexe technique qui décrit de manière assez précise, les différentes tâches du projet envisagé et la méthodologie proposée. Tout l'enjeu de ce projet était de construire un programme de recherche qui :

- Soit à même de combiner des approches très différentes : l'acquisition de connaissances scientifiques manquantes et la stimulation des populations à co- construire des solutions ;(en réponse aux attentes du groupe de travail)
- Obtienne un accord de principe de divers partenaires issus d'un pays tiers le Surinam dont l'organisation et les attentes sont très éloignées de celles de la France et de l'Europe.

Elle a également permis de recentrer les réflexions sur une nouvelle approche de la problématique. Face aux constats d'échec des recommandations sanitaires visant à réduire la consommation des poissons les plus contaminés, il est apparu suite aux entretiens menés qu'une approche plus globale de l'alimentation était nécessaire. En effet, le poisson ou le manioc, respectivement incriminés dans les intoxications au mercure et au plomb constituent des aliments de base incontournables de l'alimentation des amérindiens. Il n'est par conséquent pas efficace de chercher à réduire leur consommation au risque de heurter les préférences alimentaires des populations, d'augmenter le sentiment de vulnérabilité et d'injustice quant aux risques alimentaires et d'accroître la consommation d'aliments de faible qualité nutritionnelle, tels que ceux proposés dans les magasins chinois du fleuve.

Les grandes lignes du projet proposé

Tout en prenant en compte le contexte particulier des populations amérindiennes, le programme construit ambitionne l'acquisition de connaissances solides sur la diète et les habitudes alimentaires de ces populations. Face aux enjeux sanitaires et sociaux, dans une approche globale de l'alimentation, il vise l'émergence de solutions permettant de diversifier les choix alimentaires pour réduire la consommation des aliments présentant un risque pour la santé. Enfin, il tend à accompagner les populations dans une démarche d'appropriation des connaissances sur les bénéfices et les risques santé liés à leur alimentation. En portant son attention sur les questions de santé et d'alimentation le projet défend l'idée d'équité sociale et va dans le sens du mieux-vivre des populations amérindiennes.

Les populations ciblées par le projet partagent des conditions de vie similaires et des problématiques

sanitaires et sociales comparables. Elles occupent un espace qui définit le cadre géographique de la coopération transfrontalière entre la Guyane française et le Suriname. Ce sont les communautés Wayana, Apalaï et Teko qui vivent dans le bassin du Haut-Maroni, s'étendant en Guyane Française et au Suriname et les communautés Wayana et Trio, dans le bassin du Haut-Tapanahony au Suriname.

Le cadre méthodologique repose sur une approche écosystémique de la santé pour tenir compte des interactions complexes qui existent entre la santé et les facteurs sociaux, écologiques et économiques³. L'ambition du présent programme de recherche-action est la participation volontaire des populations tout au long du projet à des ateliers auxquels assistent les équipes de recherche. Les populations sont porteuses de connaissances et d'expériences sur leur écosystème de vie et sur les paramètres culturels, traditionnels et économiques. Ces points d'entrée faciliteront l'émergence de solutions techniquement, culturellement et socialement adaptées, économiquement acceptables, et sélectionnées selon les critères définis par les populations elles-mêmes.

La méthodologie opérationnelle se décompose en quatre tâches complémentaires. Ces tâches sont ici présentées de façon distincte pour en faciliter la compréhension mais certaines actions sont indépendantes et pourront être lancées en parallèle. Une première tâche consiste à recueillir les connaissances ethnoculturelles sur la perception et les croyances amérindiennes sur les questions d'alimentation (notamment des déterminants des choix et des habitudes alimentaires, d'approvisionnement, d'organisation sociale liée aux activités de chasse et de pêche par exemple), de santé, de perception des risques alimentaires et des recommandations sanitaires déjà diffusées. La seconde tâche porte sur la description des consommations alimentaires et l'estimation de l'exposition des populations amérindiennes au mercure et au plomb. Elle repose sur une enquête d'alimentation totale spécifique pour ces contaminants. La troisième tâche repose sur la diagnostic et l'analyse des actions menées par le passé pour diversifier l'offre alimentaire (cultures maraîchères et élevages) et des ateliers participatifs volontaires au cours desquels les habitants feront émerger des solutions nouvelles. Des premières idées ont été émises telles que des ateliers de cuisine pour permettre la valorisation de certains coproduits de l'abattis-brûlis. Cette tâche verra la concrétisation de certaines solutions à travers leur mise en œuvre dans les villages. En dernier lieu, une quatrième tâche concerne la promotion des solutions choisies et de la santé en lien avec l'alimentation grâce à l'appui des réseaux sociaux communautaires et des médias de communication développées avec les populations.

La durée du projet est estimée à trois ans et les résultats attendus sont les suivants :

- La connaissance solide des consommations alimentaires et l'évaluation des risques liés au plomb et au mercure ;
- L'appropriation des connaissances sur les bénéfices et les risques santé liés à l'alimentation ;
- La sélection de solutions pour une diversification des choix alimentaires (avec la réduction des consommations à risque) ;
- L'appropriation et la pérennisation des solutions choisies ;
- Le développement d'outils de communication pour la promotion de la diversification alimentaire afin de permettre l'élargissement à d'autres communautés ;
- La participation à l'égalité des chances et à la non-discrimination sociale.

Limites et recommandations au porteur du projet

Le cadrage du projet présente certaines limites qu'ils convient de préciser. Elles sont principalement dues à l'obligation de cohérence attendue dans l'espace de coopération. Cette cohérence est démontrée sur une aire de coopération franco-surinamaise avec les populations amérindiennes du Haut-Maroni et celles du Haut-Tapanahony. De fait d'autres communautés, ne répondant pas à ce critère sont exclues du projet, bien qu'elles présentent des enjeux sanitaires et sociaux similaires. Il s'agit en particulier des communautés bushingués vivant en amont du Maroni et des communautés amérindiennes Wayampi et Teko vivant sur les rives françaises du Haut-Oyapock à la frontière brésilienne.

L'analyse des risques inhérents à ce projet et à son environnement requiert la prise en compte par les partenaires des éléments suivants :

- Des difficultés peuvent être associées à la gestion d'une coopération nouvelle entre des partenaires internationaux ;
- La coopération se fait dans un environnement pluriculturel ;
- La gestion des ressources humaines est complexe à plusieurs niveaux : le contexte international, l'éloignement des communautés, les contraintes logistiques, les différences culturelles, l'existence même des ressources ;
- La durée nécessaire pour créer les conditions nécessaires pour obtenir l'implication et la confiance des populations présente un risque quant à la faisabilité de l'ensemble des tâches et des ateliers dans les trois ans impartis ;
- Compte tenu de la durée estimée du projet, un possible effritement de l'implication des populations est possible, possiblement dû à la lassitude et à la démotivation ;
- Compte tenu de la durée estimée du projet, il existe un risque de turn-over institutionnel, lequel peut s'accompagner d'un changement des priorités stratégiques ;

Grâce aux entretiens qui ont pu être réalisés et à la rencontre sur le terrain avec les acteurs locaux et les populations, certaines recommandations peuvent être formulées à l'attention des futures responsables du projet :

Concernant la participation pérenne des communautés

- L'approche communautaire participative doit rester au cœur du projet pour motiver de façon pérenne les populations en Guyane et au Suriname, mais aussi des partenaires du projet ;
- La garantie d'une implication pérenne des populations repose sur la participation soutenue des partenaires dans la durée, notamment avec l'organisation de restitutions régulières ;
- Les populations attendent des actions concrètes suite aux interventions des partenaires du projet ;
- Un engagement collectif des communautés doit être recherché (et non le simple appui sur des individus identifiés) pour faciliter le transfert de responsabilité vers les populations.

Concernant les partenaires du projet de coopération

- Le choix d'un acteur légitime est essentiel pour le portage du projet. Le Parc amazonien de Guyane est central, expérimenté et en lien étroit avec les communautés. Les discussions doivent se poursuivre pour le convaincre ;
- L'équipe projet doit se situer au plus près des populations ;
- Le projet de coopération doit pouvoir être coordonné par une responsable bilingue expérimenté et des représentants communautaires ;
- La maîtrise des différentes langues est indispensable dans l'environnement pluriculturel de la coopération ;
- Des échanges réguliers tout au long du projet doivent s'établir entre les partenaires de la coopération transfrontalière ;
- Les acteurs locaux doivent être parties prenantes du projet (acteurs de santé, agents du Parc amazonien de Guyane, acteurs associatifs, etc.) ;
- Des médiateurs et animateurs issus des communautés doivent impérativement être intégrés à l'équipe projet.

Concernant la méthodologie

- La mise en œuvre du projet dans des villages pilotes de taille équivalente en Guyane française et au Suriname est requise ;
- La transparence sur les contraintes budgétaires est nécessaire pour identifier ce qu'il est possible de faire et préparer le transfert de responsabilité vers les populations ;
- Dans le cadre de l'enquête alimentaire, les variations journalières, hebdomadaires et saisonnières des consommations alimentaires doivent être prises en compte ;
- Le projet doit s'appuyer sur les compétences techniques locales de type lycée agricole, lycée hôtelier ou Maison Familiale rurale en Guyane française ;
- La promotion restrictive de la santé doit cesser au profit d'une promotion positive à travers notamment la diversification des choix alimentaires ;
- Les solutions proposées aux villageois doivent se fonder en priorité sur l'existant ;
- Les opportunités d'approvisionnement d'aliments pour animaux doivent être évaluées dans le cadre des solutions d'élevage ;

- Les outils visant à promouvoir la santé doivent être adaptés à l'environnement local pour en assurer la pérennité.

	Acteurs centraux		Acteurs locaux	
Collectivité territoriale de Guyane (CTG)	Soria Horn	Chargée de mission au Pôle des affaires européennes (PO Amazonie)	Rémi Pignoux	Médecin de santé publique (DGASP)
ARS	Damien Brellivet	Ingénieur, chargé de mission Mercure		
	Agnès Alexandre- Bird	Médecin, responsable Santé- Environnement		
	Gérard Deviers	Ingénieur, chargé de mission Plomb		
Hôpital de Cayenne – Centre délocalisés de prévention et de soins (CDPS)	Paul Brousse	Coordonnateur CDPS	Estelle Jacoud	Cadre de santé Maripasoula
			Cécile Rabiller	Médecin Maripasoula
			Alakau Pleike	Aide-soignante Talhuen
MNHN – IRD	Marie Fleury	Ethnobotaniste		
IRD (projet RIMNES)	Laurence Maurice	Géochimiste		
GPS	Emmanuelle Bihan	Chargée de mission		
ADER	Rachel Merlet	Responsable Territoires isolés	Bernadette Ali-man He	Médiatrice Maripasoula
Préfecture	Eric Infante	Sous-Préfet		
	Marianne Pradem	CeMEPI		
PAG	Gilles Kleitz	Directeur PAG	Gilles Farny	Responsable délégation territoriale du Maroni
	Raphaëlle Rinaldo	Responsable scientifique	Fabien Pons Moreau	Responsable du développement
	Félix Taloekaidoe		Olivier Simon	Chargé de développement local
			Agent de développement PAG Talhuen	

Table 1 : Liste des contacts régionaux et locaux rencontrés en Guyane française

Contribution à l'organisation du Plan National d'Eradication et de Surveillance de la Septicémie Hémorragique Virale et de la Nécrose Hématopoïétique Infectieuse dans la filière piscicole française.

Guillaume LEFEBVRE, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 13 avril au 22 juillet 2016 au Comité Interprofessionnel des Produits d'Aquaculture (CIPA). Mémoire rédigé sous la responsabilité de Marine LEVADOUX, Directrice

Questions abordées par l'étude¹⁵⁰

L'aquaculture est la culture d'Organismes aquatiques, s'agissant de poissons, mollusques, crustacés, échinodermes, ainsi que des plantes aquatiques. Elle implique à la fois une quelconque forme d'intervention humaine et la notion de propriété du stock en élevage.

Dans le monde, alors que la pêche stagne avec environ 93 millions de tonnes, l'aquaculture connaît un essor continu depuis plusieurs décennies, atteignant plus de 73 millions de tonnes en 2014.

En France, toutes les facettes de l'Aquaculture sont présentes. La filière piscicole représente environ 25% de la production aquacole nationale (et près de 75% pour la conchyliculture).

Un plan national visant à obtenir le statut indemne au regard de deux maladies réglementées des poissons est en cours d'élaboration. Ce stage avait pour objectif de contribuer à l'organisation de ce plan.

I. La filière piscicole française

A. Une diversité des types de productions

1. La pisciculture intensive continentale

La salmoniculture intensive continentale est l'élevage prédominant en France avec une production d'environ 35 000 tonnes. La Truite arc-en-ciel représente aujourd'hui 96% de cette production nationale. Deux types de débouchés commerciaux existent : la vente pour la consommation humaine après une éventuelle transformation (72% du volume total), la vente « en vivant » à destination du repeuplement des rivières et de la pêche de loisir ou d'un autre élevage (28%). Cette filière est hétérogène avec à la fois de grosses entreprises et de très petites. Les grandes régions productrices sont l'Aquitaine, la Bretagne et les Hauts de France.

La filière esturgeon, produit 280 tonnes de poissons et 22 tonnes de caviar ce qui place la France parmi les principaux pays producteurs au monde avec l'Italie (production mondiale d'environ 200 tonnes).

2. La production d'étangs

C'est la pratique la plus ancestrale. Le cycle d'élevage est annuel, bisannuel voire trisannuel. Les espèces élevées sont les carpes, les poissons blancs, le brochet. Dans la majorité des cas, il n'y a pas de nourrissage exogène. On dénombre plus de 40 000 étangs en France et quatre secteurs fortement impliqués : la Brenne (Département de l'Indre), la Dombes (Département de l'Ain), le Forez (département de la Loire), et la Lorraine. La production annuelle est en régression et représente environ 7 000 tonnes alors qu'elle dépassait les 10 à 11 000 tonnes il y a quelques années. 75 % de cette production est destinée au repeuplement (notamment pêche privée), le reste pour la consommation.

3. L'aquaculture marine

Il s'agit du 3ème secteur en matière de tonnage mais c'est un secteur en essor et qui exporte énormément des alevins et des poissons pré-grossis. La production totale est d'environ 4500 tonnes de poissons marins et 93 millions d'alevins et de poissons pré-grossis produits. Les espèces élevées sont le bar, la daurade royale, le turbot et de façon plus réduite le maigre, la sole et le

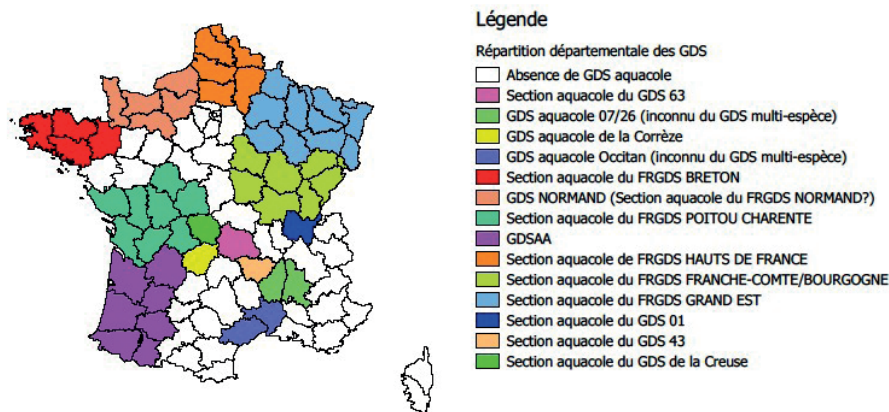
¹⁵⁰ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

saumon. Ces poissons sont élevés en cage en mer ou en bassins à terre et destinés exclusivement à la consommation humaine.

La filière piscicole française dans son ensemble représente environ 2 500 emplois directs, 10 000 emplois indirects et un chiffre d'affaire de l'ordre de 260 millions d'euros.

B. Une organisation inachevée

L'organisation de la filière est complexe et plus ou moins aboutie selon les régions et les filières



Répartition des Groupements de défense sanitaire aquacole (source personnelle)

Organisation locale

1. Organisation nationale

Au niveau national, il existe une interprofession, le Comité Interprofessionnel des Produits d'Aquaculture (CIPA) qui représente la filière auprès des instances nationales, européennes et internationales. Le CIPA est composé de 3 collèges : le collège des producteurs représenté par la Fédération Française d'Aquaculture (FFA), le collège des fabricants d'aliments, représenté par le Syndicat Professionnel des Producteurs d'Aliments Aquacoles (SPPA) et le collège des transformateurs représenté par l'Association des Transformateurs de Truite (ATT).

La FFA regroupe à la fois les salmoniculteurs, les pisciculteurs marins et d'esturgeons qui eux forment le Syndicat Français de l'Aquaculture Marine et Nouvelle (SFAM) et les pisciculteurs d'étang avec l'Union Nationale des Syndicats et Associations des Aquaculteurs en Etangs et Bassins (UNSAEAB) et l'Association Française des Professionnels de la pisciculture d'Étang (AFPPE). A noter la faible représentativité de l'UNSAEAB et l'absence d'adhésion de la filière étang au CIPA.

C. Surveillance zoosanitaire de la filière

Comme pour les espèces terrestres, les espèces aquatiques font l'objet de dispositions réglementaires à la fois européennes et nationales. La particularité de la surveillance de cette filière est qu'elle repose sur un système d'autorisation des exploitations aquacoles, à l'instar des établissements agroalimentaires : l'Agrément zoosanitaire (AZS).

Concernant le statut sanitaire de la France au regard des maladies réglementées, le territoire national est actuellement officiellement considéré indemne de l'Anémie Infectieuse du saumon (AIS), en revanche, la situation est plus complexe pour la Septicémie hémorragique virale (SHV) et la Nécrose hémato-poïétique infectieuse (NHI). Certaines zones et compartiments sont déjà qualifiés d'indemnes de ces deux maladies, en particulier les principales régions de production salmonicoles, mais la plupart du territoire est de statut indéterminé.

II. Le Plan National d'Eradication et de Surveillance de la SHV et de la NHI (PNES)

A. Contexte

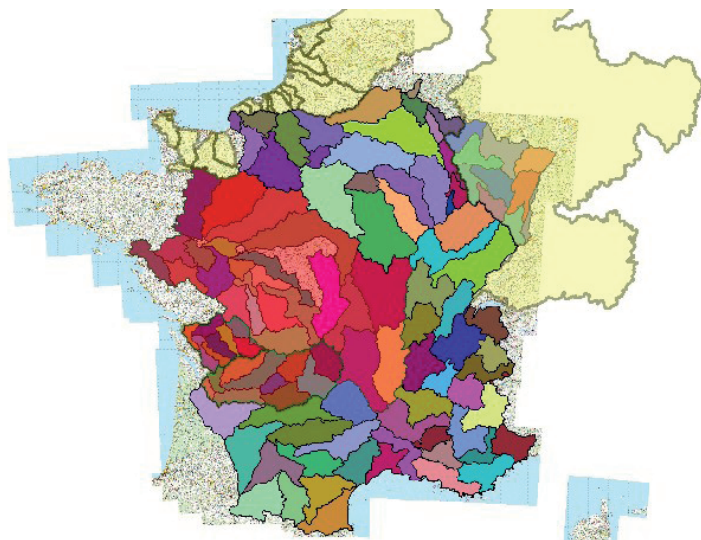
Suite aux recommandations d'un rapport du CGAAER sur la filière et à la motivation des professionnels, la DGAL a décidé de lancer un plan ambitieux visant à obtenir le statut indemne de l'ensemble du territoire au regard de la SHV et de la NHI. Ce plan a été baptisé « Plan National d'Eradication et

de Surveillance » (PNES). Ce plan passe par la mise en œuvre d'une surveillance ciblée dans les ateliers aquacoles. En fonction de la découverte prévisible de foyers, des plans d'éradication seront mis en place visant à atteindre le statut indemne à partir du statut infecté.

B. Mise en œuvre du plan : Matériel et Méthodes

1. Périmètre

L'originalité de la gestion sanitaire chez les animaux aquatiques est qu'elle ne repose pas seulement sur la gestion des mouvements d'animaux comme c'est le cas pour les animaux terrestres, mais également sur la possibilité de contamination ou de transmission de maladie par l'eau (via l'eau directement ou par les poissons sauvages ou de repeuplement). Il faut donc raisonner par bassin versant. Dans le cadre de mon stage, je me suis attaché à effectuer ce découpage par bassins versants dans l'optique du PNES.



Découpage du territoire national par bassins versants dans l'optique du PNES

Les parties non cartographiées étaient déjà de statut indemne et n'entraient pas dans le champ du PNES.

2. Répartition des rôles

La difficulté réside dans l'absence de superposition du découpage naturel des bassins versants avec les limites administratives départementales ou régionales, certains bassins versants étant à cheval sur plusieurs départements, voire sur plusieurs nouvelles régions. Le Bureau de la Santé animale de la DGAL a pour le moment proposé de rester sur le principe d'une coordination régionale sous animation d'un Service Régional de l'Alimentation (SRAL) et associant toutes les DD(cs)PP impactées en tant que gestionnaires. Si le bassin versant couvre plus d'une région, un SRAL « pilote » sera désigné en fonction de critère de pondération (nombre d'exploitations aquacoles par régions par exemple) ou de l'expérience et de la disponibilité. L'animation professionnelle reposera sur les Organismes à Vocation Sanitaire (OVS) donc sur les sections aquacoles des Fédérations Régionales des Groupements de Défense Sanitaire (FRGDS) lorsqu'elles existent ou sur les FRGDS en l'absence de section aquacole.

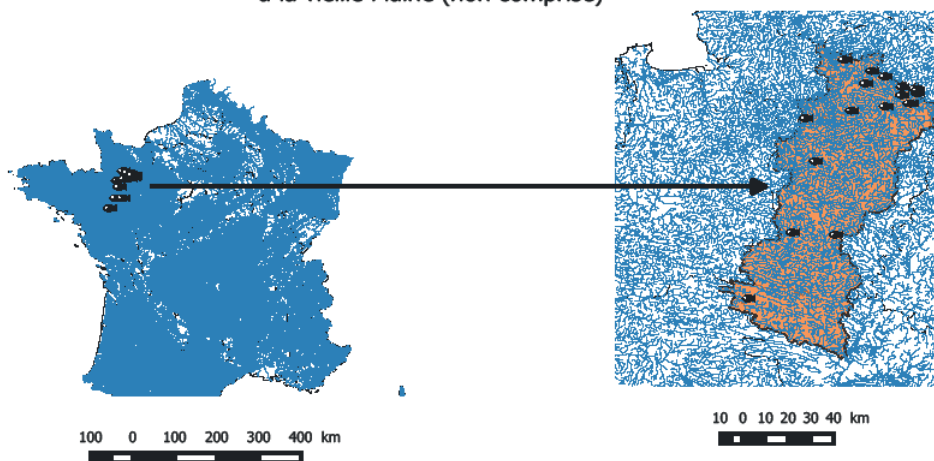
3. Financement

Une partie du financement sera prise en charge par le Fonds Européen des Affaires Maritimes et de la Pêche ou FEAMP.

4. Recensement des ateliers aquacoles

La plupart des exploitations aquacoles sont déjà enregistrées dans la base de données SIGAL. J'ai effectué des requêtes spatiales dans chacun des bassins versants pour lister les ateliers aquacoles concernés afin de faciliter le déroulé ultérieur du PNES.

Bassin versant de la rivière Mayenne, de sa source à la vieille Maine (non comprise)



Légende

- Ateliers aquacoles de LA MAYENNE de sa source à la Vieille Maine (nc)
- Bassin versant de la rivière MAYENNE de sa source à la Vieille Maine (nc)
- Réseau hydrographique

5. Evaluation du volontariat

Conformément au principe de la NGS, le CROPSAV devra rendre un avis favorable pour que le PNES puisse être lancé localement. Cet avis résultera du poids de l'OVS, donc de la proportion d'éleveurs motivés par la démarche et du contreponds potentiel d'autres acteurs, comme les Associations de pêcheurs. Un support d'information sur le PNES est en cours de création à destination des Fédérations Départementales de Pêche.

6. Planification et suivi des visites et des prélèvements

Le Plan est prévu en trois tranches correspondant chacune approximativement au tiers des exploitations restant à qualifier. Il doit se dérouler en 4 ans pour chaque tranche avec un décalage d'un an. Au final, le PNES durera 6 ans. La progression s'effectuera d'Ouest en Est. Ce choix a été arbitré par la DGAL qui a souhaité privilégier un démarrage par des zones à priori plus faciles à qualifier plutôt qu'en procédant par une logique de l'Amont vers l'Aval. En cas de découverte de foyer, « les retardataires » rattraperont le retard après vide sanitaire en redémarrant un programme en 2 ans.

7. Traçabilité

Il faudra recueillir les éléments de traçabilité sur les fournisseurs par bassin versant.

8. Coût prévisionnel du plan

Pour un plan en 4 ans, le coût restant à charge pour un pisciculteur sera compris entre 340 et 840€/an.

III. Discussion

A. Contexte

1. Contexte politique

Ce plan bénéficie d'un contexte politique européen favorable à l'aquaculture avec la « Croissance bleue » et la réforme de la Politique Commune des Pêches.

2. Contexte environnemental

La Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) impose aux pisciculteurs à la fois de préserver le bon état écologique des cours d'eau et de restaurer la continuité écologique. Parmi les interactions avec la faune sauvage, on retiendra à la fois la « cohabitation » dans la même rivière de poissons sauvages et de poissons d'élevage élevés ou déversés avec des interactions sanitaires évidentes

(transmission de pathogène ou réservoir), et les phénomènes de prédation par des espèces piscivores protégées (loutres, cormorans, hérons...).

3. Contexte économique

La situation est disparate entre les filières : les pisciculteurs d'étangs souffrent particulièrement de la problématique des cormorans et ils cherchent donc à s'adapter et la salmoniculture bénéficie d'un marché correct.

B. Difficultés à attendre

1. Difficultés d'ordre réglementaire

- Absence de cadre juridique pour l'AZS : L'Agrément zoosanitaire n'est pas encore mis en place partout faute d'un Décret le prévoyant. Il est difficilement concevable de permettre à des exploitations aquacoles d'acquérir un statut indemne sans être titulaire de l'AZS. Ce Décret doit sortir prochainement.
- Un Arrêté financier non satisfaisant : La filière aquacole bénéficiait jusqu'ici d'un système d'indemnisation très pénalisant en cas de découverte de foyer. L'Arrêté du 23 septembre 1999 établissant des mesures financières relatives à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des poissons prévoit à la fois des conditions d'indemnisation (seules les piscicultures entrées dans une démarche de qualification volontaire approuvée par l'Administration peuvent y prétendre) et un plafonnement à 38 000€, quelle que soit la taille du cheptel. Ce montant est dérisoire et a contribué au retard pris en matière de sanitaire. Il est en cours de révision.
- Nécessité de pouvoir contraindre des réfractaires : Compte tenu du découpage par bassin versant, le dispositif habituel impliquant le Préfet de Département ne pourra pas s'appliquer et il est prévu qu'un Arrêté Ministériel puisse rendre obligatoire ce plan, en fonction des l'avis des CROPSAV.

2. Difficultés organisationnelles

- Administration : Des difficultés sont à prévoir compte tenu de la méconnaissance de la filière en département, liée au peu de temps consacré.
- Rapprochement GDSA et GDS multi-espèces : Le rapprochement entre les GDS aquacoles existant et les FRGDS devra être finalisé pour le PNES.
- Vétérinaires : L'aquaculture est un domaine particulier qui demande des connaissances spécifiques peu dispensées en école vétérinaire. Quelques vétérinaires se sont spécialisés qui assurent une couverture quasi nationale mais les frais de déplacements sont conséquents.
- Etangs et sanitaire : Cette filière a mésestimé jusqu'ici les enjeux sanitaires et les modalités d'AZS pour les étangs ne sont pas encore arrêtées. La filière a donc le sentiment de devoir franchir un pas énorme avec ce PNES.

Conclusion

La filière aquacole est une filière mineure dynamique. De façon paradoxale, on observe une impulsion de la part de la Commission Européenne pour développer l'aquaculture et, dans un même temps, l'existence de véritables freins réglementaires notamment environnementaux par rapport à la problématique des espèces piscivores protégées pour les étangs ou avec la continuité écologique en salmoniculture. On peut d'ailleurs regretter la gestion séparée des aspects zoosanitaires et environnementaux par deux administrations différentes tant ils sont liés pour cette filière.

Le Plan National d'Eradication et de Surveillance de la SHV et de la NHI est un plan ambitieux pour la filière. Il risque d'être compliqué à mettre en œuvre, en partie à cause de l'inaboutissement de l'organisation de la filière au niveau local, du découpage par bassin versant, du manque de temps consacré à la filière par l'administration et du nécessaire mais périlleuse implication de tous les acteurs, y compris les pêcheurs.

De nombreux échanges constructifs s'opèrent entre les professionnels et le MAAF mais des difficultés sont souvent rencontrées en pratique par les professionnels avec les services déconcentrés (méconnaissance de la filière, absence de prise en compte de la faisabilité économique).

Expérimentation de la méthode de planification opérationnelle appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse en région Grand-Est

Isabelle MILLOT, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la région Grand-Est. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Yann VILLAGGI, DVM, ISPV Coordonnateur régional santé et urgences sanitaires animales

Questions abordées par l'étude¹⁵¹

Certaines maladies animales nécessitent une lutte rapide organisée et coordonnée. Dans la mesure où tout retard dans la réponse peut entraîner des pertes économiques colossales, elles sont qualifiées d'urgences. L'expérience récente prouve que quelle que soit l'ampleur de l'impact sanitaire, on peut également facilement basculer de l'urgence à la crise. Il y a une distinction à faire entre la cause, qui appelle une gestion de l'urgence, et les conditions de son avènement qui détermineront, quant à elles, les stratégies de gestion de la crise engendrée et dont l'urgence sera le symptôme.

En France, la gestion des urgences et des crises zoonosaires fait intervenir de nombreux acteurs qui opèrent en interrelation constante. Un outil spécifique est mis à disposition des services déconcentrés afin d'organiser la surveillance et la lutte contre ces maladies : il s'agit des plans d'intervention sanitaire d'urgence (PISU). Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, le dispositif interministériel d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) est devenu l'organisation unique chargée de gérer toutes les situations d'urgence et les PISU en sont partie intégrante. Ces plans sont la pierre angulaire de toute réponse efficace et efficiente face à une épizootie, il est alors important d'inscrire leur déclinaison dans un cadre cohérent avec les particularités locales.

Combattre une épizootie ressemble à bien des égards à une opération militaire et nécessite la même rigueur. Il faut pouvoir prendre rapidement les décisions en fonction de l'analyse des meilleures données obtenues auprès de sources diverses. Il convient alors de parler de « planification », définie comme une démarche méthodique et structurée qui par un processus de réflexion logique et partagé, fédère l'ensemble des acteurs autour d'un état final recherché et leur permet d'élaborer une stratégie et un cadre commun d'instructions ou d'actions et d'en assurer le suivi, l'évaluation et l'adaptation continue.

La réalisation d'une mission de trois mois et demi en tant qu'inspecteur stagiaire de la santé publique vétérinaire à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la région Grand-Est a été l'occasion de mener une expérimentation de la méthode de planification opérationnelle (MPO) appliquée à une épizootie de fièvre aphteuse dans la région. Le rapport rappelle quelques éléments de contexte et présente le travail réalisé, notamment la déclinaison expérimentale des trois premières phases de la MPO.

Depuis plus de quinze ans, le champ et les modalités d'organisation de la gestion de crise font l'objet de nombreuses études et analyses. Néanmoins, malgré l'importance de la bibliographie produite et alors même que ce sujet est majeur en matière de protection générale des populations, les acteurs de la gestion de crise disposent aujourd'hui de méthodes de planification très axées sur les aspects « métiers ». La mise en place d'une MPO commune peut constituer une avancée importante dans le développement d'une culture de gestion de crise globale et partagée au niveau interministériel et en partenariat avec les opérateurs et le secteur privé. Tout l'enjeu de la planification réside bien dans cette délicate alchimie entre l'analyse des risques encourus, les attentes de la population, les besoins des acteurs, les contraintes des organisations et celles des décideurs.

Dans le cadre des crises sanitaires animales, les PISU sont prévus par la DGAL pour être déployés sur le terrain, tel un « schéma sanitaire opérationnel ». Ils encadrent la mise en œuvre d'une gestion opérationnelle « technique » (enquête épidémiologique, prélèvements, zonage et restriction

151 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

de mouvements d'animaux, dépeuplement, vide sanitaire) et définissent les rôles et tâches de différents acteurs gestionnaires pluridisciplinaires (services institutionnels, vétérinaires sanitaires, laboratoires...). A cette échelle – nommée ici « micro », la démarche d'action peut ainsi être qualifiée de « tactique » puisqu'elle déroule les différentes étapes du plan depuis l'alerte jusqu'au recouvrement du statut indemne de la maladie.

La MPO, quant à elle, est une démarche d'analyse de situation et de prise de hauteur, à une échelle qualifiée ici « macro ». Elle permet de décomposer n'importe quel problème en une suite de petits problèmes plus facile à résoudre, chacun des bouts de solution permettant in fine de constituer une solution globale. Cette méthode commune et partagée, permet de travailler horizontalement et verticalement, en partageant le problème entre plusieurs personnes et en élaborant des solutions avec les différents niveaux de commandement (politique, stratégique, opérationnel et tactique).

La MPO se décline en six phases, dont les étapes incontournables sont résumées comme suit :

- Phase 1 : Acquisition des connaissances.

L'initialisation du processus se fait par la mise en place d'une équipe « projet » pluridisciplinaire de quatre personnes. Elle vise, par l'acquisition des connaissances nécessaires, à comprendre la problématique locale.

- Phase 2 : Appréciation et évaluation : « De quoi s'agit-il ? »

Elle comporte l'analyse précise de la situation et du problème posé, en détaillant l'environnement et les acteurs clés. Elle confronte la réglementation aux réalités du terrain pour dégager la définition d'un « état final recherché (EFR) ». L'EFR est la situation à obtenir in fine, concrétisant ainsi la réalisation de l'objectif initial. Le définir permet de déterminer des critères de succès. Il est comparé en permanence à la situation de terrain et peut évoluer selon les circonstances. Cette notion est novatrice dans le cadre des PISU. Dans notre expérimentation, il est traduit par : « le virus est éradiqué », « la population animale ne présente plus d'anticorps », et « les entraves au commerce sont levées ».

- Phase 3 : Orientation : « Que faire pour résoudre le problème posé par l'épizootie ? »

Cette phase constitue le socle du travail de planification et emporte la majorité du temps de travail nécessaire. Elle constitue d'ailleurs la finalité du stage en lien avec les contraintes d'agenda.

La phase d'orientation se traduit tout d'abord par l'étude du contexte environnemental de la région Grand-Est, représenté sous forme d'un recueil cartographique de plus d'une vingtaine de planches et a été anticipé dès la phase précédente. Ce recueil permet une représentation visuelle des particularités locales, notamment des densités animales, de la géographie, de l'orientation technico-économique, des bassins d'emplois engendrés, des zones de chalandise des vétérinaires sanitaires, des professionnels potentiellement impactés et du commerce des animaux et produits. Ces derniers points permettent en outre de déduire le degré de dépendance à l'approvisionnement local des abattoirs, qu'il est utile de prendre en considération lors de la réflexion stratégique de mise en place des mesures de zonage. Le même raisonnement devrait être appliqué pour les entreprises de collecte et transformation laitières, mais n'a pas ici pu être mené à terme par manque de temps. Ensuite, l'analyse systémique des acteurs via l'analyse de leur « centre de gravité (CDG) », qui est par définition « ce qui fait la force d'un acteur et lui permet d'atteindre ses objectifs », permet de réfléchir et d'anticiper le positionnement des acteurs face à la mise en place des mesures de lutte. Le virus n'est pas communément étudié comme un « acteur » dans la crise, alors même qu'il en est l'initiateur. Il est ici abordé comme un ennemi qui désorganise le système. On remarque que la protection des acteurs de la gestion de crise et les actions de communication des points critiques pour atteindre l'EFR. Les conclusions partielles issues de l'analyse d'acteurs montrent qu'une crise de FA doit se gérer sur le système de valeurs des éleveurs, via une communication adaptée. Pouvoir parler précocement de trésorerie appuiera l'adhésion aux mesures de lutte.

Quant à la DRAAF, elle n'a pas vocation à être « donneur d'ordre », mais a un rôle de transmission d'information et de mise en réseaux des gestionnaires en cohérence et convergence vers l'EFR. Pour cela, elle doit disposer des informations nécessaires à son action d'appui aux structures départementales. De même, elle soutient et participe à la structuration des filières agricoles et agroalimentaires. Son CDG est la légitimité, voire plutôt sa légitimation. Elle devrait imposer son

rôle de coordination et d'appui en garantissant sa permanence d'action, ainsi que communiquer de manière adaptée et ciblée.

Enfin, la définition de présuppositions ou hypothèses de planification permettent de proposer un schéma opérationnel. Les quatre axes prioritaires retenus in fine sont la coordination, l'action sanitaire vétérinaire, l'aspect économique, et la communication.

- Phase 4 : Elaboration du plan, ou « comment faire pour résoudre le problème posé par l'épizootie ? » Elle a pour but de fixer les modalités pratiques de la conception opérationnelle par l'élaboration et le choix de plusieurs « modes d'action ». L'objectif final est de proposer le mode d'action qui présente la plus forte probabilité de succès et des risques acceptables.

- Phase 5 : Conduite et révision, ou « phase d'exécution »

Il s'agit de confronter le plan à la réalité. Cette phase se concentre sur l'atteinte des objectifs et l'évaluation des résultats obtenus. Elle révèle souvent les écarts entre la réalité et les études de planification menées bien en amont et « à froid » et impose des adaptations et réajustements.

- Phase 6 : Transition, ou « sortie de crise » : En fait, cette dernière étape ne doit pas être considérée à proprement parler comme une phase du processus, mais plutôt comme un élément transversal de la démarche de planification.

Cette méthode est relativement abstraite, elle se veut déductible et nécessite de nombreux échanges, toujours en quête d'exhaustivité. La déclinaison de la MPO est dépendante et spécifique de l'évènement crisogène. Ainsi, il faut la décliner intégralement pour chaque maladie et l'adapter au territoire concerné. Au travers de la déclinaison de l'exemple particulier de la fièvre aphteuse en région Grand-Est, des avantages intéressants pourraient être pris en compte en termes de planification plus globale. L'objectif est de formuler des aides au raisonnement stratégique qui facilitent la construction de logiques de réponses et d'actions spécifiques. On ne parle plus de « point de situation » mais d'« appréciation de situation ». C'est une forme de management alliant compétences et maîtrise des outils, qui doit donner du sens à l'action, permettre de construire une réponse adaptée pour activer le dispositif, ainsi que d'en assurer la vérification.

Ensuite, les travaux de planification opérationnelle impliquent de se plier à une doctrine. En sécurité sanitaire des aliments, le paquet hygiène issu de la « Food Law » constitue un socle. En revanche, dans le domaine de la santé animale, il n'y a pas de doctrine formalisée dans un document.

Par ailleurs, plusieurs types de supports de travail ont été utilisés, testés, et triés selon les besoins et l'aspect didactique apportés. Le travail informatique en réseau est nécessaire mais compliqué à mettre en place et il y a des difficultés à échanger des documents en travail collaboratif. De même, au-delà du travail collaboratif à distance, la problématique de la mise à jour des données et de certains documents critiques des plans d'urgence, notamment les annuaires et les points de contacts transfrontaliers, est soulevée et doit être revisitée.

Cette expérimentation partielle de la MPO, menée dans un contexte particulier fraîchement imprégné des dernières crises sanitaires en France, amène à dégager quelques recommandations et pistes de réflexion mettant en valeur que l'antériorité des crises doit être structurante. Ainsi, il est proposé de :

- Formaliser les échanges, établir des retex et les partager.

- Mener une réflexion sur la coopération interdépartementale, notamment en termes de mutualisation de moyens et gestion des suppléances sur des crises en SPA de cinétique lente.

- Sensibiliser l'ensemble des acteurs à la gestion de crise et mener une réflexion sur l'implication des partenaires et des professionnels de manière précoce et régulière.

- Poursuivre la politique de valorisation des formations à la gestion de crise et au facteur humain, en particulier au travers de l'implication des Ecoles Nationales Vétérinaires, des exercices, et de l'incitation aux entraînements, notamment avec les Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

- Mener une réflexion sur le fonctionnement en mode dégradé et créer un groupe pluridisciplinaire de planification opérationnelle pour les dangers sanitaires soumis à plan d'urgence.

- Clarifier les missions des échelons régionaux voire zonaux, préciser le rôle du pôle coordination de la DRAAF et l'harmonisation des pratiques de mise en œuvre. La DRAAF pourrait être légitimée comme échelon relai pour une prise de conscience des différents étages opérationnels, apporter un

appui technique et une expertise effectifs, et servir d'interface de communication.

- Mener une réflexion sur l'aspect transfrontalier le cas échéant. L'enjeu principal de la coopération transfrontalière est d'aboutir à une bonne coordination des actions pour avoir une réaction la plus rapide et efficace possible. La France est un pays exportateur d'animaux vivants, de génétique animale et de denrées d'origine animale. Elle bénéficie d'un statut favorable par rapport aux maladies à plans d'urgence. Les pertes de marchés liés à la perte de statut indemne justifient que les informations sur la présence ou non de ces maladies soient rigoureusement cadrées. A minima, il est important d'avoir à disposition une liste à jour des coordonnées des services opérationnels homologues dans les pays voisins, ainsi que des contacts réguliers. Une première liste a été établie pour la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

- Mener une réflexion sur l'opportunité de bloquer des axes routiers. Des dérogations peuvent également être envisagées selon l'analyse, notamment si un intérêt économique ou touristique le justifie.

- Mener une réflexion sur la coopération interministérielle et s'assurer que les fiches missions ORSEC sont compatibles avec la réalité du terrain. Il semble que les maladies animales soumis à plans d'urgence restent gérées essentiellement par les services des DD(CS) PP et des DDT ; Il n'y a pas d'impact majeur dans d'autres domaines comme celui la santé humaine par exemple, et cela s'en ressent à travers une gestion opérationnelle peu partagée. Ainsi, dans le cadre actuel de la déclinaison des PISU, la question de la compatibilité avec le dispositif ORSEC peut être posée.

- Mener une réflexion sur une politique de communication en temps de crise, qui devrait être immédiate, transparente, permanente et pédagogique. Des éléments de langage sont à adapter à chaque type d'acteurs pour anticiper et prévenir leurs réactions. D'une part, il s'agit de se protéger des opposants, et d'autre part de favoriser l'adhésion des éleveurs aux mesures de lutte sanitaires par une communication précoce sur les modalités d'indemnisation financière. En outre, une communication commerciale et sanitaire est rassurante et permet également de favoriser l'adhésion du public. Il apparaît indispensable de préparer une stratégie de communication intersectorielle dans le domaine de la gestion des crises en vue d'augmenter la résilience. Cette définition de la résilience devrait être spécifiée et harmonisée à tous les échelons, pour conseiller les décideurs politiques locaux. Toute l'ambition de cette méthode est donc d'aider chacun, individuellement, en équipe et en réseau, à exercer ses capacités d'intelligence critique, et de fournir au décideur une aide à la décision.

Cette expérimentation de la MPO a permis le passage « du compliqué à la complexité » en identifiant des pistes d'amélioration pour la préparation comme pour la réponse aux urgences sanitaires. Elle permet également de trouver des solutions étayées et parfois originales à des problèmes qui échappent à la sphère politico-stratégique et pourrait être résumée en cinq mots : « analyser, anticiper, communiquer, coordonner et fédérer ».

L'interministérialité des structures soulève la question de l'appropriation de la culture de l'urgence par l'ensemble des agents. En situation d'urgence, ce n'est pas seulement un service mais toute une structure qui est mobilisée. L'interculturalité des services doit être promue, que ce soit par le biais de formations de sensibilisation ou par la participation aux exercices. Il semble donc que les recommandations retenues par le groupe de travail soient en cohérence avec les besoins stratégiques et opérationnels.

L'intérêt de mettre en œuvre la présente méthode de planification, répondant aux notions de complexité, d'organisation et de facteur humain, vise à renforcer les compétences et la pratique des agents du MAAF, dans le cadre de la politique de lutte contre les dangers sanitaires soumis à un plan d'urgence.

Au-delà d'une vision purement opérationnelle, la planification est finalement un acte de management qui constitue une de ses activités essentielles. En fixant le cap et les objectifs à atteindre, elle permet à l'organisation de prendre forme et vie. Ainsi, l'acculturation des coordonnateurs en santé et urgences animales en DRAAF et des chefs de services de santé animales en DD(CS)PP et l'intégration de cette méthode à la politique de management en gestion de crise, sont un gage d'une mise en œuvre cohérente de la politique de lutte contre les dangers sanitaires.

Suivi et animation sanitaire apicole sur l'île d'Ouessant - Saison 2016

Anne-Flore MOUGENOT, Inspectrice Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 25 avril au 5 août 2016 au Parc Naturel Régional d'Armorique. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Thibaut THIERRY

Questions abordées par l'étude¹⁵²

L'île d'Ouessant bénéficie d'un environnement exceptionnel pour les abeilles : absence de pesticides sur les cultures, absence d'un parasite majeur de l'abeille présent sur le reste de la France (*Varroa destructor*), conservation d'une race d'abeille particulière (l'abeille noire bretonne). Malgré ce patrimoine remarquable, peu de garde-fou permettent de justifier le droit à la protection de ce territoire. Aussi, les abeilles de l'île se trouvent aujourd'hui menacées par l'introduction d'abeilles du continent non indemnes de *Varroa*. C'est le cas aujourd'hui sur Molène : une île trop proche pour permettre à la barrière maritime d'être efficace et une île française sur laquelle rien n'interdit l'installation d'abeilles au même titre que le reste de la France.

Depuis un an ou deux, une association loi 1901, l'association conservatoire de l'abeille noire bretonne (ACANB), premier apiculteur installé sur l'île et premier en nombre de ruche, a initié une démarche de reconnaissance du statut indemne de *Varroa* par l'Union Européenne dans le but d'obtenir une protection juridique du territoire. Cette démarche ainsi que la gestion du cas de Molène a cristallisé les relations entre les acteurs au point de créer des tensions entre les acteurs apicoles de l'île. Dans ce contexte tendu, le Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA) a été appelé comme animateur pour faire avancer les sujets de la préservation de l'abeille noire bretonne et du statut sanitaire de l'île.

Aussi, ce stage fait partie des stratégies d'animation du PNRA autour de l'apiculture insulaire à Ouessant. L'animation actuelle réalisée par le PNRA concerne les techniques disponibles pour l'évaluation du potentiel mellifère de l'île, l'étude sur les pollinisateurs sauvages et la gestion et l'animation sanitaire apicole. Le stage concerne ce troisième volet.

Dans un contexte insulaire privilégié pour la santé des abeilles, ce stage de trois mois a permis d'animer le sanitaire apicole d'Ouessant. Cette démarche a été proposée par le Parc Naturel Régional d'Armorique sous l'égide du comité de gestion de l'abeille noire d'Ouessant. L'engagement du PNRA repose sur les enjeux suivants :

Enjeux autour de la conservation de l'abeille noire bretonne

- D'ordre environnemental : L'introduction d'abeille du continent entrainerait des croisements avec l'abeille noire d'Ouessant. Celle-ci perdrait son caractère unique.
- D'ordre sanitaire : Le risque d'introduction par l'homme du *Varroa* est important en l'absence de mise en place d'une politique de protection.
- D'ordre organisationnel : Le statut indemne des îles d'Ouessant n'est pas reconnu juridiquement jusqu'à présent. Les acteurs essaient de mettre en place une gouvernance concernant les abeilles sur les îles à travers un comité de gestion très jeune, créé en décembre 2015. Le but est d'obtenir une réglementation permettant la protection de l'île.
- D'ordre institutionnel : L'objectif politique du PNRA est de démontrer sa capacité à développer un rôle fédérateur autour de la construction de projets agricoles durables sur les îles de la mer d'Iroise.
- D'ordre relationnel : L'enjeu est de réussir à faire travailler les différents acteurs apicoles d'Ouessant en concertation vers un objectif commun alors que le dialogue est rompu à présent.

Concernant ce dernier point, la municipalité d'Ouessant a fait appel au Parc naturel régional d'Armorique en 2015 pour être médiateur face à une situation de conflit entre les apiculteurs ouessantins. Le PNRA a initié une première réunion de discussion en mai 2015 à l'issue de laquelle un Comité de gestion et d'orientation autour de l'Abeille noire bretonne sur Ouessant et Molène a été

¹⁵² NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

mis en place. Ce comité a pour but essentiel de suivre les différents axes de la stratégie proposée pour l'apiculture ouessantine et permettre de favoriser le lien entre l'ensemble des acteurs, dans un climat apaisé.

L'élément déclencheur du conflit est la présence sur l'île voisine de Molène de ruches en provenance du continent, représentant une menace d'introduction de *Varroa destructor* sur Ouessant. Ces ruches sont introduites en 2013 sur Molène sans déclaration réglementaire. L'ACANB, face au refus de l'apiculteur de Molène de retirer ses ruches et face à l'absence de solution réglementaire a pris l'initiative de détruire les 2 ruches en juin 2015. Cette destruction a mis le feu aux poudres.

Voici un tableau des acteurs apicoles d'Ouessant, leurs motivations et les difficultés qu'ils rapportent :

	Nombre de ruches	Motivation	Difficultés
ACANB Apiculteur 1 et 6 (sala- rié et président)	140	-Préserver les abeilles d'Ouessant de toute menace apiculture profession- nelle	- a réalisé la destruction de ruches à Molène - membres de l'association n'ap- partenant pas à l'île
Expert scientifique		- Préserver les abeilles d'Ouessant de toute menace - avoir un témoin négat- if abeille pour les tra- vaux de recherche	- interventionnisme sans concer- tation avec les iliens - en lien étroit avec l'ACANB (présidence d'honneur)
DDPP29			- pas de réglementation permet- tant de garantir une protection officielle à l'île - prérogative faible pour interve- nir mais fortement sollicitée
PNRA		- médiateur du conflit suite à l'appel de la mairie d'Ouessant - développement du- rable de l'apiculture ilienne - préservation de la biodiversité	- échec de la médiation du co- mité de gestion et d'orientation en décembre 2015
Mairie d'Ouessant	- apaiser les relations entre les apiculteurs - lutte contre l'enfriche- ment		- absence d'outils réglemen- taires solides pour protéger les abeilles de l'île
Apiculteur 2	5	- distribution de miel au proche et visiteurs des gîtes	
Apiculteur 4	1	- consommation fami- liale du miel produit	- en résidence secondaire sur l'île
Apiculteur 3	15	- avoir 20-30 ruches - vente de miel aux ouessantins et sur le continent (34€/kg)	- critique de l'ACANB (manque d'écoute. Pas de culture iliennne, politique dictée par un mécène, trop de ruches)
Apiculteur 7	15	- accroissement du cheptel, associé à api- culteur 5 - solidaire de l'apicul- teur de Molène	- concurrence avec l'ACANB pour l'espace de butinage - refus de contact avec le PNRA suite au comité de décembre 2015

Apiculteur 5	10	Augmenter son cheptel, vendre du miel	- a quitté l'ACANB - souhaite voir le cheptel de l'ACANB réduit.
Apiculteur 8	2	- A Molène : avoir des ruches - Veut exercer son droit sans contrainte	- conflit violent suite à destruction de ces ruches - rupture du dialogue - refus de contrôle officiel
Organisme sanitaire apicole de Finistère et de Bretagne	GDS et GDSA29	Absent du dossier	

Ce tableau montre 5 groupes d'acteurs :

- L'ACANB appuyé par l'acteur scientifique : acteur historique agissant efficacement pour la préservation de l'abeille bretonne mais avec un manque de concertation au départ,
- Les institutions (mairie, PNRA, DDPP) : sans outil régalien pour protéger les abeilles noires ouessantines, légitimes dans la médiation entre apiculteurs
- Les apiculteurs amateurs de l'île sans ressenti particulier
- Les apiculteurs de l'île se sentant floués : par concurrence avec l'ACANB
- L'organisation sanitaire traditionnelle (GDSA, GDS Bretagne) : légitime au niveau sanitaire apicole mais absent du dossier car le Varroa destructor est un danger sanitaire de catégorie 2.

Ainsi, l'animation autour d'un sujet technique, le sanitaire apicole, permet au PNRA de rassembler ces acteurs autour de la table. Les résultats de ce suivi réalisé au printemps 2016 sont présentés ci-dessous.

Résultats

En premier lieu, un bilan sanitaire des ruchers des apiculteurs d'Ouessant volontaires pour cette démarche a été réalisé. Deux apiculteurs n'ont pas souhaité y participer.

Les résultats sanitaires confirment l'absence de varroa sur l'île. En revanche, un danger sanitaire de catégorie 1 a été confirmé, la loque américaine. Des symptômes de loque européenne et de mycose ont été observés. Aucun signe de virus n'a été remarqué. La découverte du danger sanitaire de catégorie a engagé la DDPP qui a visité les deux apiculteurs ne participant pas à la démarche volontaire.

Ces résultats confirment le très bon état sanitaire des ruches d'Ouessant en comparaison de celles du continent mais nous permet aussi de conclure qu'un suivi sanitaire est nécessaire pour limiter la propagation de la loque américaine.

En second lieu, la réunion des apiculteurs, leur participation à un groupe de travail a abouti à un document de travail pour la révision de la charte apicole. Cette démarche participative est privilégiée par le comité de gestion pour permettre de construire une stratégie collective de conservation de l'abeille noire d'Ouessant, écotype breton reconnu génétiquement.

En troisième lieu, l'étude des possibilités réglementaires mobilisables pour protéger juridiquement les abeilles d'Ouessant aboutit à une proposition de révision de l'arrêté municipal de 1991 et à une poursuite de la démarche de reconnaissance du statut indemne de varroa au niveau européen.

Enfin, le traitement de la menace constituée par l'île voisine, Molène, au regard de la présence supposée de varroa dans les colonies importées du continent se poursuit par le Parc et le comité de gestion. Les négociations avec l'apiculteur responsable de la menace seront reprises.

A l'issue du stage, des recommandations concernant la poursuite du suivi sanitaire, quelques éléments techniques de gestion du cheptel apicole, la poursuite des travaux en cours et l'appel aux écoles scientifiques sont émises :

Participation au suivi sanitaire apicole :

Recommandation 1 : Les 2 apiculteurs ne participant pas à l'étude devraient suivre une visite sanitaire apicole par une personne compétente

Recommandation 2 : Organiser un suivi sanitaire apicole en fin d'été pour compléter le suivi ou

alterner les périodes de suivi (printemps ou automne)

Recommandation 4 : Dans le cadre d'un conservatoire d'abeille, le suivi sanitaire sur l'île devrait être réalisé régulièrement (par exemple, tous les 2 ans) par une personne indépendante pour s'assurer de l'absence de danger sanitaire de catégorie 1 (loque américaine, *Tropilaelaps clareae*, *Aethina tumida*, *Nosema apis*) et de catégorie 2 (*Varroa destructor*, frelon asiatique)

Conditions des nouvelles installations de ruches :

Recommandation 5 : Poursuivre le travail sur la révision de charte sanitaire apicole à partir des travaux effectués au printemps 2016. Idem pour l'arrêté municipal.

Solidarité avec l'apiculteur molénaï :

Recommandation 6 : Reprendre les négociations avec l'apiculteur de Molène pour qu'il retire ses ruches contaminées par *Varroa destructor* et lui fournir dès que possible des ruches d'Ouessant indemne de *Varroa*. Ne pas arrêter les négociations jusqu'à l'obtention de ce résultat.

Autres recommandations issues de l'étude technique :

Recommandation 3 : Pour les apiculteurs, tenir une traçabilité opérationnelle de la filiation des souches d'abeilles

Recommandation 7 : Le PNRA devrait établir un partenariat avec les écoles des sciences de la vie (Ecoles vétérinaires de Nantes, Alfort, Lyon ou Toulouse, ou l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires) ou sur les écoles d'agronomes pour mettre en œuvre une partie de ces recommandations.

Evaluation quantitative de l'efficacité de la surveillance de la tuberculose bovine à l'abattoir en France à l'aide d'une méthode de modélisation par arbres de scénarios

Cécile BALON, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1^{ère} année, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars 2016 au 24 juin 2016 à l'unité EpiMAI de l'Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort (USC Anses). Mémoire rédigé sous la responsabilité de Julie RIVIERE

Questions abordées par l'étude¹⁵³

La tuberculose bovine est une maladie contagieuse due à *Mycobacterium bovis* et dans une moindre mesure à *Mycobacterium tuberculosis* ou *Mycobacterium caprae*. Elle fait partie des maladies à déclaration obligatoire auprès de l'Office International des Epizooties.

1. Contexte général de la tuberculose bovine en France et objectif de l'étude

La tuberculose est une maladie contagieuse, transmissible à l'Homme et à de nombreuses autres espèces animales, qu'elles soient domestiques ou sauvages. Cette maladie représente un fléau majeur pour les élevages bovins et un sujet préoccupant de Santé Publique, de par sa possible transmission de l'animal à l'Homme.

Actuellement la France possède le statut indemne de tuberculose bovine, la prévalence de la maladie sur le territoire français étant inférieure à 0,1 %. En revanche la situation est hétérogène sur le territoire : beaucoup de départements ne sont plus touchés par la maladie depuis plusieurs années tandis que d'autres le sont depuis des années (c'est le cas de la Côte d'Or ou la Dordogne par exemple). Enfin, récemment, certains départements ont vu apparaître de nouveaux foyers comme les Ardennes par exemple.

En France, la surveillance de la tuberculose bovine repose sur trois composantes : le dépistage en élevage, le dépistage lors des mouvements d'animaux et le dépistage en abattoir. Ces trois composantes de surveillance ne sont pas appliquées dans tous les départements et répondent à

¹⁵³ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

une réglementation spécifique.

Ainsi, dans certains départements le dépistage à l'abattoir est la seule méthode de surveillance de la maladie. Ce dépistage consiste en la détection de lésions évocatrices de tuberculose sur l'animal abattu, lors de l'inspection post-mortem réalisée par les techniciens d'abattoir. Les modalités d'inspection des carcasses à l'abattoir sont définies par le règlement européen (CE) n°854/2004 et consiste en des inspections visuelles, palpations et incisions des organes et nœuds lymphatiques les plus fréquemment atteints à savoir principalement ceux de l'appareil respiratoire et de la tête.

Le dépistage de la tuberculose bovine à l'abattoir est la seule méthode de surveillance dans certains départements. Cette étude s'est intéressée à l'efficacité de cette méthode de surveillance, c'est-à-dire à sa sensibilité. Pour estimer cette sensibilité de l'inspection post-mortem à l'abattoir en tenant compte de plusieurs facteurs, notamment humains et techniques, nous avons utilisé une méthode de modélisation stochastique par arbres de scénarios, qui fait l'objet de cette étude.

2. Matériel et méthode

La méthode stochastique de modélisation par arbres de scénarios est utilisée pour décrire chaque composante d'un système de surveillance et pour en évaluer la sensibilité (Martin et al., 2007). La sensibilité est ici définie comme étant la probabilité de détecter un animal infecté dans une zone où la prévalence est connue. La sensibilité d'un système de surveillance dans son ensemble peut être calculée à partir des sensibilités de chacune de ses composantes. Un système de surveillance peut en effet être constitué de plusieurs composantes et chaque composante peut dériver d'un système de surveillance différent ou d'un autre système de collecte de données.

Un arbre de scénarios représente l'ensemble des événements qui peuvent influencer la détection d'un animal infecté. Les nœuds de l'arbre divisent ainsi la population étudiée en groupes d'animaux ou d'unités épidémiologiques ayant une probabilité similaire d'être infectés et détectés.

Chaque élément ou événement influençant la probabilité d'infection ou de détection d'une unité épidémiologique (nœud) peut avoir plusieurs branches possibles, auxquelles sont associées des probabilités de survenue que l'on peut déterminer grâce à des données épidémiologiques actuelles, des données historiques ou des avis d'experts. Ces probabilités de survenues peuvent être exprimées de manière déterministe ou stochastique. Le résultat final d'une branche de l'arbre s'obtient en multipliant chacune des probabilités rencontrées au sein de la branche.

Dans l'étude, l'arbre de scénarios a été construit grâce à la succession de plusieurs nœuds. Tout d'abord nous avons différencié les animaux selon leur type racial : laitier/allaitant puis selon leur âge : adulte/jeune de plus de six semaines. Nous avons ensuite identifié un nœud de statut infectieux : animal infecté/non infecté par la tuberculose (prévalence). On ne s'intéresse, pour la sensibilité, qu'aux animaux infectés. Suite à ce nœud, nous avons identifié des nœuds de détection qui correspondent à toutes les étapes nécessaires à la détection d'un animal tuberculeux dans le cadre de la surveillance à l'abattoir. Ainsi dans l'ordre :

- Le nœud « abattage » : pour être détecté à l'abattoir, l'animal doit être abattu. On distingue donc deux issues à ce nœud : animal abattu et animal non abattu.
- Le nœud « présence de lésions » : pour être détecté en inspection post-mortem, l'animal doit présenter des lésions macroscopiquement visibles au sein des sites inspectés. Dans cette étude, trois possibilités ont été distinguées : l'animal présente des lésions multiples (plusieurs lésions visibles au sein des organes et/ou nœuds lymphatiques inspectés), l'animal présente une lésion unique (dans un organe ou nœud lymphatique inspecté) et enfin l'animal ne présente pas de lésions visibles.
- Le nœud « détection des lésions » : les lésions macroscopiquement visibles éventuellement présentes doivent être détectées par un technicien. Ce nœud peut avoir deux issues : lésions détectées ou lésions non détectées. Ce paramètre dépend de deux facteurs, identifiés préalablement dans l'arbre : l'expertise du technicien (qui dépend de sa formation et de son expérience personnelle, et qui peut être considérée comme bonne ou moyenne) et les conditions de travail du technicien (qui peuvent être bonnes ou mauvaises).
- Le nœud « réalisation de prélèvements » : une fois la lésion évocatrice de tuberculose détectée, celle-ci doit faire l'objet d'un prélèvement pour être soumise à des analyses diagnostiques permettant

la confirmation ou l'infirmité de la suspicion.

▪ Le nœud « résultats d'analyses » : ce dernier nœud peut avoir deux issues : analyses positives ou analyses négatives. Seuls les animaux « infectés » nous intéressent dans les résultats de sensibilité, la survenue d'analyses négatives correspond à des faux négatifs.

L'étude a concerné trois types de zones : les zones dites de « haut risque » dans lesquelles la maladie est présente depuis plusieurs années (comme la Côte d'Or), les zones dites de « faible risque » où on ne dénombre plus de foyers depuis plusieurs années (comme la Meuse) et enfin les zones dites de « moyen risque » où on observe de nouveaux foyers récents (comme les Ardennes). Dans chaque zone, l'arbre avait la même structure. En revanche ce sont les valeurs des paramètres des différentes branches qui furent différentes.

Après la construction de l'arbre, nous avons déterminé la probabilité associée à chaque branche de l'arbre, c'est-à-dire la probabilité de survenue de chaque événement. Pour ce faire, la bibliographie ainsi qu'une enquête terrain ont été utilisées.

Concernant les premiers nœuds (type racial et âge), la probabilité qu'un animal appartienne à la catégorie « allaitant » ou « laitier » a été déterminée grâce aux données AGRESTE 2014, de même pour l'âge. Concernant la probabilité d'infection, celle-ci correspond à la prévalence de la maladie dans la zone étudiée. Par manque de temps et d'accès aux données, ces valeurs ont été estimées grâce à la bibliographie et des ajustements ont été faits par rapport au type racial et l'âge de l'animal en partant du constat qu'un animal allaitant a plus de risque d'être infecté de par le mode d'élevage en plein air.

La probabilité d'abattage d'un animal d'une catégorie donnée (type racial et âge) a été estimée grâce à des données bibliographiques et un intervalle avec un minimum, un maximum et une valeur la plus probable a été établi (modélisation par une loi Pert).

La probabilité que l'animal présente des lésions évocatrices de tuberculose (multiples ou uniques) est issue de l'étude de Céline DUPUY (Dupuy et al., 2012). Cette probabilité varie selon l'âge de l'animal.

Pour déterminer la probabilité que les lésions soient détectées à l'abattoir, une enquête terrain a été réalisée auprès d'abattoirs situés dans les trois zones d'étude. Cette enquête a concerné 7 abattoirs : 8 vétérinaires inspecteurs ainsi que 31 techniciens (dont 2 vacataires) ont été soumis à un entretien semi-directif visant à déterminer la probabilité qu'un animal présentant des lésions (multiples ou uniques) soit détecté. La formation, l'expérience ainsi que les conditions de travail des techniciens ont été appréhendés, de même que les habitudes de chaque abattoir concernant la réalisation (systématique ou non) des prélèvements. A la suite de cette étude, des intervalles de probabilité de détection ont été établis tenant en compte de l'expertise du technicien (formation + expérience) et des conditions de travail ainsi que la zone (dans une zone à haut risque les acteurs sont plus sensibilisés à la tuberculose). Ces intervalles ont été pondérés avec les réponses des vétérinaires qui s'avèrent avoir une vision plus pessimiste (mais certainement plus réaliste) que les techniciens concernant la probabilité de détection.

Aucune base de données concernant les lésions détectées en France (prévalence lésionnelle, type de lésions, correspondance avec les résultats d'analyses...) n'est disponible pour permettre d'établir avec précision les intervalles de probabilité de réalisation de prélèvements. Ces intervalles ont été établis grâce à l'enquête terrain en prenant en compte le fait que certains abattoirs, notamment en zone à faible risque, ne prélèvent pas les lésions de type abcès qui peuvent pourtant s'avérer être tuberculeuses.

Enfin, concernant les analyses, la sensibilité de la PCR et de la culture bactériologique a été considérées. La probabilité que ces analyses donnent des résultats positifs (sur un animal infecté) a été déterminée grâce à la bibliographie (Courcoul et al., 2014).

Toutes ces données ont permis de paramétrer l'arbre dans sa globalité. Dans le cas d'intervalles de probabilité, une loi de type PERT a été utilisée. Plusieurs simulations (chaque simulation comprenant 10 000 itérations) ont été réalisées grâce au logiciel @RISK, pour chaque zone géographique définie.

3. Résultats

Dans chacune des zones (haut, moyen et faible risque), plusieurs simulations ont été réalisées ayant pour objectifs :

- De déterminer l'influence de l'expertise et des conditions de travail des techniciens sur la probabilité de détection d'un animal infecté ;
- De déterminer l'influence du type racial sur la probabilité de détecter un animal à l'abattoir ;
- De déterminer la sensibilité individuelle globale de la surveillance de la tuberculose en abattoir c'est-à-dire la probabilité de détecter un animal par cette composante de surveillance, en prenant en compte la prévalence et la probabilité qu'un animal soit abattu, quelle que soit la catégorie (type racial, âge) de l'animal ;
- De déterminer, grâce à une analyse de sensibilité, les paramètres de l'arbre qui influencent le plus la sensibilité générale de la surveillance en abattoir.

Ainsi, suite aux simulations :

- En zone à haut risque, la probabilité de détecter un animal infecté abattu est comprise entre 10 % et 35 %, avec une moyenne de 21 %. L'expertise du technicien joue un rôle plus important dans la détection des lésions que les conditions de travail dans lesquelles le technicien se trouve.
- En zone à moyen risque, la probabilité de détecter un animal infecté abattu est comprise entre 6 % et 31 %, avec une moyenne de 16 %. L'expertise du technicien et les conditions de travail jouent toutes les deux un rôle important dans la détection d'un cas de tuberculose.
- En zone à faible risque, la probabilité de détecter un animal infecté abattu dans une zone à faible risque est comprise entre 2 % et 28 %, avec une moyenne de 10 %. L'expertise du technicien joue un rôle important dans la détection d'un cas de tuberculose.
- La sensibilité individuelle générale, c'est-à-dire la probabilité de détecter un cas de tuberculose bovine par la surveillance en abattoir, selon la prévalence et la probabilité qu'un animal soit abattu, varie selon les trois zones.

Ainsi, dans une zone à haut risque elle varie de 0,08 % à 0,39 % avec une moyenne de 0,19 %. Dans une zone à moyen risque elle varie de 0,03 % à 0,16 % avec une moyenne de 0,07 %. Elle est extrêmement faible dans une zone à faible risque où elle varie de 1,82 à 18,8 pour un million avec une moyenne à 8,3 pour un million.

Ces différences s'expliquent surtout par la différence de prévalence dans ces trois zones, celle-ci étant très faible dans les zones de faible risque.

- Quelle que soit la zone, la sensibilité individuelle globale de la surveillance est plus élevée chez les animaux de type allaitant que laitier.
- Les paramètres influençant le résultat final de la sensibilité diffèrent selon les trois zones. Dans une zone à faible risque, l'expertise du technicien ainsi que la probabilité de présenter des lésions influencent le plus la sensibilité générale, tandis que dans une zone à haut et moyen risque c'est la probabilité d'abattage qui influence le plus la sensibilité, l'expertise du technicien n'arrivant qu'en troisième place pour une zone à haut risque et en quatrième place dans une zone à moyen risque.

4. Discussion

- Sur la construction de l'arbre : Les paramètres ayant le plus d'influence ont été pris en compte mais ils ne sont bien entendus pas uniques et d'autres nœuds ou subdivisions de catégories pourraient être envisagés, sous réserve toutefois de disposer de données fiables et utilisables pour une étude plus précise. Par exemple en ce qui concerne les lésions, elles ont été distinguées selon le stade de la maladie (lésions généralisées / lésion unique). En revanche, elles n'ont pas été distinguées selon leur taille ce qui aurait pu être intéressant. En effet, au cours des entretiens réalisés auprès des techniciens, il est apparu qu'il était difficile pour eux d'estimer la probabilité de détection d'une lésion, qui dépend en partie de sa taille. De même, il aurait été pertinent de distinguer la nature des lésions (caséo-calcaire ou abcédée). En effet, la nature des lésions est un paramètre qui influence a priori fortement la probabilité que celles-ci soient prélevées, notamment en zone à faible risque où les entretiens réalisés auprès des acteurs ont montré que les lésions abcédées n'étaient pas considérées comme suspectes de tuberculose par la majorité d'entre eux. Ces facteurs n'ont

toutefois pas pu être pris en compte dans cette étude, en raison de l'absence de données dans la bibliographie concernant la probabilité qu'un animal infecté présente une lésion de petite ou grande taille ou de type caséo-calcaire ou abcédée.

- Sur les données utilisées : l'étude repose sur le paramétrage de l'arbre. Plusieurs données peuvent être affinées notamment celles concernant les catégories d'animaux (type racial et âge) ainsi que l'abattage qui peuvent être obtenues grâce à une requête BDNI (la durée du stage n'a pas permis de l'effectuer). Concernant les valeurs de prévalence, les données manquent notamment pour différencier les probabilités individuelles selon l'âge et le type racial des bovins. Ces valeurs influencent la sensibilité générale car plus la probabilité d'infection est élevée, et plus la sensibilité individuelle est élevée.

Concernant les données sur la probabilité qu'un animal infecté présente des lésions, elles sont rares dans la bibliographie. Les données utilisées proviennent d'une seule et même étude (Dupuy et al., 2012) dans laquelle plusieurs vétérinaires issus des abattoirs ont répondu à un questionnaire visant à déterminer ces probabilités. Concernant les données inhérentes à la probabilité de détecter des lésions lorsque celles-ci sont présentes, elles ont été déterminées à partir d'entretiens semi-directifs auprès des techniciens. Si on compare ces valeurs avec celles obtenues par l'étude de Céline Dupuy en 2012, on peut se rendre compte que les valeurs utilisées ici sont globalement plus élevées, ce qui peut être lié à une surestimation des valeurs fournies par les personnes interrogées. Les données qui ont été le plus difficiles à déterminer dans cette étude étaient les probabilités de réalisation des prélèvements lorsqu'une lésion évocatrice de tuberculose (telle que définie dans la note de service du 23 juillet 2013) est détectée. En effet, beaucoup d'abattoirs ne réalisent pas de prélèvements lorsque les lésions sont abcédées. D'autres, au contraire, prélèvent et envoient tous les abcès détectés. Il a donc été difficile de définir une probabilité de prélèvement moyenne, étant donné que les lésions n'étaient différenciées que sur leur seul nombre et non leur nature. Il aurait été utile de connaître la proportion de lésions abcédées par rapport aux lésions caséo-calcaires.

- Sur les résultats : Les résultats obtenus dans cette étude dépendent en grande partie des données utilisées pour paramétrer l'arbre. L'analyse de sensibilité effectuée dans le cas des simulations de sensibilité individuelle globale montre que la probabilité d'abattage, de présenter des lésions, l'expertise et les conditions de travail sont les quatre paramètres les plus influents sur la sensibilité générale. Il est toutefois impossible en pratique d'agir pour améliorer la probabilité d'abattage ainsi que la probabilité qu'un animal infecté présente des lésions (paramètres zootechnique et biologique). En pratique, ne peut agir que sur l'expertise du technicien ainsi que sur les conditions de travail même si, pour ces dernières, cela implique de modifier la vitesse de la chaîne ce qui serait difficilement applicable. Une meilleure sensibilisation des acteurs, notamment dans les abattoirs à faible de sensibilisation, permettrait d'augmenter la probabilité de détection des lésions.

Le cas de l'abattage diagnostique n'a pas été abordé ici. En effet, dans ce cas la probabilité de détecter des lésions est proche de 100 % étant donné que les techniciens réalisent plusieurs coupes dans les nœuds lymphatiques notamment les mésentériques, et que l'inspection est plus minutieuse que dans le cadre d'un abattage de routine. Par ailleurs, les prélèvements sont systématiquement réalisés, même en l'absence de lésions. En définitive, la probabilité de détecter un animal infecté grâce à l'abattage diagnostique est donc proche de 100 % et dépend principalement de la qualité des analyses diagnostiques, dont la sensibilité est certainement plus faible en l'absence de lésions, ce qu'il conviendrait d'investiguer de manière plus poussée.

La France est actuellement indemne de tuberculose bovine mais l'éradication est difficile dans certains départements. Le dépistage en abattoir constitue le dernier et parfois le seul rempart pour la détection de la maladie, mais il n'est cependant pas infaillible. En effet, la majorité des animaux infectés ne présentent pas de lésions visibles ; et lorsqu'un animal infecté présente des lésions macroscopiques, celles-ci doivent pouvoir être détectées par le technicien puis prélevées pour analyses. Si bien qu'un animal infecté de tuberculose et envoyé à l'abattoir n'est au final détecté qu'entre 1,5 % et 35 % des cas par cette composante de surveillance, en fonction de la zone dans laquelle on se trouve. L'expertise du technicien apparaît être un paramètre important, de même que sa sensibilisation.

Enquête sur les pratiques en antibiothérapie dans la filière bovine de la Loire et du Puy-de-Dôme

Sofia MLALA, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1^{ère} année, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars 2016 au 29 juillet 2016 dans l'unité Epidémiologie de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, au Laboratoire de Lyon. Mémoire rédigé sous la responsabilité d'Emilie GAY, chef d'unité adjointe.

Questions abordées par l'étude¹⁵⁴

L'usage des antibiotiques et l'antibiorésistance font actuellement partie des préoccupations majeures à la fois en santé humaine et en santé animale. Le ministère en charge de l'Agriculture a lancé en 2011 le plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire, appelé « EcoAntibio 2017 » (ministère en charge de l'Agriculture, 2011). Dans le cadre de ce plan, dont un des objectifs est la réduction de 25% de la consommation d'antibiotiques en 5 ans, le suivi de l'utilisation est mis en avant (mesures n°34 et 35). Il est en effet nécessaire pour mieux cibler les recommandations et évaluer les effets des mesures prises.

En France, la filière bovine est l'une des principales filières de production agricole (FranceAgriMer, 2014) ce qui explique que son impact sur la consommation française d'antibiotiques en santé animale soit non négligeable bien que ce ne soit pas la filière la plus consommatrice (ANMV, 2015). Il est donc intéressant de chercher à caractériser l'utilisation des antibiotiques dans cette filière. Aussi semblait-il pertinent de réaliser l'enquête auprès d'élevages laitiers et allaitants qui représentent 71 % du cheptel bovin français (Interbev, 2015).

Plusieurs enquêtes menées par l'Anses ont visé à mieux connaître les pratiques des éleveurs et des vétérinaires en antibiothérapie dans les filières bovine (Cazeau G., 2011), ovine (Jarrige N., 2011) et caprine (Jarrige N., 2013). Ces enquêtes s'appuyaient sur la description des deux derniers traitements antibiotiques administrés dans les élevages par filière. Elles couvraient le territoire national grâce à des questionnaires envoyés par voie postale, mais ne permettaient pas de mettre en lumière les modalités pratiques qui entourent la mise en œuvre des traitements sur le terrain.

Les objectifs de cette étude étaient de décrire, de façon différenciée pour les élevages bovins laitiers et allaitants :

- Les processus de décision du recours à l'antibiothérapie : facteurs déclenchants, initiative du traitement, etc. ;
- La gestion par les éleveurs des antibiotiques : entrées et sorties de la pharmacie d'élevage, stockage et élimination.

Synthèse du mémoire

I. Matériels et méthodes

Il s'agissait d'une étude transversale. Les données étaient collectées directement dans les élevages, au moyen d'un questionnaire papier standardisé. L'ensemble des enquêtes a été réalisé par un seul et même enquêteur.

Echantillonnage et recrutement des élevages :

La population cible de cette étude était constituée de l'ensemble des élevages bovins laitiers et allaitants de la Loire (42) et du Puy de Dôme (63) ; ces zones ayant été identifiées comme des zones d'élevage important dans le centre-est de la France (FranceAgriMer, 2014).

Les critères d'inclusion des élevages dans la population source étaient les suivants :

- Elevages encore en activité au printemps 2016 ;
- Elevages bovins laitiers ou allaitants, naisseurs stricts ou majoritairement naisseurs ;

¹⁵⁴ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

- Localisation dans les départements du Puy-de-Dôme ou de la Loire ;
- Elevages comptant 30 à 70 femelles adultes ;
- Pour tout élevage possédant plus d'un atelier bovin, identification claire des animaux des différents ateliers dans l'enregistrement des traitements réalisés (critère d'intérêt pour la partie de l'étude non présentée ici).

Une fois extraits de la BDNI, les élevages répondant aux critères d'inclusion ont été ordonnés aléatoirement afin d'être recrutés par téléphone.

Elaboration du questionnaire d'enquête, saisie et analyse des réponses :

Un questionnaire a été conçu lors du stage avec l'appui d'un groupe de réflexion incluant une vétérinaire épidémiologiste, une épidémiologiste et un enseignant-chercheur, maître de conférences en santé des animaux d'élevage et santé publique à ONIRIS.

Il se présentait sous la forme d'un document recto-verso de 10 pages, et comportait 48 questions sur les thématiques suivantes :

- Les effectifs des différentes catégories de bovins ;
- Le processus décisionnel conduisant à un traitement antibiotique ;
- Le choix des antibiotiques utilisés ;
- La réalisation des traitements antibiotiques par l'éleveur ;
- L'approvisionnement de l'élevage en antibiotiques ;
- Le stockage d'antibiotiques dans la pharmacie vétérinaire d'élevage ;
- L'élimination des antibiotiques dans l'élevage ;
- Les éventuels contrôles par des agents de DDPP ayant eu lieu dans l'élevage.

Les réponses au questionnaire ont été saisies dans un tableau Excel prévu à cet effet.

L'analyse descriptive des réponses au questionnaire a été réalisée par comptage des différents types de réponses à chaque question et calcul des pourcentages correspondants. Les calculs ont été réalisés à l'aide du logiciel R (R Core Team (2015). R A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria). Cette analyse descriptive a été menée par type de production, indépendamment de la situation géographique des élevages.

II. Résultats et discussion

L'enquête a été menée du 28 avril 2016 au 26 mai 2016. Au total, 22 élevages ont été enquêtés - 6 laitiers et 6 allaitants dans la Loire, 5 laitiers et 5 allaitants dans le Puy-de-Dôme.

Initiatives des éleveurs dans la mise en place de traitements antibiotiques :

Dans 9 exploitations laitières sur 11 (82%) et 6 exploitations allaitantes sur 11 (55%), les éleveurs initiaient eux-mêmes certains traitements antibiotiques. Les mammites et les affections podales étaient les troubles les plus fréquents pour lesquels les éleveurs laitiers initiaient des traitements seuls. En production allaitante, il s'agissait plutôt des diarrhées, des affections néonatales et des affections podales. Parmi les 15 éleveurs qui initiaient certains traitements antibiotiques seuls, 7 (47 %) le faisaient uniquement lorsque les symptômes étaient légers, 1 (6 %) uniquement lorsqu'ils étaient marqués et 7 (47 %) les initiaient dans les deux cas. Les interventions en automédication s'appuyaient principalement sur le protocole de soins et l'expérience personnelle des éleveurs.

Initiatives des éleveurs vis-à-vis de la posologie recommandée :

La prise d'initiatives par les éleveurs vis-à-vis de la posologie recommandée a également été explorée. Cinq éleveurs laitiers (46%) et 7 éleveurs allaitants (64%) prenaient parfois l'initiative de modifier légèrement la posologie. Parmi les trois paramètres de posologie que sont la durée du traitement, la dose et la fréquence d'administration, celui qui était majoritairement modulé par les éleveurs était la durée. Dans les différents cas où la posologie était modifiée, la persistance de la maladie et la guérison apparaissaient comme des facteurs déterminants. La modulation de la durée de traitement par l'éleveur, fondée sur une simple observation de l'évolution des signes cliniques, avait déjà été mise en évidence dans une enquête du même type menée auprès d'éleveurs bovins d'Anjou (Chatellet M.C., 2007). Pour ce qui est des autres paramètres, la posologie recommandée

était plutôt bien respectée dans l'ensemble.

Achats préventifs d'antibiotiques :

Tous les élevages laitiers enquêtés avaient recours à l'achat préventif d'antibiotiques, contre 5 élevages allaitants sur les 11 (46 %). Huit élevages laitiers (73 %) et 4 élevages allaitants (36 %) possédaient toujours dans leur pharmacie au moins une spécialité antibiotique délivrée à titre préventif. Les délivrances préventives étaient faites dans le cadre du protocole de soins pour 6 des 11 élevages laitiers (55 %) et 2 des 5 élevages allaitants (40 %) concernés par ce type d'achat. Elles étaient faites hors protocole de soins dans 6 élevages laitiers (55 %) et 3 élevages allaitants (60 %), certains élevages étant concernés par les deux cas de figure. Notons que parmi les 9 élevages ayant recours à l'achat préventif d'antibiotiques hors protocole de soins, un élevage laitier et un élevage allaitant en disposaient d'un. L'achat préventif visait à traiter une grande variété de troubles dont principalement ceux concernés par l'automédication.

III. Limites de l'étude

La mise en œuvre d'enquêtes de terrain compte de multiples étapes (précision des objectifs, identification des sources de données, rédaction du protocole, création des procédures et questionnaires, réalisation des enquêtes terrain, saisie puis analyse des données collectées). Ces enquêtes sont donc par nature particulièrement chronophages, ce qui explique que l'enquête ait été réalisée ici sur un échantillon de taille assez restreinte. Pour autant, les résultats obtenus dressent d'ores et déjà un tableau qualitatif intéressant des pratiques existantes dans les élevages bovins laitiers et allaitants. Pour compléter ces travaux, l'échantillon pourra être élargi à l'avenir, en s'appuyant sur l'architecture de l'enquête déjà conçue durant ce stage (protocole, guide de recrutement, guide d'enquête, questionnaire, base de saisie et scripts d'analyse).

Le but de cette étude était de décrire un ensemble d'attitudes qui caractérisent les éleveurs dans l'usage qu'ils font des antibiotiques, et il n'était pas nécessaire pour cela de travailler sur un échantillon strictement représentatif. Cependant, le protocole d'échantillonnage a été basé sur un tirage au sort, ce qui permet d'obtenir une certaine représentativité qui ne peut être qu'un plus pour l'étude. L'échantillon était constitué d'élevages de tailles moyennes allant de 30 à 60 vaches. Le critère de taille avait été choisi de sorte à être proche de la médiane et de la moyenne de la population cible, permettant ainsi de se rapprocher du profil moyen des élevages des départements concernés, aussi bien que du reste du territoire métropolitain français pour ce qui est de la taille du cheptel (Agreste, 2010). Les biais de compréhension des questions et d'interprétation des réponses ont été limités par le fait qu'un enquêteur unique pouvait à tout moment apporter des clarifications orales aux éleveurs enquêtés.

Conclusion et perspectives de l'étude

L'enquête a permis d'objectiver que, bien que le vétérinaire garde incontestablement un rôle prépondérant dans la mise en place des traitements antibiotiques, l'éleveur est à l'origine de nombreuses initiatives, notamment quant à l'achat préventif d'antibiotiques (selon le protocole de soins comme en dehors de son cadre), la décision de recours à l'antibiothérapie, et la modification de la durée de traitement antibiotique recommandée. Ceci pourrait être pris en compte dans le choix et la mise en place des actions de sensibilisation liées au plan EcoAntibio 2017.

Cette étude sera complétée par une étude quantitative de la consommation d'antibiotiques menée sur les mêmes élevages et permettant d'évaluer précisément les niveaux de consommation des antibiotiques et de les mettre en lien avec les principaux comportements décrits.

La poursuite de l'enquête sur un échantillon plus grand permettrait d'augmenter la représentativité des résultats préliminaires obtenus ici, afin d'identifier des leviers d'action potentiels dans la lutte contre l'antibiorésistance auprès des éleveurs et des vétérinaires. Selon les pratiques mises en évidence par ce premier travail, de tels leviers pourraient être la généralisation et l'adaptation des protocoles de soins à chaque élevage, l'augmentation de l'accompagnement des éleveurs laitiers dans le traitement des mammites et des affections podales, en développant à ce niveau l'activité de conseil des vétérinaires par exemple.

Etat des lieux sur les cires à usage apicole utilisées en France métropolitaine. Evaluation des points critiques.

Agnès SCHRYVE, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1^{ère} année, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars 2016 au 24 juin 2016 à l'ITSAP-Institut de l'abeille. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Cécile FERRUS, coordinatrice – « Qualité et valorisation des produits de la ruche » et « Observatoire technico-économique » à l'ITSAP-Institut de l'abeille et Pascale GILLI-DUNOYER, CGAAER.

Questions abordées par l'étude¹⁵⁵

Cette étude, réalisée dans le cadre du Plan de développement durable de l'apiculture, s'est déroulée à l'ITSAP-Institut de l'abeille. Elle vise à retracer le circuit de la cire à usage apicole en France et à mettre en évidence des points critiques, c'est-à-dire des points faibles du circuit et du processus (pratiques d'obtention et de gestion, faiblesse de la traçabilité, ...) au regard de la qualité des cires, afin de proposer des pistes d'action corrective et d'amélioration de celle-ci.

I. Définitions et contexte

En apiculture, la cire est à la fois un produit (sécrété par l'abeille) et un intrant utilisé sous forme de feuille de cire gaufrée fixée sur des cadres. Dans la ruche, elle est au contact direct du miel et des abeilles. La contamination de la cire par certains pesticides, acaricides et agents infectieux a été identifiée par l'ANSES comme un facteur de risque potentiel dans l'affaiblissement et l'effondrement des colonies d'abeilles. La qualité de la cire, notamment sanitaire, est donc un élément fondamental pour la bonne gestion des ruchers.

Par sa nature lipidique, la cire accumule de nombreux résidus chimiques, principalement des acaricides de synthèse utilisés pour traiter les ruches contre varroa, et des pesticides environnementaux (Chauzat et al. 2007). On y retrouve encore aujourd'hui certains acaricides tels que le coumaphos dont la commercialisation est pourtant interdite en France depuis 2002. Elle peut également véhiculer des parasites et conserver et diffuser des bactéries comme les spores de loque américaine, maladie réglementée de première catégorie, si elle n'est pas traitée correctement avant sa réutilisation (Mutinelli 2011). Enfin, elle peut être adultérée par des cires industrielles ou végétales à bas coût dont on ne connaît pas l'impact sur le bâtissage des feuilles de cire par les abeilles et la santé des colonies.

On distingue trois types de cires présentes dans la ruche :

- Celle des cadres du corps de la ruche (partie accueillant le couvain et les réserves et lieu de vie des abeilles),
- Celle des cadres des hausses (parties destinées au stockage du miel produit par les abeilles),
- La cire des opercules, nouvellement produite par les abeilles, qui sert à fermer les alvéoles remplies de miel dans les hausses.

Au cours du temps, les cires des cadres du corps vont accumuler des détritiques qui vont la colorer en brun-noir. Pour des raisons sanitaires, il est recommandé aux apiculteurs de renouveler régulièrement ces cadres de cire à hauteur d'un tiers à un quart par ruche et par an en introduisant de nouvelles feuilles (GBPA - ITSAP 2014).

Peu de données sont aujourd'hui disponibles sur le circuit marchand de la cire à usage apicole, la traçabilité et la qualité des cires en France. La feuille de cire commercialisée est nécessairement issue de la production de l'abeille et provient de la transformation des cires d'opercules ou des cires des cadres. Il existe deux étapes principales entre la récupération de la cire dans la ruche et la fabrication d'une feuille : une première transformation réalisée par l'apiculteur qui permet d'obtenir des pains de cire, suivie d'une deuxième transformation, en général réalisée par un cirier, permettant la fabrication des feuilles.

¹⁵⁵ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Des études mettent en évidence un gradient de contamination des cires par les acaricides et par certains pesticides. Les cires d'opercules sont, en général, les moins contaminées suivies des cires des cadres des hausses puis celles des cadres du corps (Bogdanov et al. 1998 ; Jiménez et al. 2005). A ce jour, les transformations de la cire ne permettent pas l'élimination des contaminants chimiques, il est donc recommandé de privilégier l'utilisation des cires d'opercules pour la fabrication de nouvelles feuilles (GBPA - ITSAP 2014).

Au titre des règlements (CE) n°1069/2009 et (CE) n° 142/2011, la cire relève des sous-produits animaux de catégorie 3. Les établissements qui collectent et transforment la cire pour fabriquer des feuilles doivent disposer, à ce titre, d'un agrément sanitaire. Sur les douze ciriers industriels français recensés, un seul dispose de l'agrément sanitaire pourtant obligatoire. Le processus de transformation de la cire doit obéir à une véritable analyse des dangers et à la détermination de moyens de maîtrise des points critiques identifiés. Par exemple, un des points à respecter pour l'obtention de cet agrément est la réalisation d'un traitement thermique permettant l'élimination des spores de loque américaine.

En apiculture biologique, la cire, qui n'est pas un produit agricole, ne peut pas être certifiée « biologique ». Le règlement (CE) n°889/2008 impose cependant que la cire utilisée pour les nouveaux cadres provienne d'unités de production biologique mais il ne définit aucun critère précis (seuil en résidus) permettant de distinguer une cire conventionnelle d'une cire « biologique ». On retrouve aujourd'hui dans ces cires la présence d'acaricides de synthèse dont l'utilisation est interdite en apiculture (coumaphos, tau-fluvalinate) qui font douter de leur qualité « supérieure ».

De nombreuses interrogations se posent donc aujourd'hui sur la qualité des cires, les pratiques et les procédés de recyclage et de transformation utilisés. C'est dans ce contexte que s'inscrit mon mémoire pour l'obtention du Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé Publique Vétérinaire.

II. Méthodologie générale

Cette étude, à visée exploratoire, s'est appuyée majoritairement sur des entretiens qualitatifs non directifs ou semi-directifs avec des acteurs de la filière apicole et des parties prenantes impliqués dans le circuit de la cire conventionnelle ou biologique. Le schéma ci-dessous présente les acteurs contactés et les outils utilisés. Les acronymes utilisés sont explicités à la fin de la note de synthèse.

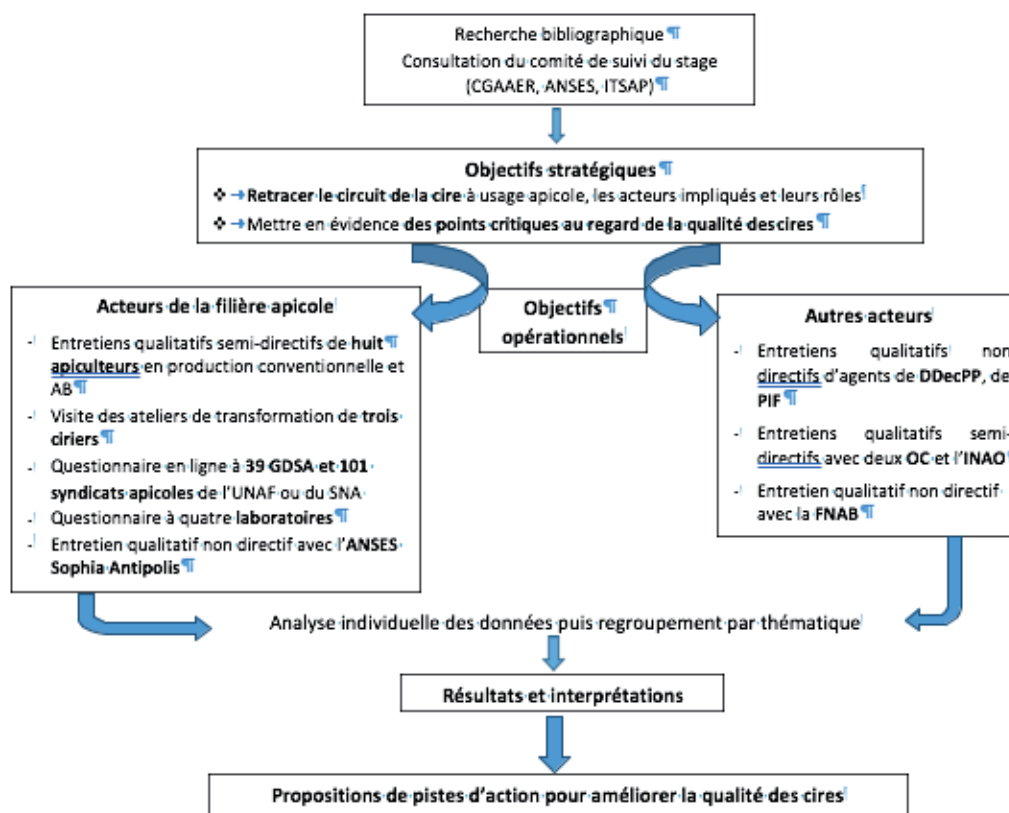


Figure 1.- Schéma de méthodologie

III. Résultats et recommandations

1) Le circuit de la cire à usage apicole

Suite aux investigations, un circuit a été mis en évidence. Il est présenté ci-dessous et récapitule les principaux acteurs et leurs rôles.

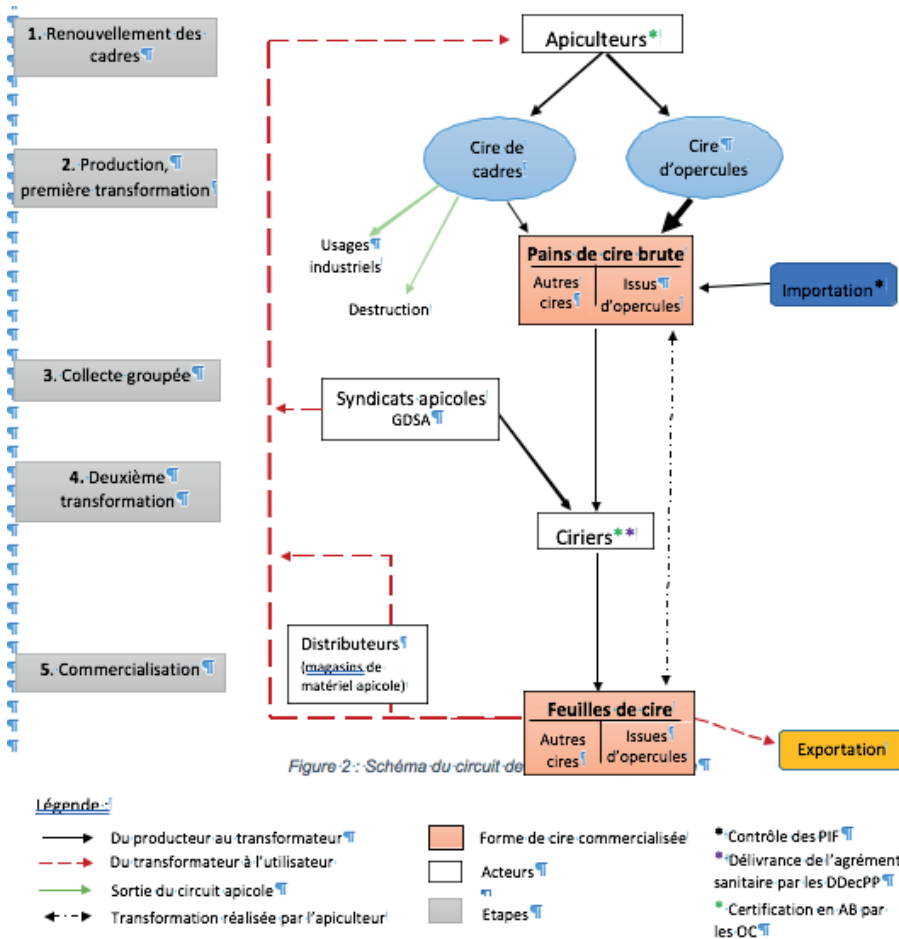


Figure 2 : Schéma du circuit de la cire à usage apicole

Les ciriers rencontrés commercialisent trois types de produit : des feuilles provenant « exclusivement » de la transformation des opercules, des feuilles provenant de la transformation des « autres cires » (des cires de cadres, des cires d'importation ou d'un mélange), et des feuilles certifiées « utilisables en apiculture biologique ».

Les apiculteurs peuvent soit acheter des feuilles de cire, soit échanger avec le cirier des pains contre des feuilles. Ils peuvent aussi demander au cirier une transformation de leur propre cire s'assurant ainsi que les feuilles récupérées proviennent de leurs ruches (circuit fermé). Le cirier requiert dans ce cas un poids minimum qui n'est atteint que par des apiculteurs professionnels.

Des collectes groupées sont organisées par des GDSA et des syndicats apicoles. Elles visent à centraliser la cire de leurs adhérents et leur donner en retour des feuilles (qui viennent ou non de la transformation du lot collecté). La grande majorité de ces structures recommande à leurs adhérents de ramener exclusivement des pains provenant de la fonte des opercules. Elles réalisent un contrôle visuel de ceux-ci, basé sur l'appréciation de la couleur, et estiment qu'en général les recommandations sont respectées par les adhérents.

Les DDecPP agréent les ciriers. Les organismes certificateurs vérifient la conformité des pratiques

des ciriers et des apiculteurs en agriculture biologique notamment en recherchant des pesticides et des acaricides dans la cire à l'aide d'analyse multi-résidus.

2) Evaluation des points critiques et recommandations associées

Deux grandes catégories de points critiques ont été identifiés : ceux dont les acteurs de la filière apicole (apiculteurs, ciriers et organismes de collecte) peuvent assurer la maîtrise, et ceux pour lesquels ces acteurs ne disposent pas de tous les leviers d'action. Ceux-ci sont présentés respectivement.

- Points critiques identifiés maîtrisables par les acteurs

Par les apiculteurs

- Introduction dans les ruches de feuilles dont l'origine et la qualité notamment sanitaire sont inconnues.

Demander au fournisseur des garanties sur la qualité de la cire (analyses physico-chimiques et/ou résidus de pesticides, d'acaricides ou d'antibiotiques). Tester les feuilles achetées dans quelques ruches avant de les introduire sur l'intégralité du rucher.

Réaliser une transformation en circuit fermé afin de garantir l'origine et la qualité des feuilles sous réserve d'avoir une bonne maîtrise des traitements appliqués dans les ruches pour éviter au maximum les résidus. Si le poids requis n'est pas atteint, le regroupement des cires avec celles d'un ou plusieurs autres apiculteurs peut être mis en place sous réserve de contractualiser les conditions de l'apport (type de cire, conditions sur les traitements médicamenteux).

- Méthodes de rotation des cadres de corps mal définies conduisant à une accumulation importante des résidus dans certains cadres.

Marquer l'année d'insertion sur le bois du cadre afin d'en permettre leur renouvellement chronologique.

- Absence de plan de renouvellement des cadres des hausses conduisant à leur utilisation pendant de longues années et leur accumulation en contaminants chimiques.

Mettre en place un plan de renouvellement des cadres des hausses (1/3 à 1/4 des cadres par an).

- Recyclage de la cire des cadres des hausses, parfois de la cire des cadres du corps

Transformation exclusive de la cire d'opercules.

Par les organismes de collecte

- Par manque d'information, la transformation de la cire en circuit fermé est trop peu souvent mise en place par les organismes de collecte et ne leur permet pas de s'assurer de l'origine des feuilles données à leurs adhérents.

Sensibiliser les GDSA et les syndicats à la mise en œuvre de la transformation de la cire en circuit fermé.

- L'évaluation visuelle des cires collectées par les organismes de collecte n'est pas fiable : des additifs ou des cires de cadres peuvent avoir été utilisés lors de la première transformation et tromper sur la qualité sanitaire et la composition du produit.

Quand cela est envisageable, privilégier l'apport de la cire sous forme d'opercules puis sa fonte en pain au sein de la structure de collecte ou par le cirier.

Par les ciriers

- Absence de preuve de l'élimination des spores de loque américaine par les traitements thermiques effectués par les ciriers.

Des protocoles validés de traitement (ionisation par exemple) ou de stérilisation des cires doivent être mis en œuvre afin de garantir la maîtrise sanitaire de ce produit vis-à-vis des contaminants biologiques. Cette démarche est actuellement en cours chez l'un des ciriers rencontrés.

- Perte de traçabilité aval chez certains ciriers. La provenance des cires brutes utilisées n'est jamais mentionnée sur le produit fini.

Améliorer les dispositifs de traçabilité et renforcer la démarche d'information auprès des apiculteurs.

- Points critiques identifiés non maîtrisables par les acteurs

- Des freins nombreux aux analyses d'adultération et multi-résidus de pesticides et d'acaricides dans la cire (coût trop élevé, peu d'offre en analyse) et des méthodes d'analyse moins performantes que ce qu'en attendent les commanditaires.

Développer un dispositif d'aides aux analyses d'adultération et de résidus d'acaricides et de pesticides dans la cire afin de faire un état des lieux de la contamination des cires françaises (conventionnelle et biologique) et de favoriser des démarches volontaires d'autocontrôle par les acteurs de la filière.

Soutenir le développement de méthodes d'analyse multi-résidus plus performantes.

- Un manque de référentiels harmonisés permettant de valider les bonnes pratiques d'hygiène, notamment l'absence de normes utilisables par les acteurs de la filière apicole quant aux critères à prendre en compte en matière de résidus chimiques. En filière biologique, le manque de précision réglementaire à ce sujet a conduit certains organismes certificateurs à établir des seuils internes critiques définissant l'acceptabilité d'une cire « bio ». Ces seuils sont confidentiels, non harmonisés, et on ne sait pas sur quelle base ils ont été retenus.

Mieux réglementer la caractérisation de la cire « utilisable en production biologique » en définissant des seuils critiques pour les résidus de contaminants chimiques.

Conclusion :

Ce travail, à visée exploratoire, s'est concentré sur le circuit de la cire et détaille certains points particuliers considérés comme facteurs de risque au regard de la qualité sanitaire et technologique de la cire. Les résultats donnés ne sont pas représentatifs et/ou exhaustifs de chaque population d'acteurs apicoles. Ils permettent cependant d'avoir un premier aperçu des pratiques utilisées. Les rencontres et entretiens avec les acteurs de la filière apicole ont permis (i) de récolter des informations techniques peu ou pas décrites jusqu'alors dans la littérature (procédé de transformation des ciriers), d'identifier les principaux flux et acteurs du circuit de la cire à usage apicole en France, leur organisation et leurs pratiques, (ii) de mettre en évidence des points faibles au regard de la qualité des cires, qu'ils soient réglementaires, scientifiques ou pratiques, (iii) de donner des pistes d'action pour améliorer leur qualité.

En raison de son impact sur la santé de l'abeille, la qualité des cires, notamment sanitaire, est un sujet de plus en plus sensible dans la filière apicole. Cette étude a mis en exergue un manque de normes et de critères fiables utilisables par les acteurs de la filière permettant d'évaluer la qualité d'une cire. L'amélioration de celle-ci doit aujourd'hui passer à la fois par le respect des bonnes pratiques individuelles (apport exclusif de cires d'opercules, bonnes pratiques apicoles) mais également par un état des lieux de la contamination des cires françaises permettant de définir des critères en résidus définissant l'acceptabilité d'une cire. Cette démarche pourrait être tout d'abord mise en place dans la filière biologique puis adaptée pour la cire conventionnelle.

Outils pour l'animation d'une stratégie régionale garantissant la cohérence des actions de phytopharmacovigilance de la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

Claudine GIRARDO, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1^{ère} année, 2015-2017

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 21 mars 2016 au 1^{er} juillet 2016 à la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Guillaume GIRARD, Chef de l'Unité Ecophyto du Service Régional de l'Alimentation et de Catherine Pavé, Chef du Service Régional de l'Alimentation.

Questions abordées par l'étude¹⁵⁶

Ces deux dernières années, l'Unité Ecophyto de la DRAAF Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées doit s'adapter aux changements introduits par deux lois :

- La Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt ;
- Et la Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Les grands changements apportés par ces deux lois sont les suivants :

- Le passage du plan Ecophyto I au plan Ecophyto II, prévoyant entre autres d'accompagner la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance par l'ANSES ;
- Le transfert de l'Autorisation des Mises sur le Marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques à l'ANSES depuis le 1er juillet 2015, jusqu'alors du ressort du MAAF. Ce transfert est interprété par l'Unité Ecophyto comme un signal de plus de la délégation toujours plus poussée des compétences de l'Etat en matière de protection des végétaux. Le risque est que l'Etat perde à plus ou moins long terme ses capacités d'expertise dans ce domaine.

• La fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, effective depuis le 1er janvier 2016. Dans ce contexte, l'Unité Ecophyto a pour objectif de répondre à la problématique suivante : comment se positionner pour contribuer au mieux au dispositif de phytopharmacovigilance qui se met en place dans le cadre du plan Ecophyto II, commandité par l'autorité administrative et dont l'organisation est déléguée à l'ANSES ?

Pour répondre à cette question, le présent travail se divise en trois temps :

- (1) Comprendre l'état actuel de la mise en place du dispositif de phytopharmacovigilance ;
- (2) Réaliser une analyse stratégique de l'Unité Ecophyto via des entretiens semi-directifs pour faire ressortir les caractéristiques de ses environnements interne et externe ;
- (3) Faire des recommandations pour contribuer au mieux au dispositif.

I – Etat et enjeux du dispositif de phytopharmacovigilance

Qu'entend-on par phytopharmacovigilance ?

Littéralement, la phytopharmacovigilance correspond à la surveillance des produits phytopharmaceutiques. L'idée de la phytopharmacovigilance est d'assurer le suivi des produits phytopharmaceutiques a posteriori de leur mise sur le marché.

Cela fait de la phytopharmacovigilance un dispositif large, incluant évaluation de l'exposition des populations aux risques et évaluation des effets indésirables de ces produits surs :

- La santé humaine (notamment sur les agriculteurs et leurs riverains ; sur les personnes fragiles comme les enfants, les personnes âgées et les femmes enceintes) ;
- La santé des écosystèmes (faune, flore, biodiversité, intoxication des abeilles, apparition de résistances des bioagresseurs)
- La contamination des milieux (eau, air, sol).

La phytopharmacovigilance concerne les produits phytopharmaceutiques, qui correspondent aux pesticides à usage agricole. Cela exclut pour l'instant les biocides, qui correspondent aux pesticides à usage d'hygiène générale, même si à terme l'objectif est de les intégrer à ce dispositif.

La Figure 1 présente l'organisation interne de l'ANSES pour évaluer les demandes de mises sur le marché de produits phytopharmaceutiques par des pétitionnaires, et la place du dispositif de phytopharmacovigilance.

156 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

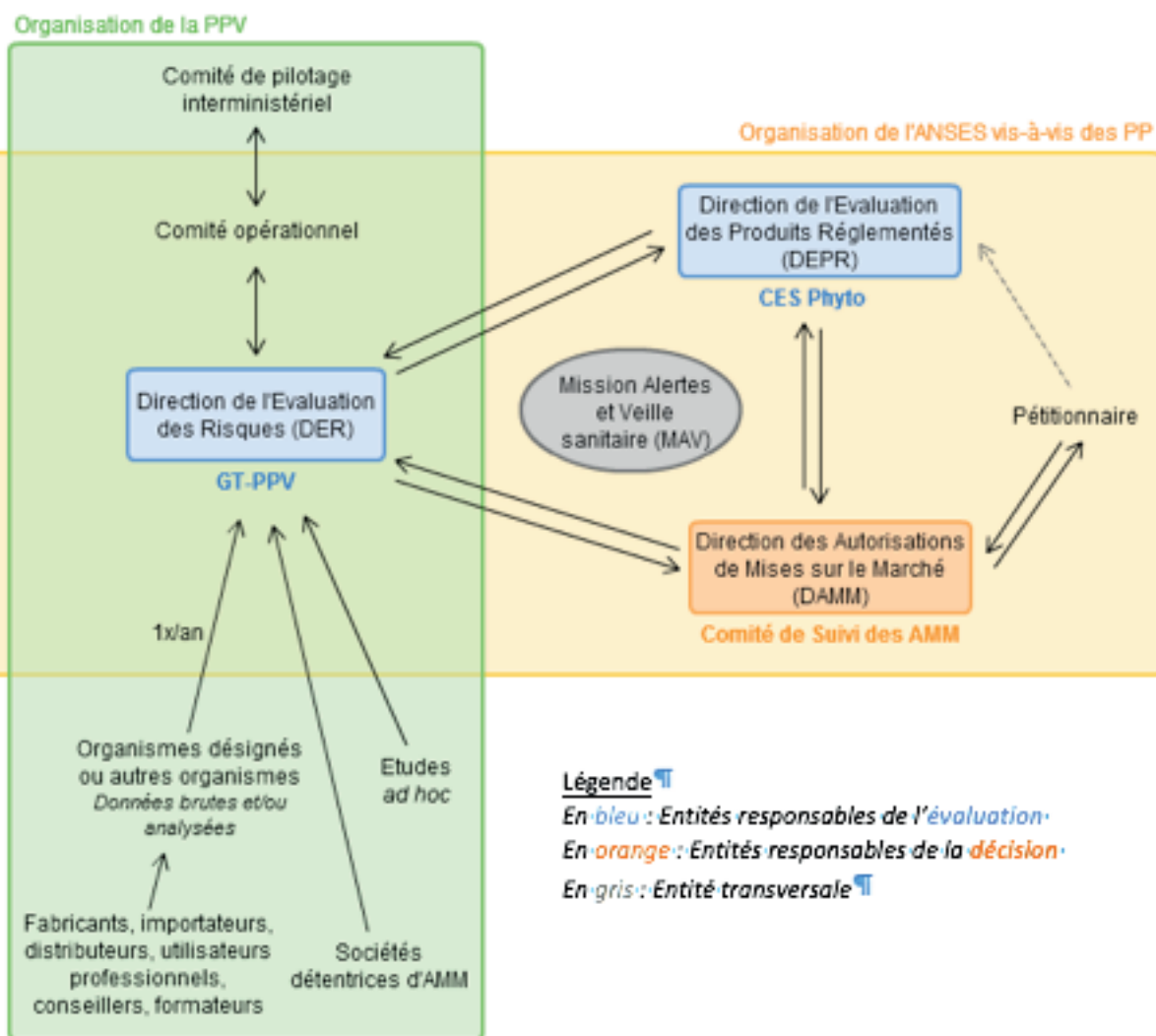


Figure 1 - Organisation interne de l'ANSES vis-à-vis des produits phytopharmaceutiques et du dispositif de phytopharmacovigilance

Quelles sont les activités de l'Unité Ecophyto en lien avec la phytopharmacovigilance ?

L'Unité Ecophyto est chargée de la déclinaison du plan Ecophyto II en région. L'objectif de ce plan est de réduire progressivement le recours aux produits phytopharmaceutiques dans une visée agro-écologique et de développement durable. Parmi ses activités, celles en relation avec la phytopharmacovigilance sont les suivantes :

- Résistances et biodiversité - elle supervise les réseaux producteurs de données en matière d'apparition de résistances aux produits phytopharmaceutiques (400 échantillons analysés par an) et d'atteinte à la biodiversité (500 parcelles suivies en France pour l'impact sur les vers de terre, les coléoptères, la flore de bord des champs et les oiseaux). Ce sont généralement les techniciens des chambres d'agriculture qui font les observations de terrain.
- Abeilles - elle dispose de 5000€ par an pour financer des analyses en cas de suspicion de mortalités de colonies d'abeilles liées à une intoxication à des pesticides.
- Santé humaine et contamination des milieux - elle assure une veille scientifique et technique sur l'impact des pesticides sur la santé humaine et la contamination des milieux.

En plus de cela, l'équipe est au contact de Gilbert Chauvel, créateur et administrateur de la base bibliographique Ecoacs, qui référence plus de 7000 données bibliographiques en matière d'impacts des pesticides. Elle lui apporte un appui pour la recherche et l'analyse des références bibliographiques.

II – Analyse stratégique de l'unité ecophyto

Des entretiens semi-directifs ont été menés avec 14 interlocuteurs différents, permettant de faire ressortir les grandes lignes présentées dans le SWOT de la Figure 2 ci-dessous.

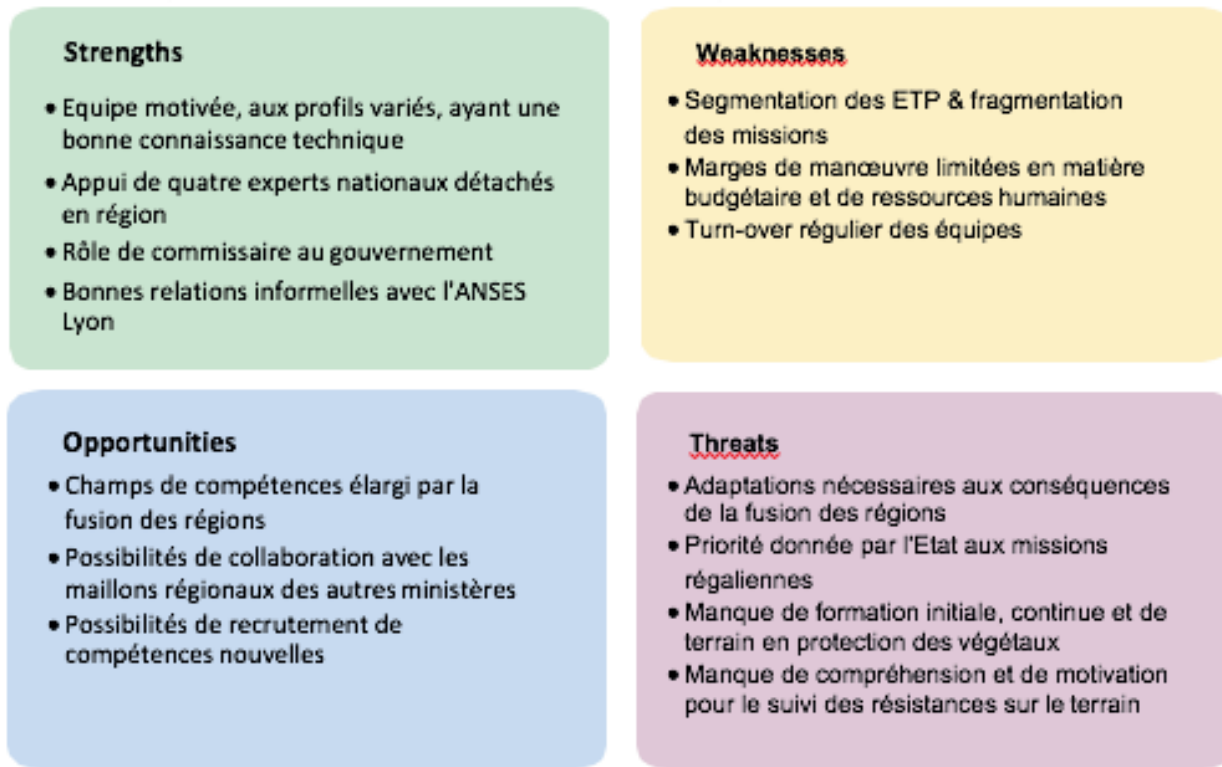


Figure 2 - Analyse SWOT de l'Unité Ecophyto

III – Recommandations

Le travail précédent nous permet d'aider l'Unité Ecophyto à définir ses priorités et à envisager différentes actions.

- Nous lui suggérons de définir les priorités suivantes en matière de phytopharmacovigilance, par ordre de priorité décroissant :

- (1) Suivi de l'apparition des résistances aux bio-agresseurs ;
- (2) Veille scientifique et technique sur la santé humaine & suivi des intoxications des abeilles ;
- (3) Suivi de l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité ;
- (4) Veille scientifique et technique sur la contamination des milieux (eau, air, sol) ;
- (5) Appui à la base bibliographique Ecoacs.

- Par ailleurs, 10 recommandations sont émises :

- Etre en mesure d'expliquer aux agents de terrain réalisant les prélèvements pour le suivi des résistances l'importance de ce qu'ils font, et pourquoi il s'agit d'un programme national et non pas régional.

- Identifier les nouveaux interlocuteurs en région en Chambre Régionale d'Agriculture à l'issue de leur fusion et poursuivre une bonne collaboration avec celles-ci.

- Harmoniser les approches entre les deux anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

- Maintenir les liens historiques informels avec l'Unité Résistances aux Produits Phytopharmaceutiques (URPP) de l'ANSES Lyon.

- Réaliser une veille scientifique et technique en matière de phytopharmacovigilance :

- Lire le rapport PPV annuel que doit rendre l'ANSES au Parlement ;
- Suivre les études ad hoc de l'ANSES ;
- Suivre les bulletins de veille de la DGAL et de l'ANSES, les rapports de l'ARS, des agences de l'eau et des Associations Agréées pour la Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA).

- Identifier au sein de l'équipe une personne ou un binôme en matière de PPV, pour créer un point de contact sur ce sujet avec les maillons régionaux des autres acteurs administratifs (ARS, DREAL, DIRECCTE) et encourager les autres structures à faire de même.

- Tenter de coupler les restitutions sur les résistances et sur la biodiversité auprès des techniciens des Chambres Régionales d'Agriculture.

- Organiser la remontée des signalements « spontanés » de la région.

- Créer un deuxième réseau concernant le suivi des résistances, qui sera le réseau quantitatif, représentatif, opérationnel, sous la responsabilité des professionnels.
- Suivre le devenir de la base Ecoacs.

Conclusion

Cette mission a montré la nécessité d'une adaptation permanente à un environnement en perpétuelle évolution. Il apparaît important de prendre le temps d'analyser ces changements et de garder une vision claire du rôle qui nous incombe dans un ensemble plus vaste.

Analyse capacitaire des ressources à mobiliser en cas d'épizootie de fièvre aphteuse en Tunisie

Roukaya KHORCHANI, Vétérinaire Officielle Tunisienne, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars 2016 au 24 juin 2016 à l'ANSES. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Maud MARSOT et Benoit DURAND

Questions abordées par l'étude¹⁵⁷

La fièvre aphteuse (FA) est l'une des maladies animales les plus contagieuses. Elle affecte toute les artiodactyles (ongulés à nombre de doigts pairs), domestiques et sauvages, en particulier les bovins, les ovins, les caprins et les porcins. Cette maladie représente une menace importante pour la santé et le bien-être des populations animales sensibles et entrave aussi l'accès aux marchés régionaux et internationaux pour les animaux et leurs produits. La Tunisie a connu plusieurs épisodes d'épizooties depuis 1975, dont le dernier s'est déroulé en 2014 avec 150 foyers répartis sur tout le territoire tunisien. En raison de sa très grande contagiosité et du fort impact économique engendré, la FA constitue une préoccupation majeure des services vétérinaires tunisiens.

Problématique

La Tunisie, en harmonie avec ses voisins d'Afrique du Nord, se lance dans une stratégie de contrôle de la maladie, qui a pour objectif ultime d'obtenir le statut OIE « indemne avec vaccination ». Pour atteindre cet objectif, différentes actions sont requises, notamment la gestion efficace d'une éventuelle épizootie de FA. Les moyens humains et matériels alloués à cette gestion pourraient alors constituer un facteur limitant.

Dans ce contexte, cette étude a pour objectif de :

- Déterminer les ressources humaines et matérielles nécessaires pour la gestion d'un ou plusieurs foyers de FA en Tunisie,
- Identifier les ressources disponibles dans certains gouvernorats pilotes,
- Proposer des scénarios de mutualisation en cas de diagnostic d'un écart entre les ressources nécessaires et disponibles.

Matériel et méthodes

Pour répondre de manière satisfaisante à la problématique, l'étude a été réalisée en trois étapes : 1) l'élaboration de la grille des ressources nécessaires, (2) la collecte des données pour les ressources disponibles et (3) l'analyse capacitaire.

1. Grille des ressources nécessaires

La grille des ressources nécessaires à la gestion d'une épizootie de FA en Tunisie a été élaborée en se basant sur les différentes composantes du plan national d'intervention d'urgence de Tunisie, qui a servi de référence et qui a été complété par celui de la France. Chaque opération ou tâche du plan d'urgence nécessitait des ressources humaines et matérielles, dont le volume a été estimé soit pour un foyer soit pour une journée. Ces ressources représentaient la référence en termes de ressources nécessaires pour la suite de l'analyse. A chaque tâche identifiée a été attribuée un nombre d'agents

¹⁵⁷ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

et de matériels nécessaires pour une durée déterminée. Ces ressources de « référence » ont été à la fois validées par des experts nationaux et par la DGSV. Les experts ont été consultés par courrier électronique puis par entretiens téléphoniques. Grille des ressources disponibles

Pour identifier les ressources disponibles dans chaque gouvernorat, des enquêtes sur le terrain ont eu lieu sous forme d'entretiens avec les responsables de santé animale au niveau CRDA. L'enquête a été réalisée dans sept gouvernorats pilotes, représentatifs des différentes zones géographiques de la Tunisie. Les entretiens étaient de type semi-directifs, les personnes présentes étaient principalement le chef APA, les vétérinaires chargés de santé animale dans l'arrondissement (APA) et selon la disponibilité et la nécessité, d'autres personnes étaient présentes, comme le directeur général du CRDA (Tozeur), un responsable d'autres arrondissements en relation avec l'APA dans la gestion de la FA, d'autres représentants de la garde nationale et la protection civile.

2. Analyse capacitaire

Une fois les deux grilles de ressources préparées, l'analyse capacitaire a permis de comparer les ressources nécessaires pour la gestion d'une épizootie de FA en Tunisie aux ressources disponibles dans chaque gouvernorat. Pour cela, des scénarios réels d'épizooties de FA ont été créés, en se référant à l'historique de l'épizootie de la FA en 2014 dans chaque gouvernorat. Trois scénarios ont été retenus pour chaque gouvernorat selon le nombre de suspicions et de foyers confirmés par semaine, en les faisant varier afin d'obtenir un scénario avec un nombre de foyers faible, moyen et fort. Les ressources nécessaires étaient alors exprimées en nombre de jour de travail pour chaque compétence. L'analyse capacitaire a alors consisté à soustraire des ressources nécessaires totales pour la gestion de l'épizootie les ressources disponibles totales, ceci pour les trois scénarios dans chaque gouvernorat.

Résultats

1. Grille des ressources nécessaires

Après analyse du plan national d'intervention d'urgence, huit activités nécessitant la mobilisation des moyens ont été identifiées pour la gestion d'une épizootie de FA (dès la suspicion d'un foyer jusqu'au retour à la normale) : 1) Suspicion d'un foyer de FA, (2) Enquête et surveillance épidémiologique, (3) Cellule de crise nationale, (4) Cellule de crise régionale, (5) Dépeuplement, (6) Vaccination, (7) Gestion des restrictions et (8) Sortie de crise.

2. Grille des ressources disponibles

Les enquêtes dans les sept gouvernorats pilotes ont permis de déterminer les ressources disponibles mobilisables en cas d'épizootie de FA. Dans tous les gouvernorats enquêtés, des vétérinaires, techniciens et ouvriers vaccinateurs étaient régulièrement présents. Toutefois, la catégorie des administratifs semblant faire défaut, les tâches administratives sont alors confiées aux vétérinaires et techniciens au détriment des autres actions sur le terrain. Dans chaque CRDA, au moins un hydrogéologue est présent, étant donné l'importance des ressources en eau dans les missions des CRDA.

3. Analyse capacitaire

Dans cette étude, l'analyse capacitaire montre que la surveillance épidémiologique dans les zones de protection et de surveillance, quel que soit le scénario et le gouvernorat, ne peut pas être réalisée par les agents de l'Etat (Tableau 1). De plus, pour la plupart des gouvernorats dans le cas d'un scénario avec un nombre faible à moyen de foyers à gérer dans la semaine, les ressources humaines sont suffisantes pour contrôler l'épizootie. Pour les autres cadres et surtout les agents du ministère de l'intérieur, ils ne semblent pas être un facteur limitant à condition d'améliorer la coordination et la communication au sein du CRDA et entre les différentes institutions à l'échelle du gouvernorat. La vaccination de tous les élevages bovins et petits ruminants dans les gouvernorats où la densité d'élevages est forte dans un délai d'un mois (délai légitime pour une vaccination d'urgence) demande des ressources importantes, qui dépassent largement les capacités des gouvernorats (Tableau 1).

A ceci s'ajoute les ressources nécessaires en matériel roulant, notamment les véhicules, pour la gestion de foyers et la vaccination.

Tableau 1 : synthèse des résultats des différents scénarios dans les sept gouvernorats
*Rouge : ressources nécessaires > plus de 2 fois les ressources disponibles ; Orange : ressources nécessaires > moins de 2 fois les ressources disponibles ; Vert : ressources nécessaires < ressources disponibles ; * : vaccination réalisable dans le mois.*

	Beja	Kairouan	Monastir	Nabeul	Sidi Bou-zid	Tataouine	Tozeur
Scénario 1	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
Scénario 2	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Orange	Rouge
Scénario 3	Rouge	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Orange	Rouge
Scénario 1'	Orange	Vert	Vert	* Vert	Vert	Vert	* Vert
Scénario 2'	Vert	Vert	Vert	* Vert	Orange	Vert	* Vert
Scénario 3'	Vert	Vert	* Vert	* Vert	Vert	Vert	* Vert

Discussion

Les résultats obtenus ont révélé quatre points critiques du plan d'intervention d'urgence : 1) la surveillance programmée, (2) l'abattage, (3) la vaccination, (4) mutualisation des ressources.

1. La surveillance programmée

En Tunisie, le plan d'urgence prévoit que la surveillance doit être pratiquée par les agents de l'Etat. L'analyse capacitaire de cette étude montre qu'il est impossible que les agents de l'Etat surveillent tous les élevages dans une zone même pendant une courte durée. Il serait peut-être possible, pour faire face à cette contrainte, de déléguer l'action aux vétérinaires mandatés, voire aux vétérinaires libre pratique, en ayant une réflexion en amont sur la tarification et les moyens de paiement de ces vétérinaires.

2. L'abattage

L'absence de moyens financiers pour l'indemnisation des éleveurs constitue la cause majeure pour laquelle l'abattage n'est pas pratiqué. Le Fond Spécial Santé Animal, s'il voit le jour, pourrait résoudre ce problème. Une autre alternative serait d'introduire les épizooties majeures comme la FA dans le plan régional ORSEC à la fois pour mobiliser d'autres ressources présentes dans d'autres institutions et pour dégager des fonds pour indemniser les éleveurs.

3. La vaccination

Une vaccination généralisée sur tout le territoire touchant tous les élevages bovins et petits ruminants nécessite une mobilisation importante des ressources humaines et matérielles. En raison des ressources disponibles dans les gouvernorats, la vaccination d'urgence ne peut pas être réalisée dans un délai d'un mois ou plus. Pour répondre à l'objectif du plan d'urgence d'éradiquer rapidement la maladie avant qu'elle ne se transforme en enzootie, il semble légitime d'avoir recours à d'autres ressources humaines que les vétérinaires de l'Etat, comme les vétérinaires mandatés.

4. La mutualisation des ressources

Le recours aux vétérinaires mandatés et/ou vétérinaires libre pratique peut dans certains cas ne pas résoudre le problème, des scénarios de mutualisation peuvent être posés soit à l'intérieur

d'un gouvernorat lui-même en impliquant d'autres institutions comme la municipalité et la direction régionale de l'équipement, soit entre les gouvernorats limitrophes en établissant des procédures pour les échanges des ressources.

Conclusion

La fièvre aphteuse représente un enjeu majeur pour la Tunisie en matière de santé animale. La gestion d'une éventuelle épizootie de FA constitue un volet important pour obtenir une reconnaissance officielle d'un statut indemne avec vaccination par l'OIE. Les ressources dédiées à la gestion jouent un rôle important dans la réussite de cette gestion. Dans cette étude qui a consisté à faire l'analyse capacitaire des ressources mobilisées en cas d'épizootie de FA, les résultats obtenus ont démontré que certaines tâches prévues dans le plan d'intervention d'urgence ne peuvent pas être réalisées soit d'une manière absolue (la surveillance programmée) soit en respectant les délais (la vaccination de tous les élevages bovins et petits ruminants). D'autres opérations comme le dépeuplement ne sont pas envisagées en pratique en raison de l'absence d'un fond d'indemnisation des éleveurs. De plus, cette étude s'est déroulée dans un contexte favorable de raison de nombreuses réformes en cours soit pour les services vétérinaires et la mise à jour du plan d'intervention d'urgence soit pour la création d'un fond spécial santé animale. Ces réformes donnent une certaine légitimité aux propositions pour améliorer la gestion d'une épizootie de FA pour l'application de l'abattage et la délégation des certaines tâches. Finalement, la mutualisation des ressources peut aussi être une solution à condition d'améliorer la coordination et la communication entre les différents acteurs.

Déclinaison de deux mesures de lutte contre *Varroa destructor* prévues au niveau national dans le cadre de la construction du programme apicole européen 2017-2019 en lien avec le déploiement de la nouvelle gouvernance sanitaire apicole

Jean-Yves POIRRIER, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 au Service Régional de l'Alimentation Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon. Mémoire rédigé sous la direction de Marie-Laure METAYER (DGAL) et Patricia ROOSE (SRAL Auvergne-Rhône-Alpes)

Questions abordées par l'étude¹⁵⁸

L'activité apicole est présente sur tout le territoire national, y compris en outre-mer. Elle se caractérise par sa complexité, issue d'une très grande diversité de producteurs et de productions au sein d'une filière non organisée.

L'apiculture française est soumise à des enjeux d'ordre sociétaux et environnementaux. Elle constitue également un secteur important de l'économie agricole, tant par le rôle joué par les populations d'abeilles dans la pollinisation que dans la production de miel (déficitaire par rapport à la consommation en France) et autres produits de la ruche. Enfin, elle constitue un enjeu de développement et de maillage ruraux.

Par ailleurs, la filière apicole est confrontée depuis plusieurs années à des difficultés d'ordre sanitaire, des phénomènes de mortalité accrue du cheptel et d'affaiblissement des colonies, auxquelles viennent s'ajouter de nouvelles menaces de ravageurs : l'infestation incoercible du frelon asiatique *Vespa velutina nigrithorax*, et la menace aux frontières du petit coléoptère des ruches *Aethina tumida*.

L'inadéquation entre les difficultés de la filière par rapport aux attentes qu'elle suscite a conduit le MAAF à mettre en place de mesures de soutien à la filière apicole. Pour cela, il a décidé l'application du Plan de Développement Durable de l'Apiculture établi en 2012 par François Gerster (CGAAER) dans le cadre de la déclinaison nationale du Programme Apicole Européen.

¹⁵⁸ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Dans le cadre du nouveau PAE 2017-2019, La DGAL tente de mettre en place deux dispositifs à visée sanitaire : le déploiement d'une formation sur la lutte contre Varroa, destinée aux apiculteurs, et un dispositif d'aide technique en régions. Notre mission consiste à contribuer à la préparation et la rédaction de deux dispositifs.

Pour mener à bien cette mission, nous avons procédé en trois étapes : Tout d'abord des recherches documentaires et bibliographiques sur les troubles sanitaires des abeilles, ainsi que des recherches des textes législatifs et réglementaires sur le PAE et sa déclinaison. Nous avons ensuite participé à plusieurs réunions d'acteurs de la politique apicole, au niveau national (avec des initiateurs, élaborateurs, évaluateurs de politiques publiques) et local. Enfin, à partir de ces échanges, nous avons proposé des rédactions des deux dispositifs.

I/ Le triple cadre de la mission

A/ Un contexte sanitaire complexe : la co-exposition aux facteurs de stress

Les phénomènes de mortalités accrues et d'affaiblissements des colonies ont d'abord été attribués à l'exposition aux pesticides. La communauté scientifique s'accorde dorénavant à considérer que les troubles apiaires auraient une cause multifactorielle. En effet, en plus des agents infectieux traditionnels (agents de loques, virus, champignons...), le cheptel apicole est en effet depuis une trentaine d'années confronté à l'apparition de Varroa destructor (parasite acarien, en France depuis les années 1980), à de nouvelles pratiques agricoles, responsables de nouvelles expositions aux pesticides et du développement de monoculture, de manque de biodiversité (et donc de carences alimentaires qualitatives ou quantitatives), et, plus récemment, à la colonisation du territoire par le frelon asiatique *Vespa velutina nigrithorax*. De nouvelles pratiques apicoles, telle que l'importation de souches génétiques, paraissent également inadaptées. De plus, des interactions entre ces facteurs de stress sont démontrées pour certaines associations, d'autres sont suspectées ou restent à étudier.

Néanmoins, le groupe de travail et les experts apicoles du CNOPSAV s'accordent à considérer Varroa comme prioritaire dans la lutte contre les troubles apiaires. En effet, Varroa agit sur les abeilles et colonies par son rôle pathogène direct (spoliation et sa cohorte de conséquences d'affaiblissement, mutagenèse) ainsi que son rôle vecteur (transmission d'agents pathogènes). De plus, Varroa et même les résidus de traitement acaricides utilisés pour sa lutte pourraient constituer des sources de co-expositions de facteurs de stress.

B/ l'encadrement sanitaire : la nouvelle gouvernance

La Nouvelle Gouvernance Sanitaire n'est pas spécifique à l'apiculture. Mise en place après les États Généraux du Sanitaire de 2010, elle prévoit de rapprocher et de sécuriser le sanitaire dans les secteurs animal et végétal, de responsabiliser les professionnels pour organiser et gérer le sanitaire et de fédérer les organismes agricoles au sein d'instances régionales. Ont ainsi été mis en place :

- À l'échelon national, un CNOPSAV (Comité National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale), des réseaux sanitaires, et des structures techniques (ITSAP pour l'apiculture) et de surveillance (plateforme ESA).

- À l'échelon régional, des structures de concertation et opérationnelles : un CROPSAV (Comité Régional d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale), où siège l'ASR (Association Sanitaire Régionale), elle-même composée à minima des deux OVS (Organismes à Vocation Sanitaire) animal et végétal.

C/ Le Programme Apicole Européen : le sanitaire au service de l'économie

À l'inverse d'autres filières animales et végétales, l'apiculture n'avait pas bénéficié de la mise en œuvre de financements, de structures et de plans de développement. Elle fut oubliée de la PAC. À partir de 1997 se mettent successivement en place les règlements européens portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole. Ils accueillent des dispositions relatives à l'apiculture (PAE), et notamment la déclinaison en plans apicoles nationaux triennaux. Des fonds FEAGA, distribués et contrôlés par FranceAgriMer, complètent les financements publics nationaux

pour des actions développées selon 8 axes essentiellement à but économique, mais également technique et sanitaire : Pour l'État français, c'est l'opportunité de mettre en application le Plan de Développement Durable de l'Apiculture sur 6 de ces 8 axes. La DGAL intervient dans l'élaboration des dispositifs à visée sanitaire, ainsi que dans leur financement (pour la part nationale, à hauteur de 820 000 € annuels). Conformément aux avis des experts apicoles du CNOPSAV et du groupe de travail Varroa, ces derniers sont orientés vers la lutte contre Varroa.

Concrètement, la mission consiste en la participation à la rédaction de deux dispositifs d'aides financières du PAE 2017-2019. L'un concerne le déploiement national d'une formation sur la lutte contre Varroa, destinée à tous les apiculteurs. Le second concerne le soutien technique aux structures régionales dans leurs plans de surveillance et de lutte contre ce même Varroa.

II/ La rédaction des deux dispositifs

A/ Le dispositif de formation

Pour être efficace, la lutte contre Varroa nécessite d'être collective. La lutte collective permet notamment une diminution significative de la pression parasitaire globale et permet de limiter les risques de réinfestations par dérive ou pillage. Cette lutte ne pourra être collective que si un maximum d'apiculteurs est sensibilisé à la nécessité de lutte contre Varroa destructor, ainsi qu'aux bonnes pratiques sanitaires apicoles. Les objectifs du dispositif sont donc de sensibiliser tous les apiculteurs aux bonnes pratiques apicoles et à la nécessité de la lutte contre Varroa, et de sensibiliser les apiculteurs à la nécessité de lutte collective.

Les propositions de la DGAL concernent tout d'abord les modalités de déploiement de la formation aux apiculteurs. Le principe retenu est celui d'une formation en deux temps : déploiement lors de réunions d'associations apicoles d'une formation destinées à tous les apiculteurs, dispensées par des formateurs (vétérinaires et TSA) eux-mêmes préalablement formés. Pour cela, l'expérience de la SNGTV est sollicitée. En complément de la formation, et il est envisagé une réactualisation de la fiche du Guide de Bonnes Pratiques Apicoles (GBPA) concernant Varroa, et une distribution gratuite de cette fiche en tant que support, à tous les participants aux formations. Dans un souci de fédération, le contenu de la formation devra obtenir collaboration et/ou l'adhésion des acteurs nationaux (ADA France, FNOSAD, GDS France, ITSAP, référent national, DGAL...). Le financement d'un demi ETP de coordination nationale est également proposé. Enfin, le nombre d'apiculteurs ayant assisté à la formation serait retenu comme indicateur pour l'évaluation des politiques publiques.

Pour ce dispositif, FranceAgriMer approuve que la désignation d'un prestataire unique (SNGTV), et rappelle que seules les dépenses justifiables, vérifiées par vérificateur ou commissaire aux comptes et respectant les conditions calendaires du PAE font l'objet d'un paiement.

La SNGTV propose le déploiement de la formation en trois étapes, sur un schéma calqué sur les doléances de la DGAL et FranceAgriMer : réalisation du support de formation par groupe plénier fédérateur réduit puis validé par un groupe plus élargi d'acteurs nationaux, puis formation de formateurs par la commission apicole de la SNGTV, et enfin déploiement en régions. Après débats, le déploiement est proposé selon deux formats possibles : une formation d'environ une heure, commanditée par des associations d'apiculteurs (syndicats, GDSA...) et dispensées lors de rassemblements de ces associations (réunions, assemblées générales...), et une formation destinée aux ruchers-écoles et à leur public moins aguerri, plus longue et assortie d'applications et de démonstrations pratiques. De plus, la SNGTV argumente la nécessité d'une coordination régionale.

Sur la forme, la proposition de rédaction du dispositif respecte le cadre défini par FAM :

- L'objectif du dispositif
- Les pétitionnaires éligibles et éventuellement les critères d'éligibilité
- Les modalités de la demande (pièces à fournir au dossier, rappel des dates...)
- Les conditions de versement des aides

Les dépenses éligibles ou non. Le cas général est prévu en annexe de la décision FAM.

Pour le fond, la proposition de rédaction prend en compte les positions et propositions consensuelles des différents acteurs évoquées ci-dessus. L'intitulé « formation » est modifié en « aide aux bonnes pratiques sanitaires » sur proposition de François Gerster.

Du ressort de FranceAgriMer, la rédaction définitive du dispositif est relativement fidèle à la proposition. Toutes deux sont brèves et concises. Des conventions avec le pétitionnaire (SNGTV) doivent compléter le dispositif pour les accords plus particuliers.

B/ Le dispositif d'aide technique en régions

Le dispositif d'aide technique en régions du PAE précédent (2014-2016), qui prévoyait le recrutement d'animateurs apicoles n'a pas rencontré les sollicitations escomptées par les sections apicoles d'OVS animaux. Sa reconduction sur les mêmes bases n'est envisagée par aucun des intervenants. Les experts apicoles du CNOPSAV ont décidé la reconduction du plan, sur des bases différentes à établir.

L'animation en régions reste un objectif, en particulier celle d'un réseau d'épidémiosurveillance régionale, en relation avec la plateforme ESA (éventuellement OMAA), et reste une priorité stratégique des recommandations du groupe de travail Varroa.

Par ailleurs, la sauvegarde des six emplois d'animateurs en régions, ainsi que l'assurance d'un recours des pétitionnaires potentiels, et assurant ainsi la crédibilité du programme français au niveau européen constituent d'autres desseins.

Le précédent programme s'appuyait sur les OVS, et donc la NGS pour un dispositif d'aide technique en régions. Mais seules six sections apicoles d'OVS ont obtenu le bénéfice du dispositif. Ce non-recours constitue un échec, tout d'abord parce que géographiquement une large partie du territoire ne bénéficie pas de l'appui d'animateur apicole. De plus, il s'agit d'un échec financier et de gestion. Les sections apicoles ne sont pas en place dans toutes les régions, elles ne sont pas fédératrices, ni représentatives des filières nationale et régionales.

La DGAL souhaite donc s'appuyer sur des pétitionnaires qui ne seraient pas les OVS, et en obtient l'accord du directeur général de FranceAgriMer. Une discussion s'engage pour définir des pétitionnaires régionaux représentatifs de la filière et des critères de représentativité.

Par ailleurs, le dispositif ne pouvant plus se concevoir en termes d'ETP, quelques actions éligibles sont étudiées. Il s'agit d'abord d'actions relatives à l'animation et la surveillance en régions. Mais d'autres ont également été évoquées. Le soutien aux PSE présenterait l'avantage de favoriser l'encadrement de la prescription des médicaments, permettrait des indemnisations des TSA plus motivantes, et permettrait d'assurer la réalisation des visites quinquennales réglementaires des ruchers adhérents. La reprise du dispositif d'aide à l'achat de médicaments est écartée.

Les propositions de la DGAL reçoivent un accueil mitigé de la part des cadres de FranceAgriMer qui attendent un dispositif solide, plus abouti, garantissant un recours optimal. Une année blanche, sans dispositif, pour une maturation du projet, avec réfléchage du budget vers d'autres dispositifs est même envisagée.

Le CGAAER propose alors la constitution d'un consortium national, pétitionnaire, et chargé de la mise en place d'un réseau d'épidémiosurveillance appuyé par la plateforme ESA. Ce consortium pourrait préfigurer le réseau sanitaire, et se déclinerait à l'échelon régional, pour l'animation du réseau de surveillance, et permettrait alors la sauvegarde des CDD d'animateurs apicoles. En revanche, ce consortium n'ayant pas d'existence légale. La proposition n'obtient pas l'aval de FranceAgriMer dans un premier temps, et prive la filière d'une opportunité fédératrice.

La rédaction de la proposition de projet tient compte des éléments précédents, notamment de la rédaction en termes de missions, et non d'ETP, de la nécessité d'actions de surveillance. Elle respecte le cadre défini par FranceAgriMer. L'originalité de la proposition vient de la suggestion que les pétitionnaires potentiels pourraient être les PSR (Pôles Sanitaires Régionaux). En effet, les PSR sont normalement en déjà place, et préfigurent les ASR. Ils sont légitimes à percevoir les aides DGAL et FEAGA, pourraient reprendre les CDD des OVS. Enfin, plus fédérateurs, ils seraient plus représentatifs de la filière que les sections apicoles d'OVS.

En dernière minute, le directeur général de FranceAgriMer accepte le renouvellement du dispositif du PAE précédent, mais seulement pour un an, et seulement pour les six sections apicoles qui ont

sollicité le bénéficiaire du précédent programme. Les CDD sont préservés. La première année de ce dispositif du PAE 2017-2019 ne sera pas une année blanche.

La rédaction définitive ne reprend que la décision de dernière minute précédemment évoquée. Et précise bien que le dispositif de sauvegarde n'est que transitoire. FAM est bien dans l'attente d'un dispositif plus consistant pour les deux années suivantes.

Conclusion

Les dispositions du PAE 2017-2019 sont effectives depuis le 1er août 2016. Nous avons contribué à la préparation et la rédaction de deux dispositifs, à visée sanitaire de ce PAE.

Au terme de cette mission, nous en dressons le bilan. La multiplicité des acteurs intervenants enrichit les échanges, mais multiplie les avis et exigences exprimées, et dont il faut tenir compte. La rédaction des dispositifs s'en trouve complexifiée en apparence. En fait, pour le dispositif de formation, la rédaction du dispositif lui-même constitue un cadre général. Les particularités du dispositif font l'objet de conventions avec le pétitionnaire. La rédaction des conventions serait complémentaire de la mission, mais elle en a été exclue. Pour la rédaction du dispositif d'aide technique en régions, la difficulté non résolue était de proposer un ensemble d'actions convaincantes pour FAM, qui, en quelque sorte, détient le dernier mot.

Nous avons décelé quelques voies d'amélioration pour d'éventuels avenants au PAE.

Le dispositif de formation, dorénavant appelé « d'aide aux bonnes pratiques sanitaires », est adaptable pour d'autres thèmes sanitaires, en fonction des besoins ou actualité épidémiologique. Cette évolution est d'ailleurs déjà envisagée par tous les intervenants. Le dispositif d'aide technique en régions est en sursis. Ce sursis devrait permettre à toutes les structures sanitaires régionales (notamment ASR) de se mettre en place. Ce sursis est également l'opportunité de constituer le consortium national souhaité par F Gerster. Enfin, il serait intéressant d'explorer les voies d'amélioration exposées par les acteurs de terrain croisés pendant la mission. Ceux-ci souhaiteraient une aide à la surveillance individuelle, un soutien aux PSE. Une action envers les méthodes alternatives ou lutte intégrée serait également à étudier.

Analyse d'un rapprochement de l'agrément des Industries Agroalimentaires et du contrôle de première mise sur le marché de la CCRF

Denis PORTE, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril 2016 au 22 juillet 2016 à la Direction Départementale de la Protection des populations de la Moselle. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Jean-Marie SANCHEZ, Chef du Service de la Sécurité des Produits et des Services

Questions abordées par l'étude¹⁵⁹

La RGPP, destinée à améliorer l'efficacité de services de l'État en a bouleversé, à sa mise en place, l'architecture au niveau départemental par la création des DDI. Parmi les trois DDI, il y a la DDPP, issue d'une « fusion » entre les services de la DGCCRF et ceux de la DGAL, en l'occurrence la DSV. Le Département de la Moselle, dans lequel j'ai effectué mon stage de fin de formation à l'ENSV, présente une particularité de plus en plus rare au sein de la DDPP : avoir un de ses services qui est mixte, j'entends par là qu'il est composé d'agents issus de la DGCCRF et d'agents issus de la DGAL. C'est le service de la Sécurité des Produits et des Services.

Mon étude, au cours du stage, était demandée par le chef de ce Service, et consistait à rechercher des rapprochements entre l'agrément des entreprises agroalimentaires de la DGAL et le Contrôle de Première Mise sur le Marché (CPMM) de la DGCCRF. L'objectif de ce stage était de trouver comment mutualiser le plus possible les inspections dans les entreprises agroalimentaires concernées à la

¹⁵⁹ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

fois par l'agrément et par le CPPM, pour répondre à une programmation imposée par les services centraux. Irréaliste qu'elle est, compte tenu de la densité d'entreprises à inspecter, de la géographie du département imposant des déplacements longs et fastidieux et des baisses d'effectifs dans les deux catégories d'inspecteurs.

Pour mener à bien mon étude, j'ai fait des recherches dans la littérature, dans les textes réglementaires concernant les inspections, c'est-à-dire essentiellement le Paquet Hygiène, mais aussi les Codes de commerce, de la consommation et le Code rural. J'ai cherché également des notes de services des deux administrations, notes qui sont là pour expliciter les attentes des deux administrations. Et j'ai poussé mes recherches dans des rapports officiels divers, comme certains de la Cour des Comptes ainsi que des rapports demandés par les ministères de tutelle comme le Rapport Auvigne-Masurel sorti en décembre dernier, et même des rapports syndicaux. Cette recherche a été complétée par une recherche de terrain, avec des entretiens menés avec des inspecteurs, et des dirigeants d'entreprises agroalimentaires, avec la participation à des inspections d'établissements, établissements agréés ou non, CPMM ou non et inspections effectuées par un agent DGAL, un agent DGCCRF ou conjointes avec un agent de chaque administration. Sans oublier de multiples discussions dans les couloirs et les véhicules.

Pour remplir l'objectif de mon étude, je me suis intéressé en premier aux entreprises concernées, à leurs caractéristiques et à leur importance au niveau des différentes missions de contrôle que doivent remplir des deux entités. Et je me suis également intéressé à l'avis de leurs dirigeants quant aux inspections d'une part et au rapprochement DGCCRF et DGAL d'autre part.

Puis, dans un deuxième temps je suis allé voir du côté des Hommes, les inspecteurs, les agents chargés de ces missions de contrôle. Avec eux et le regard du chef de service, j'ai cherché à comprendre la subtile alchimie qui consiste à mélanger les priorités des deux administrations de tutelle, mâtinées des desiderata des structures plus ou moins « mono ministérielles » situées à l'échelon régional pour en ressortir une programmation qui convenait à chacun et qui était réalisable. Enfin, dans un troisième temps, j'ai étudié les outils mis à la disposition des agents pour remplir leurs missions, au niveau de leur formation, des moyens qui leur sont donnés et des instructions qui leur sont fournies.

Pour terminer cette étude, figurent des pistes pour, à mon sens, améliorer le système. Mais, ces pistes seront-elles partagées ? Seront-elles possibles à suivre ? Seront-elles équitables pour les agents concernés ? Et enfin, seront-elles équilibrées et surtout impartiales quant aux efforts et aux aménagements à faire de la part des deux administrations ? Et, finalement, peut-on vraiment améliorer le système ?

I Les entreprises concernées par l'agrément et le CPMM

L'agrément sanitaire au titre du Paquet Hygiène concerne tout exploitant qui prépare, transforme, manipule ou entrepose des produits d'origine animale ou des denrées en contenant et qui commercialise ces produits auprès d'autres établissements. Des dérogations existent, elles s'appuient sur des données précises.

L'agrément doit être demandé avant le début de l'activité, la demande devant être accompagnée d'un dossier complet.

Le CPMM obéit à une logique différente, ce n'est pas une caractéristique d'entreprise ou d'établissement, c'est une méthode d'inspection approfondie. L'objectif de ce contrôle étant de s'assurer que l'entreprise a mis en place tous les moyens nécessaires pour remplir ses obligations réglementaires, repérer et éliminer ses produits non-conformes, et l'inspecteur doit sanctionner les pratiques déloyales et s'assurer d'une concurrence loyale entre les opérateurs. Le CPMM ne peut concerner que des entreprises qui produisent ou introduisent des produits, alimentaires ou non, les produits concernés doivent rentrer dans le champ de compétences de la DGCCRF au niveau qualité, sécurité et protection du consommateur, et l'entreprise doit avoir une importance économique significative.

La première remarque à faire est que tant pour l'agrément que pour le CPMM, ça ne représente pas la majorité du travail des inspecteurs du service, au vu du nombre relativement réduit d'entreprises concernées par rapport au nombre d'inspections à faire. Mais ça concerne des entreprises

importantes.

Quel est donc le point de vue de ces entreprises ?

Dans l'ensemble, elles se prêtent bien volontiers aux inspections, d'un autre côté elles n'ont pas le choix. Et elles le savent. De plus, bien qu'elles aient l'habitude des audits, pour les labellisations qu'elles demandent, elles redoutent plus les inspections de l'Administration, avec leur cortège de mesures administratives et pénales en cas de non-conformité.

Le rapprochement de la DGCCRF et de la DGAL ne les intéresse que dans la mesure où il permet une simplification administrative : un seul dossier, une seule demande de documents complémentaires, un seul interlocuteur. Manifestement on n'y est pas. Une inspection au lieu de deux ? Ils veulent bien, avec l'un ou l'autre des inspecteurs, DGAL ou DGCCRF, ils n'ont pas de préférence, quoique... Et en inspection conjointe, ce qui est rare, ils apprécient la présence d'un inspecteur aux compétences moindres lors de non-conformité, la naïveté de cet inspecteur aurait tendance à alléger les sanctions proposées par l'inspecteur compétent. Et j'ai eu quelques remarques quant au manque d'homogénéité et de concordance entre les points de vue des deux inspecteurs d'origine différente, ça facilite le travail de leur service juridique en cas de besoin.

II Les inspecteurs confrontés à l'agrément et au CPMM

Venir, regarder, constater puis rapporter. Voici le principe de base universel d'une inspection. Il faut cependant y ajouter une phase fondamentale, la préparation de l'inspection. Cette phase est primordiale dans le cas de la première visite d'agrément, elle est matérialisée par l'étude du PMS de l'entreprise à inspecter et à agréer. Elle est importante aussi ensuite, puisque la réglementation fait de ces inspections d'entreprises agréées de véritables audits. Mais, au niveau de la DGAL, les consignes de préparation s'arrêtent là. Sur le terrain, une révision des derniers rapports en est le seul fait marquant. Par contre, pour le CPMM, cette phase est très codifiée et les instructions très poussées. La préparation est faite par l'inspecteur sous l'autorité et surtout en collaboration avec le dirigeant technique local de l'agent. Cette préparation doit limiter le domaine qui sera inspecté, en fonction de tous les éléments que l'inspecteur pourra trouver sur l'entreprise : presse, documents publicitaires, sites internet, mais aussi rapports précédents et surtout, c'est écrit noir sur blanc, le dossier d'agrément.

Les inspections au sein de l'entreprise ne présentent pas de différence notable de prime abord, si ce n'est que les deux catégories d'inspecteurs, s'ils regardent les mêmes éléments, ne voient pas du tout les mêmes choses. L'inspection menée par les agents de la DGAL est une inspection complète qui couvre l'ensemble des domaines à inspecter, tant physiques que documentaires. Pour être sûr de ne rien oublier, les agents disposent d'une grille d'inspection accompagnée d'un excellent vademecum. Bien sûr l'exhaustivité n'est pas de rigueur partout, un échantillonnage pouvant suffire, notamment dans les contrôles documentaires, étape qui suit l'inspection physique des ateliers. L'inspecteur de la DGCCRF, lui, ne s'intéressera qu'aux éléments entrant dans les domaines qu'il a délimités, et là, il poussera beaucoup plus ses demandes. De plus, parmi ses demandes figurent des documents qui existent dans le PMS. Ces différences de modalités sont un inconvénient à l'échelle de la DDPP, car elles peuvent être importantes dans les constats et dans les suites qu'elles engendrent.

L'inspection se termine par une réunion de clôture. L'agent CCRF en profite pour mettre à jour la fiche de vie de l'entreprise et complète sa demande de documents pour étoffer le dossier de l'entreprise et compléter ses investigations dans le périmètre fixé pour l'inspection. Ces documents n'étant pas toujours immédiatement disponibles, il les attendra avant de faire son rapport et d'en tirer ses conclusions. L'agent de la DGAL, lui, énoncera lors de cette réunion de clôture, les satisfactions qu'il a des points positifs observés et des améliorations constatées, il listera les non-conformités et indiquera ses attentes pour leur correction. Et pour finir, il mentionnera les suites qui pourront découler de son inspection. L'entreprise n'aura pas de surprise à la lecture du rapport DGAL, ce qui ne sera pas forcément le cas avec celui de la DGCCRF.

Puis vient le temps de la rédaction du rapport. Le terme est exact pour ce qui concerne la DGCCRF, puisque le rapport final est littéral. C'est une suite des anomalies observées par rapport aux obligations

réglementaires qui sont rappelées et accompagnées des sanctions encourues. La conclusion de ce rapport indiquant la nature des suites choisies, mesures pénales demandées au Procureur de la République sous la forme d'un Procès-Verbal ou mesures administratives : avertissement, mise en demeure ou fermeture de l'établissement. Le rapport d'inspection pour ce qui concerne la DGAL est constitué par la grille d'inspection, mentionnée plus haut. Cette grille renseigne, domaine d'inspection par domaine d'inspection, item par item, l'ensemble des points conformes et des points non-conformes, avec une gradation des non-conformités, en mineures ou majeures. Là s'arrête le rapport d'inspection. Les suites envisagées, pénales ou administratives comme pour la DGCCRF, seront, elles, énoncées dans une lettre d'accompagnement.

Ces différences de fonctionnement et de philosophie s'expliquent très bien par l'histoire des deux composantes de la DDPP, les services vétérinaires et les fraudes. Puisque c'est comme ça que dans la vie de tous les jours tout le monde les appelle et ce n'est pas anodin.

Avant le Paquet Hygiène, la réglementation imposait une obligation de moyens aux professionnels, l'administration sanitaire n'avait qu'à s'assurer que ces moyens étaient respectés et accompagnait ensuite les entreprises vers une amélioration progressive et continue de la qualité des denrées alimentaires produites. Cette amélioration se faisait souvent en « récompensant » les progrès observés par un certain laxisme vis-à-vis de quelques non-conformités pourtant récurrentes. Le Paquet Hygiène avec son obligation de résultat a quelque peu débridé l'imagination des professionnels et compliqué la tâche des inspecteurs, le renforcement des sanctions devenait inéluctable et sous l'impulsion de rapports allant en ce sens, rapports de la Cour des Comptes et de l'OAV notamment, la politique de suites de la DGAL s'est renforcée en suivant le modèle de la DGCCRF. Mais le but de l'inspection reste toujours de s'assurer que l'entreprise mérite toujours la confiance que lui accorde l'inspecteur.

La DGCCRF, pour sa partie Répression des Fraudes, était à ses débuts et jusqu'en 1985 associée aux services vétérinaires au sein du ministère en charge de l'agriculture. Et comme son nom l'indique, c'est un service de répression. D'ailleurs dans la définition même du CPMM figure la mention : Sanctionner les pratiques déloyales. Cette mention étant encadrée par d'autres qui, sans parler de sanctionner, ne concernent que des pratiques déloyales, non-conformes ou non autorisées qu'il faut vérifier, repérer et déceler. La DGCCRF est un arbitre dans le grand jeu du commerce et n'est là que pour siffler et sanctionner les fautes

III Les outils à la disposition des inspecteurs

Jusqu'à présent, nous avons trouvé plus de différences que de points de rapprochement dans le fonctionnement sur le terrain des deux services officiels de contrôle qui cohabitent dans le service SPS de la DDPP. Leur rapprochement vient d'en haut, du gouvernement. Mais entre le gouvernement et la DDPP il n'y a pas de lien direct, il y a les administrations centrales que sont la DGAL et la DGCCRF. À priori elles devraient, elles, fournir des moyens appropriés à leurs agents en services déconcentrés pour se rapprocher au cours de leurs missions. Que ce soit par les formations et les instructions, ou les outils informatiques et les habilitations réglementaires.

Les formations initiales sont assurées par des écoles spécifiques, l'INFOMA pour les agents du ministère de l'agriculture et l'ENCCRF pour ceux de la DGCCRF. La première forme des techniciens supérieurs, de grade principal et de catégorie B de la fonction publique en deux ans après la réussite au concours d'entrée. L'ENCCRF forme des contrôleurs, de catégorie B en un an après un concours d'entrée et des inspecteurs, de catégorie A en un an également après un concours d'un niveau un peu plus élevé. Tant à l'INFOMA qu'à l'ENCCRF, les domaines de compétences exigés pour les stagiaires à l'issue de leur formation sont tellement nombreux et variés que la zone commune dans leurs missions, à savoir une partie des inspections des entreprises agroalimentaires est très réduite. Elle ne laisse pas le temps de présenter l'autre administration et ses spécificités. Nous pouvons dire qu'à leur prise de poste, ce sont deux populations étrangères qui se rencontrent. Leurs formations complémentaires sont destinées à renforcer leurs compétences dans leurs domaines spécifiques et ne sont pratiquement pas ouvertes à l'autre administration.

L'étude des multiples notes de services dans le domaine commun, tant celles de la DGAL que

celles de la DGCCRF montrent deux choses : une quasi absence du rôle, ou même de l'existence de l'autre et la difficulté de trouver une note de service commune. Je n'en ai trouvé qu'une, la note de service DGAL/SDPRAT/N2013-8189 du 06 novembre 2013. Elle concerne la mise en service de l'échange et de la présentation des données relatives aux contrôles d'hygiène à la remise directe. Cette note de service présente l'application SPIRAL mais ne fonctionne plus, ou pas encore, avec le nouveau système informatique de la DGAL : RESYTAL. L'ancien système, SIGAL était incompatible avec SORA, le système informatique qu'utilise la DGCCRF, système adopté par de nombreuses DDPP ne serait-ce que pour la gestion du courrier. RESYTAL n'est pas compatible non plus. Les bases de données utilisées par les agents et les procédures employées sont donc toujours incompatibles. Cette incompatibilité a des répercussions sur le respect des programmations imposées au service, en effet les inspections effectuées par un agent ne peuvent pas être comptabilisées dans l'outil informatique de l'autre administration.

Mais, la compatibilité des outils de travail ne résoudrait pas tous les problèmes. Une inspection peut conduire à des suites. Ces suites peuvent être pénales ou administratives. Elles sont du ressort du Droit, et le Droit impose une habilitation pour pouvoir être appliqué. Les agents de la DGCCRF et de la DGAL n'ont, de droit, pas les mêmes habilitations. Pour le Code du commerce, il existe des moyens d'accroître les habilitations primaires des agents de la DGAL pour les aligner sur leurs collègues de la DGCCRF. Par contre, ce n'est pas possible, à l'heure actuelle, en ce qui concerne le Code rural. Sept ans après l'application de la RGPP et la mise en place des DDI, les agents CCRF ne disposent pas des pouvoirs de police administrative définis au chapitre VI du titre préliminaire et au chapitre préliminaire du titre V du livre II du Code rural et de la pêche maritime qui fixe la liste des agents habilités à exercer le contrôle officiel des produits d'origine animale et des denrées en contenant. Dans la pratique, cette carence rend impossible toute mutualisation et surtout, dans le cadre de la DDPP de la Moselle et de son service mixte, elle nuit à la crédibilité de l'ensemble des services, car le chef de service, qui signe normalement les courriers d'accompagnement de ses agents DGAL à la suite de leurs inspections ne peut pas le faire en cas de suite administrative. Pour les entreprises concernées, ça passe pour une désolidarisation de la hiérarchie par rapport à la sanction émise par l'agent.

Conclusion

Vouloir rapprocher le CPMM et l'agrément sanitaire n'est pas une aberration, et même, ce rapprochement pourrait très bien concerner toutes les entreprises agroalimentaires. La conséquence en serait une optimisation du fonctionnement, surtout pour la multitude d'inspections qu'il y aurait à faire dans les petites structures du commerce de détail ou de la restauration commerciale.

Mais à l'heure actuelle c'est tout simplement impossible. Pour y arriver, il faudrait :

Harmoniser les statuts des agents, pourquoi des catégories B se formeraient-ils pour faire le travail des catégories A de l'autre administration ?

Harmoniser les procédures et outils informatiques, pourquoi est-ce aux agents DGAL de remplir la partie fraude de la grille commune de RESYTAL, les agents DGCCRF ne voulant pas entendre parler de grille d'inspection.

Harmoniser les formations, pour faire le même travail, ça paraît assez logique, mais les différentes missions hors agroalimentaires sont telles que c'est difficilement réalisable.

Harmoniser les programmations. Si on ne veut pas mutualiser, alors autant ne pas prendre les mêmes priorités.

Harmoniser les habilitations, pour faire le même travail, ça paraît assez évident.

Va t'on y arriver ?

La RGPP a 7 ans, l'âge de raison, dit-on, et rien n'a été fait. Sur le terrain, au niveau des agents, il n'en reste pas grand-chose. Les agents s'en moquent tant qu'on ne leur demande pas de suppléer l'autre administration. Les réductions d'effectif ont suffisamment altéré leur efficacité. Pour certains, le seul intérêt qu'ils y voient, c'est la présence du Service Général, « il n'y a plus besoin de trouver quelqu'un pour acheter le papier et les trombones, ... Et on peut même piquer le 4X4 de la santé animale pour partir en inspection. »

Qu'en restera-t-il dans 7 ans ?

J'ai été frappé par la présence sur le dossier des fauteuils des agents de la DGCCRF de leur gilet jaune fluo très largement floqué d'un DGCCRF, très visible. Rares sont les agents DGAL qui exposent ainsi leur appartenance. Entre la définition de mon stage et du domaine qui le concernait et le début de ce stage, est sorti un rapport demandé par la DGCCRF, le rapport Auvigne-Masurel. Un rapport de plus pourrait-on dire, que nenni. Ce rapport proposait l'obligation d'avoir un Dirigeant Technique Local pour chaque agent de la DGCCRF, ce qui supprimerait tout lien hiérarchique direct entre un inspecteur CCRFF et un chef de service DGAL et risquerait fortement de sonner le glas des services mixtes. Ce rapport proposait aussi une lisibilité accrue de l'origine des agents tant sur les courriers que sur les portes des bureaux et un retour en DDPP de l'appellation

« Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes ».

Ces deux mesures seront d'application obligatoire dès le début du mois de septembre. Avec une réorganisation des DIRECCTE et de leur pôle C, préconisée également par ce rapport et qui va renforcer l'effectif CCRF de la DDPP et accentuer le déséquilibre entre les deux administrations.

La conséquence à mon avis, sera, dans l'échéance des 7 ans que j'ai indiquée, sinon une disparition des DDPP, mais au minimum une séparation physique, avec deux succursales séparées, chacune dirigée par un cadre faisant fonction de directeur adjoint, une succursale pour chaque administration. Comme à la création des DDPP, avant les réorganisations immobilières devant contribuer aux économies budgétaires promises.

« L'Histoire n'est qu'un perpétuel recommencement. » attribué à Thucydide.

Etat des lieux du contrôle des Mafor (Matières fertilisantes d'origine résiduaire) par le service environnement de la DDPP du Rhône. Comment améliorer le dispositif actuel ?

Claire POSTIC, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à la DDPP du Rhône, service environnement Mémoire rédigé sous la responsabilité de Mme Catherine FISCHER, cheffe de service

Questions abordées par l'étude¹⁶⁰

La valorisation des effluents d'élevage par épandage est une pratique multiséculaire. La valorisation d'autres déchets organiques par épandage est plus récente et se développe surtout au 18^{ème} siècle et principalement à partir des années 70, lorsque la France s'équipe peu à peu en stations d'épuration. Pour désigner l'ensemble de ces matières organiques d'origine résiduaire susceptibles d'être épandues dans un but de fertiliser et/ou d'amender les sols, on utilise l'acronyme Mafor, pour **Matières fertilisantes d'origine résiduaire**. Ces Mafor correspondent principalement aux effluents d'élevage, aux boues d'épuration urbaines et industrielles. Elles incluent aussi les composts et les digestats de méthaniseurs mais ces derniers représentent des volumes beaucoup plus faibles.

Au total, on estime que 40 Millions de tonnes de Mafor (en matière sèche) sont épandues chaque année en France. On peut approximativement considérer qu'environ 80 % sont constituées de Mafor d'origine agricole, 10 % d'origine industrielle et 10 % d'origine urbaine. Sur les 350 millions de tonnes de matière brute d'effluents d'élevage et de résidus de culture produits par an, 180 sont épandues. L'épandage est donc une voie importante d'élimination des déchets.

L'épandage des Mafor fait régulièrement l'objet de critiques et de controverses depuis les années 90. Outre les critiques liées à l'aspect répugnant des Mafor ou aux nuisances olfactives et sonores associées à l'épandage, l'épandage des Mafor est critiqué pour des raisons plus profondes : les

¹⁶⁰ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

effluents d'élevage principalement pour leur impact sur la pollution des cours d'eau par les nitrates et les autres Mafor pour les risques sanitaires représentés par leur épandage.

Ces critiques sociétales d'ordre environnemental ou sanitaire justifient le retour régulier du sujet de l'épandage dans les préoccupations des politiques et de l'Administration publique. Actuellement, l'épandage des Mafor est une pratique encouragée par l'Etat car elle s'inscrit dans le cadre de la valorisation des déchets, qui est une priorité pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM). Cependant, le MEEM s'interroge sur les risques et les inconvénients liés à l'épandage des Mafor et les modalités de son encadrement. Ainsi, les ministères français en charge de l'agriculture et de l'écologie ont missionné en 2012 l'INRA, CNRS et l'IRSTEA pour la réalisation d'une expertise scientifique collective sur les bénéfices agronomiques des Mafor et les impacts de leur épandage, puis, en 2015, une mission prospective conjointe CGAAER/CGEDD a rendu des recommandations sur les modalités d'encadrement et de suivi réglementaire de certains épandages sur les terres agricoles.

Sur le terrain, les services déconcentrés sont confrontés quotidiennement à la difficulté de l'application de la réglementation encadrant l'épandage des Mafor. C'est le cas du service environnement de la DDPP du Rhône qui est particulièrement concerné par le sujet puisqu'il a en charge l'inspection de nombreuses Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) qui sont productrices de Mafor pour la plupart : élevages, industries agroalimentaires, méthaniseurs, coopératives viticoles productrices de résidus de vinification, etc.

Actuellement, la cheffe du service environnement de la DDPP du Rhône et les inspecteurs de ce service s'estiment insatisfaits de leur contrôle de ces épandages. Cela s'explique notamment par la complexité de la réglementation mais également par le partage des compétences entre les différents services déconcentrés du département.

La mission que l'on nous a confiée dans le cadre de notre stage était donc de faire un état des lieux du contrôle de la production et de la valorisation des Mafor par épandage dans le département du Rhône, en décrivant en particulier le rôle des agents du service environnement de la DDPP du Rhône, et de proposer éventuellement des pistes d'amélioration.

Méthodologie

Dans un premier temps, nous avons consacré beaucoup de temps à lire les nombreuses sources écrites disponibles (normes juridiques, articles scientifiques, rapports d'expertise, articles de presse, études sociologiques) afin de nous imprégner de la réglementation et du contexte.

Nous avons également sélectionné quelques dossiers d'installations classées productrices de Mafor suivies par la DDPP : deux élevages, un abattoir, un méthaniseur et une société de compostage. Leur étude nous a permis de mettre le doigt sur des incohérences et des difficultés concrètes que nous n'aurions sans doute pas imaginées sans cas pratiques.

Nous avons assisté à une quinzaine de réunions et nous avons rencontré une quarantaine de personnes concernées par notre sujet : différents agents de la DDPP du Rhône mais également des agents d'autres institutions (autres DDPP de la région, Direction Départementale des Territoires (DDT), Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), Agence Régionale de Santé (ARS), Chambre d'agriculture, Agence de l'eau, IRSTEA, etc.). Ces nombreux échanges nous ont permis de bien comprendre les rôles et les missions de chacun par rapport au contrôle des Mafor et d'envisager avec eux les difficultés auxquelles ils étaient confrontés dans ce cadre.

Au cours de la dernière phase de notre stage, nous avons démarré un travail de concertation avec la DDT pour évaluer la possibilité de mettre en place l'application SILLAGE à la DDPP du Rhône.

Encadrement des MAFOR dans le Rhône

Dans le Rhône et comme dans la plupart des départements français, trois services déconcentrés sont en charge du contrôle des Mafor : la DDPP, la DDT et la DREAL.

La DDT 69 a en charge le contrôle de la production des boues des stations d'épuration urbaines. Elle instruit les dossiers et notamment les plans d'épandage de chacune des stations et contrôle leur bilan d'analyses et d'épandage annuellement. Elle réalise très peu d'inspections sur site : elle

se base surtout sur les contrôles réalisés par l'Agence de l'eau dans le cadre de l'attribution de subvention aux exploitants des stations d'assainissement collectif. La DDT utilise actuellement une application numérique, SILLAGE, sur laquelle est saisi l'ensemble des données d'épandage des stations d'épuration urbaine, ce qui permet la traçabilité des boues.

La DDT contrôle également 1% des exploitations agricoles départementales par an dans le cadre de la conditionnalité des aides PAC et de sa mission de police de l'eau (application de la Directive Nitrates). A cette occasion, elle vérifie notamment les pratiques d'épandage : les plans de fumure prévisionnels et les bilans d'épandage sont obligatoires pour les élevages situés en zone vulnérable (zonage établi dans le cadre de la Directive Nitrates) mais ils ne sont pas transmis à l'administration. Ils ne sont donc contrôlés que dans le cadre de ces contrôles PAC directement en exploitation.

La DDPP et la DREAL sont concernées par le suivi des Mafor dans le cadre de la mission d'inspection des installations classées (ICPE) qu'elles se partagent. La DDPP a le suivi de l'ensemble des ICPE qui ont des activités liées au domaine agricole et qui sont donc la plupart du temps productrices de Mafor : principalement des élevages, et des industries agroalimentaires. Au contraire, la DREAL s'occupe principalement d'ICPE ne produisant pas de Mafor, comme par exemple les industries chimiques. Cependant, la DREAL reste théoriquement très concernée par le suivi des Mafor puisqu'elle a en charge la coordination de l'inspection des ICPE. Dans le Rhône elle a également en suivi une douzaine de stations d'épuration situées sur le territoire de la Métropole.

Au niveau des installations classées, il existe trois régimes en fonction du seuil d'activité : l'autorisation, l'enregistrement et la déclaration. Actuellement, seuls les plans d'épandage des ICPE autorisées et enregistrées font l'objet d'une instruction systématique par les inspecteurs de la DDPP. Les dossiers sont essentiellement sous forme papier. Des inspections sur site sont réalisées soit en réponse à des plaintes, soit de façon programmées mais à une fréquence très faible (pour la plupart des ICPE moins d'une fois tous les 10 ans).

Ainsi dans ce cadre, il apparaît que la fréquence des contrôles sur site réalisés par la DDT et la DDPP est faible et que l'instruction des plans d'épandage ne concerne pas toutes les exploitations productrices de Mafor.

D'autre part, les installations non classées, c'est-à-dire la plupart des élevages, ne sont soumises à aucune obligation réglementaire par rapport à leur utilisation des Mafor (sauf s'ils se situent en zone vulnérable) et n'ont pas l'obligation de transmettre leurs données d'épandage à l'administration.

Enfin, l'ONEMA, l'ARS, les bureaux d'études (qui rédigent les dossiers d'épandage pour le compte des producteurs de Mafor), la chambre d'agriculture, les agences de l'eau sont autant d'autres acteurs qui participent au suivi des Mafor même s'ils n'ont pas de missions d'inspection à proprement parler.

Cette description montre qu'une multiplicité d'acteurs est actuellement impliquée dans le suivi des Mafor. Cela s'explique par le fait qu'historiquement chaque Mafor dépend d'une réglementation différente. Ces différences de statut sont aujourd'hui critiquées car elles complexifient inutilement le cadre réglementaire et ne sont plus adaptées au contexte actuel.

Il manque actuellement dans le Rhône une instance de concertation entre les différentes parties prenantes qui favoriserait les échanges et permettrait une meilleure communication autour de la réglementation, des avancées techniques et des données agronomiques. Cette instance existait dans le Rhône sous la forme de la Mission d'Expertise et de Suivi des Epandages dans le Rhône de 2007 à 2013.

Il manque également dans le Rhône une base de données informatique commune à l'ensemble des services de contrôles pour enregistrer l'ensemble des données d'épandage. Elle permettrait notamment une meilleure traçabilité des Mafor et une meilleure visualisation des superpositions de plans d'épandage.

Propositions pour améliorer le suivi des MAFOR

A l'issue des informations que nous avons recueillies lors de nos entretiens, de nos observations, des réunions et de notre travail bibliographique, nous nous sommes rendue compte qu'améliorer le suivi des Mafor par le service environnement de la DDPP nécessiterait forcément la mise en place de mesures qui impacteraient également les autres institutions concernées par les Mafor.

Nous avons rassemblé dans un tableau ci-dessous les pistes d'amélioration qui nous semblent les plus pertinentes pour le département du Rhône en raison de la faisabilité de leur mise en place et de leur capacité à répondre aux besoins actuels. Les propositions 4, 5, 6 dépendent de l'initiative de l'administration centrale pour être mises en œuvre et font d'ailleurs partie des recommandations faites par la mission conjointe CGAAER/CGEDD.

Notre travail de concertation avec la DDT nous amène à retenir deux propositions à explorer prioritairement au niveau du département du Rhône (voire de la région AuRA) : la création d'une nouvelle MESE (1 bis) et le déploiement du logiciel SILLAGE (4) en DDPP.

N°	PISTES ENVISAGEES, AVANTAGE ET LIMITE
FAVORISER LES ECHANGES D'INFORMATION ET LA CONCERTATION ENTRE LES INSTITUTIONS	
1	Nommer un référent départemental ou régional, expert en agronomie, qui rendrait un avis lors de l'instruction de chaque dossier d'épandage suivis par la DDT, la DREAL et la DDPP (Cet agent pourrait dépendre de la DDT, de la DREAL, de la DDPP ou d'une institution privée par délégation) Avantage : Expert qui aiderait les inspecteurs de la DDPP pour l'instruction des dossiers d'épandage. Limite : Financement ?
1 bis	OU : Recréer une MESE pilotée par la chambre d'agriculture mais avec un rôle d'évaluation élargi aux élevages ICPE (Et pas uniquement aux boues d'épuration urbaine et aux Mafor d'origine industrielle) Avantage : Instance reconnue et acceptée par l'ensemble des producteurs de Mafor : Communication favorisée entre les services de l'Etat et les producteurs de Mafor Expert qui aiderait les inspecteurs de la DDPP pour l'instruction des dossiers d'épandage. Limite : Financement ? Manque d'impartialité de la Chambre d'agriculture qui a aussi une activité de bureau d'études
2	Renforcer les missions de coordination du représentant actuel des inspecteurs ICPE des DDPP de la région AuRA auprès de la DREAL (Actuellement, le représentant cumule cette fonction avec ses missions d'inspecteur ICPE en Savoie de référent méthanisation. Il consacre aussi beaucoup de temps à des réunions en administration centrale et à donc peu de temps à consacrer aux inspecteurs ICPE des DDPP.) Avantage : Plus de représentation des inspecteurs ICPE en DDPP auprès de la DREAL et donc du MEEM Limite : Nécessite de créer un autre poste pour assurer les missions que le représentant ne pourra plus assurer s'il se consacre davantage à la coordination.
3	Etablir une stratégie départementale de contrôles commune à l'ensemble des services impliqués (Qui pourrait par exemple être élaborée au sein de la Misen) Avantage : Harmonisation des pratiques entre les différents services déconcentrés chargés des contrôles
AMELIORER LES OUTILS DISPONIBLES POUR LE SUIVI DES MAFOR	
4	Elargir l'utilisation du logiciel SILLAGE à tous les producteurs de Mafor et à tous les services d'inspection. Avantage : Base de données unique pour le suivi des épandages Limite : Formation nécessaire des inspecteurs en DDPP pour l'utilisation de SILLAGE Démarche difficile à mettre en œuvre localement sans appui national

5	Proposer un corpus réglementaire unique fixant les dispositions relatives aux épandages pour l'ensemble des Mafor et prenant en compte les aspects agronomiques et les particularités régionales. Avantage : Harmoniser, simplifier et donner de la cohérence aux dispositions réglementaires Limite : Démarche qui doit être initiée au niveau national
6	Produire un guide technique et méthodologique utilisable pour les maîtres d'ouvrage et les services d'instruction et de contrôle. Avantage : Transparence des procédures de contrôle et d'instruction des services de l'Etat Limite : Démarche qui doit être initiée au niveau national
PRENDRE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES PRODUCTEURS DE MAFOR	
7	Augmenter le nombre d'inspections inopinées des élevages ICPE déclarés et des élevages non ICPE. Avantage : Contrôle de l'ensemble des producteurs de Mafor et pas seulement des installations les plus grosses Sensibiliser sur les risques liés à de mauvaises pratiques des Mafor Limite : Manque de temps pour les services d'inspection Quel service charger de l'inspection des élevages non ICPE ?

La mise en œuvre de ces mesures nécessiterait un investissement important en temps et en ressources humaines. Cependant, il est important pour les services déconcentrés de se donner les moyens d'assumer les responsabilités qu'ils prennent en validant des plans d'épandage. Traçabilité et coordination entre contrôleurs semblent indispensables dans cet objectif.

Renforcement de la contribution des services vétérinaires à la mise en œuvre du RSI (2005)

Carol SAEZ CUEVAS, étudiante CEAV-SPV, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 29 mars au 12 août 2016 au bureau de l'Organisation mondiale de la santé de Lyon. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Philippe GASQUET et de Stéphane DE LA ROCQUE

Questions abordées par l'étude¹⁶¹

Chaque année, les maladies infectieuses tuent 14 millions de personnes. Selon l'organisation mondiale de la santé animale (OIE), 60% des 1400 agents pathogènes humains sont d'origine animale et 75% des maladies animales émergentes peuvent contaminer l'homme (Keller F, 2012). L'évolution multifactorielle de nouveaux agents pathogènes ou réémergents constitue une menace mondiale croissante pour la santé humaine et animale, la sécurité sanitaire des aliments, la biodiversité et le recul de la pauvreté. La prévention des maladies à leur source animale est par conséquent essentielle à la protection de la santé humaine.

Les animaux et leurs produits sont très souvent impliqués dans des problématiques de santé publique, notamment dans les pays à faible ou moyen revenu. C'est le cas par exemple de la lutte contre les maladies zoonotiques endémiques et émergentes, des problématiques de santé liées à la salubrité des aliments, et de l'inégalité d'accès à la nourriture au sein de la société, ou encore de la dégradation des écosystèmes sur lesquels la santé des populations animales et humaines repose (Soler D., et al. 2010).

L'amélioration de la santé dans le contexte de la mondialisation présente donc des défis majeurs de santé publique à l'interface animal-homme-environnement, et la santé mondiale demeure un domaine d'application important pour la santé publique vétérinaire (Roger F., 2012).

¹⁶¹ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Le concept « une seule santé » est à l'origine d'une évolution vers des pratiques, des politiques et des partenariats visant à mieux articuler les liens mutuels entre la santé des personnes, celle des animaux et leurs environnements communs (Stephen C., Karesh W.B, 2014). D'où l'importance d'une collaboration intersectorielle pour faire face aux menaces sanitaires pour l'homme, dont l'origine directe ou indirecte provient des animaux (FAO., OIE., WHO, 2010).

Pour faire face à ces problématiques l'OMS a mis en place le règlement sanitaire international (RSI), instrument juridique international ayant force obligatoire pour l'ensemble des états membres de l'organisation. Le règlement vise à renforcer la sécurité sanitaire mondiale en exigeant aux pays la notification à l'OMS sur certaines flambées de maladie et événements de santé publique; en obligeant et en aidant la communauté internationale à prévenir les risques aigus pour la santé publique susceptibles de se propager au-delà des frontières et de constituer une menace pour les populations du monde entier, et à prendre les mesures qui s'imposent. Afin de gérer ces risques, le RSI oblige tous les états partis à disposer de neuf capacités minimales essentielles pour appliquer le RSI de manière efficace.

L'OIE a conçu pour sa part le processus d'évaluation des performances des Services vétérinaires (PVS), qui englobe l'évaluation PVS, et l'analyse des écarts PVS. Les pays utilisent ces outils pour identifier les principales lacunes de leurs services vétérinaires, puis pour déterminer la marge d'amélioration et essayer de les corriger, afin de mieux répondre aux normes internationales de l'OIE.

Les deux organisations ont lancé un projet conjoint afin de réunir les acteurs responsables des services vétérinaires nationaux et de la gouvernance de la santé publique, pour examiner les failles identifiées dans le cadre des processus RSI et PVS, et définir ensemble des priorités et des stratégies.

Cette collaboration comprend des activités au niveau mondial et national. À l'échelle mondiale, les efforts déployés par l'OMS et l'OIE consisteront principalement à renforcer leurs outils respectifs, mieux traiter la question de l'interface homme-animal et développer de nouveaux outils lorsque les circonstances l'exigent.

Sachant que le renforcement des compétences et aptitudes des personnels de santé publique est essentiel au maintien de la surveillance sanitaire à tous les niveaux du système de santé et dans l'application efficace du RSI, l'OMS développe du matériel de formation afin d'aider les professionnels et les institutions nationales de santé publique. La création de cas d'étude sur l'interface homme-animal vient compléter ces modules de formation, ayant comme objectif de guider les états membres dans la conception et la mise en œuvre de stratégies face à potentielles risques sanitaires.

Méthode de travail appliquée au cours du stage

La méthode qui a été retenue pour le traitement de ce sujet complexe repose sur le principe d'une construction progressive du travail. Chaque étape comportant à la fois une phase de réflexion et de recherche, une phase d'échange interne et une phase de communication avec l'extérieur.

Une analyse sommaire du sujet avait conduit, avant même le début des investigations de la mission, à faire les observations suivantes :

- Le premier travail, devait d'abord consister à se documenter et à comprendre l'organisation, sa mission, ses projets, sa gouvernance et ses partenaires.
- La seconde étape était celle de la découverte du règlement sanitaire international (RSI) de l'OMS et son lien avec le programme mondial de renforcement des services vétérinaires (PVS) de l'OIE. Dès les premières investigations, il est apparu que plusieurs éléments participent à définir les menaces à la santé publique internationale :
- Des variables relatives à la gravité des maladies émergentes ;
- Des variables relatives aux connaissances scientifiques sur ces maladies émergentes et les épidémies ;
- Des variables concernant la gouvernance en matière de santé humaine, animale et végétale ;
- Des variables portant sur l'articulation des fonctions de recherche, d'expertise, d'évaluation et de gestion de risques en France et dans le monde.

Ce travail a eu en définitive pour objectif de :

- Préciser la liste de ces différentes variables et les intégrer dans un plan de collaboration intersectorielle pour la gestion de maladies zoonotiques.
- Élaborer des scénarios fictifs ou modifier des scénarios déjà existants, avec le but d'illustrer une situation qui servira d'exemple pour des ateliers RSI-PVS et des modules de formation sur l'interface homme-animal.

Résultats

Le département de capacités mondiales, alerte et action (GCR), est en charge des travaux de l'OMS en matière de coordination de la mise en œuvre du RSI. Ce département est divisé en plusieurs équipes, parmi lesquels se trouve l'équipe de solutions d'apprentissage et aide à la formation (LST), basé à Lyon.

Cette équipe a développé un kit pédagogique, conçu pour qu'il puisse être utilisé par les institutions et organisations de différents secteurs (santé publique, alimentation et agriculture, transport, voyage et commerce, éducation), afin d'améliorer les capacités des professionnels travaillant dans les différents domaines liés au RSI.

Ce kit, en évolution constante, contient désormais plusieurs modules de formation disponibles, notamment sur la sécurité sanitaire dans le contexte du RSI, les laboratoires et systèmes de surveillance, la collaboration intersectorielle, le RSI et les systèmes de santé et le RSI aux points d'entrée.

A. Module E-learning : introduction à la collaboration intersectorielle à l'interface homme- animal (HAI introduction module)

Ce module de formation individuel dure une heure et demie, et est destiné à toutes les personnes du secteur de la santé impliquées dans la capacité de réponse du RSI.

La formation commence par un scénario qui met en scène un foyer d'une maladie fictive. Au fur et à mesure que l'activité avance, des questions en relation avec la gestion du foyer infectieux apparaissent. L'objectif est de faire réfléchir les participants sur l'importance d'une collaboration à l'interface homme – animal.

Le cadre juridique mondial pour la gestion d'un foyer (RSI – normes de l'OIE) et les outils d'évaluation de l'OMS et de l'OIE, sont ensuite expliqués. Une structure qui résume les actions à suivre dans le futur, face à des menaces pour la sécurité sanitaire internationale, est proposée. Cette structure appelée « l'étoile » (voir ci-dessous), propose un comité de coordination central et des sous-comités que l'on peut adapter à la gestion du foyer. Chacun a ses propres termes de référence et des activités à réaliser.

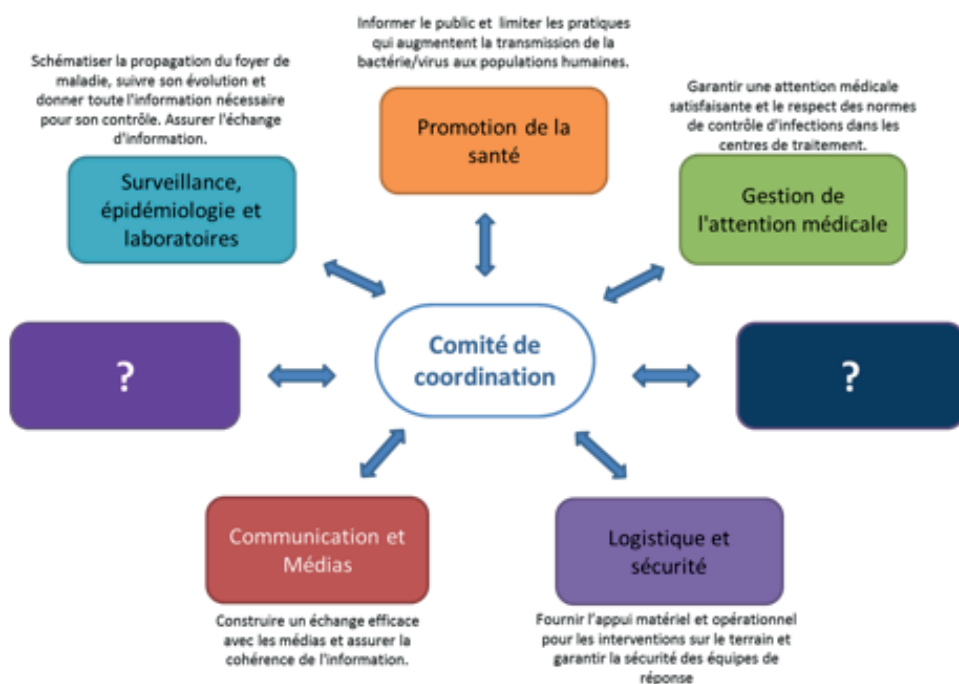


Figure 1 : Cadre opérationnel pour le contrôle d'un foyer de maladie

L'exercice finit avec des exemples de la vie réelle, sur la bonne et la mauvaise collaboration/coordination, qui mettent en évidence l'importance de la communication entre les secteurs. Tout au long de l'activité, des liens avec les documents des organismes officiels, sont disponibles, pour ceux qui désirent approfondir leurs connaissances sur la sécurité sanitaire internationale.

B. Boîte à outils de formation au RSI (IHR training toolkit)

1. Contextualisation du module pour son utilisation dans des pays hispanophones

L'une des missions de mon stage a été de traduire en espagnol les sept activités de formation du module dix de formation à l'interface homme - animal, et de les contextualiser pour son utilisation en Amérique latine et aux Caraïbes.

2. Création d'un cas d'étude

Dans le contexte de l'interface homme-animal, j'ai dû créer des cas d'étude sur des maladies zoonotiques majeures en Amérique latine et aux Caraïbes, pour être intégrés au module dix. L'objectif était d'illustrer à travers d'un cas fictif l'importance de la collaboration intersectorielle dans la gestion d'un foyer de maladie. Les maladies choisies ont été la tuberculose et les encéphalites équine dues à des arbovirus.

La collaboration entre différents secteurs, différentes disciplines et des acteurs multiples et la prise en compte à bon escient de l'épidémiologie locale de la maladie constituent un préalable pour réussir à évaluer le risque et à contrôler les foyers (Ruiz A., Estupinan J, 1992).

Les cas d'étude ont été conçus en suivant la ligne stratégique intersectorielle élaborée pour l'OIE et l'OMS, associé à des activités spécifiques correspondant à chacune des quatre phases de la survenue d'un foyer (prévision et préparation, alerte, contrôle de l'épidémie et activités post-épidémiques) (OMS., OIE, 2014). Ce cadre répartit de manière structurée les devoirs et les responsabilités attribués aux différents comités composés des représentants des acteurs institutionnels et opérationnels impliqués, chaque comité étant doté d'un mandat et de termes de référence précis.

Cette méthode a fait preuves de son efficacité. Elle permet un partage de l'information en temps réel, une cohérence entre les différents aspects de la réponse et l'appropriation de la stratégie par tous les intervenants. Elle pourrait être utilisée pour d'autres maladies zoonotiques, en modifiant les termes de référence selon les besoins.

C. Ateliers « une seule santé » dans une boîte RSI - PVS (One health in a box workshop)

Les ateliers de formation « une seule santé », sont destinés aux autorités de la santé publique, vétérinaires et de l'environnement.

Selon le contexte du pays, certaines maladies zoonotiques sont proposés afin de les aborder lors d'un exercice en groupe (les pays peuvent aussi en proposer eux-mêmes), en utilisant des documents techniques clés (les codes/manuels de l'OIE, les lignes directrices de l'OMS, les stratégies et documents existants dans le pays), avec l'objectif de mettre en évidence ce qui fonctionne et ce qui doit être amélioré en termes de collaboration/coordination entre les secteurs de la santé humaine et animale et pour identifier ce qui peut être fait en synergie avec l'autre secteur.

Pour ces ateliers, ma mission était de réviser et raccourcir ces cas d'étude et de participer à la réalisation des vidéos utilisées lors des ateliers.

Discussion sur la méthode, les résultats et les difficultés rencontrées

Les objectifs de mon stage à l'OMS ont été remplis. Ces 5 mois furent extrêmement enrichissants. J'ai eu l'opportunité de constater sur le terrain l'importance d'un cadre juridique international pour la sécurité sanitaire, dans un monde où les personnes se déplacent régulièrement d'un pays ou d'un continent à l'autre, et où la notion de frontière devient de moins en moins concrète.

Ces menaces sont une source de préoccupation dans l'ensemble des pays, et même si la responsabilité première en matière de soins de santé appartient aux États membres, il est plus efficace de réagir de manière concertée au niveau global, à un grand nombre de problèmes de

santé publique.

Cependant, les écarts de santé entre les différents pays restent considérables, cela s'explique par des niveaux de développement économique différents, par des facteurs culturels, mais aussi par un manque d'échanges entre les différents systèmes de santé. La réduction des écarts de santé et l'amélioration des déterminants de santé s'inscrit dans le long terme.

Face à cette situation, la stratégie consiste alors à sensibiliser au maximum les Etats et à assurer la promotion de modes de vie ou d'environnements permettant d'éviter l'apparition de ces pathologies. Ma visite à la 69ème Assemblée Mondiale de la Santé m'a permis de comprendre que même si les professionnels de la santé et les représentants des pays sont engagés dans la sécurité publique mondiale, les thèmes politiques peuvent interférer et empêcher d'assurer la sécurité des populations à tous les niveaux. Cela peut conduire à l'iniquité, l'insécurité, et le difficile accès aux ressources de base, provoquant alors, un sentiment de frustration et d'injustice.

Conclusion

L'approche « Une seule santé » pour la collaboration intersectorielle décrit dans ce rapport, a été implémenté avec succès lors d'un foyer de fièvre de la vallée du Rift en Afrique. Elle peut être mise en œuvre uniquement pendant la durée d'une crise, mais idéalement elle doit être maintenue, au moins en partie, par exemple, le comité de coordination, car il peut être facilement réactivé pour tout type de crise zoonotique en ajustant les termes de référence des sous-comités (De La Rocque., Formenty P, et al. 2014).

Les services vétérinaires au sens large, contribuent par leurs activités à diminuer certains risques, à augmenter ou maintenir le niveau de production des cheptels, ainsi que le niveau de qualité et de salubrité des denrées alimentaires produites tout au long de la chaîne de production, de transformation, de conservation et de commercialisation à l'échelle nationale et internationale. Ils contribuent ainsi à assurer la sécurité alimentaire des populations et la santé publique (Bonnet P., et al. 2011).

En France, pour plusieurs zoonoses de source animale exclusive, les actions de lutte conduites par les services vétérinaires ont été déterminantes, et c'est grâce à elles que des zoonoses graves ont disparu ou connaissent une régression importante tendant à terme vers leur disparition.

Sur le plan mondial, la coordination entre les diverses institutions des Nations unies et la création de partenariats avec des organisations similaires, a contribué à améliorer la surveillance des maladies dans tous les pays. Cela a permis une détection plus efficace des foyers et une réponse plus rapide lors de leur apparition, ainsi qu'une meilleure transparence et participation des parties prenantes, avec pour résultat une amélioration globale de la santé publique (Nutall I., et al. 2014).

Bilan et prospective de la filière porcine en Allemagne en matière de bien-être animal

Sabine WESSEL-ROBERT, Inspectrice Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 18 avril au 29 juillet 2016 à l'Ambassade de France en Allemagne Service Economique Régional – Pôle Agricole. Mémoire rédigé sous la responsabilité d'Arnaud BRIZAY, Conseiller pour les affaires agricoles

Questions abordées par l'étude¹⁶²

Le bien-être animal est devenu aujourd'hui un enjeu de société qui s'exprime notamment par la demande croissante des citoyens de mieux prendre en compte la sensibilité de l'animal. En France, cette revendication est régulièrement remise à l'ordre du jour par des associations de protection animale, en particulier par la diffusion dans les médias d'images choc de maltraitance animale.

¹⁶² NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Compte tenu de l'actualité française et en concertation avec la Direction Générale de l'Agriculture et de l'Alimentation, il est apparu judicieux, lors d'un stage en Allemagne, d'investiguer la stratégie « bien-être animal » de ce pays et plus précisément dans sa filière porcine, dont la production a connu un développement spectaculaire dans les deux dernières décennies.

Cette note propose une synthèse du mémoire présenté en parallèle pour l'obtention du Certificat d'Études Approfondies Vétérinaires en Santé Publique Vétérinaire. Sa rédaction repose sur une recherche documentaire et les résultats de 18 entretiens auprès de scientifiques (économistes, vétérinaires...), de praticiens, de représentants de la filière porcine, d'associations impliquées dans la protection animales (à l'exception des associations refusant toute forme d'élevage animal) et des autorités fédérales.

I - La prise en compte du bien-être animal dans la filière porcine évolue rapidement en Allemagne

Le constat du profond clivage, qui s'est installé durant les dernières décennies entre la perception sociétale et la pratique agricole, a provoqué de nombreuses réactions en Allemagne.

A - rapport du conseil scientifique de la politique agricole

Le conseil scientifique de politique agricole (WBA) auprès du ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL) s'est emparé du sujet et a publié en mars 2015 une expertise intitulée « Perspectives pour un élevage d'animaux de rente acceptable pour la société ». Partant du constat que les actuelles conditions de l'élevage d'une grande partie des animaux de rente sont inadaptées, ce rapport propose des pistes concrètes d'amélioration et formule trois messages-clés : plus de protection animale est nécessaire, plus de protection animale est faisable, mais plus de protection animale n'est pas gratuit. Le WBA estime à environ 3 à 5 milliards € par an les coûts pour atteindre un niveau « acceptable » de protection animale en élevage.

La stratégie proposée vise d'une part, la construction d'un consensus, politique et sociétal sur l'avenir de l'élevage des animaux de rente et d'autre part, la mise en place de financement pour assurer leur bien-être. La palette des mesures politiques avancées est large et comprend :

- Des standards minimums législatifs supplémentaires ;
- Un label « protection animale » public à différents niveaux d'entrée ;
- Des paiements directs et des compensations dans le cadre de la politique agricole communautaire (PAC) ;
- Des mesures du secteur privé, telle que l'initiative interprofessionnelle des filières viandes pour le bien-être animal (ITW) et des accords professionnels d'autorégulation.

En outre et pour tenir compte de la protection de l'environnement et du climat, le WBA préconise, une réduction significative de la consommation de produits d'origine animale en Allemagne.

Si le rapport n'a pas été accueilli sans protestation, en particulier par les représentants du syndicalisme agricole, il a largement contribué à une plus grande ouverture du dialogue sociétal et a encouragé des réflexions constructives. Cependant les progrès enregistrés en termes concrets sont, de l'avis même des auteurs, très lents.

B - politique fédérale et régionale en faveur du bien-être animal

Pourtant, dès 2014, le BMEL avait mis en place un comité d'experts temporaire et initié des réflexions dans le cadre de son projet « Une question d'attitude - Nouvelles pistes vers plus de bien-être animal en élevage » qui prévoit notamment l'arrêt des interventions non curatives systématiques (coupes de queues, castration). La position du ministre fédéral (CSU, conservateur) consiste à encourager les acteurs à trouver ensemble des solutions innovantes en faveur de la protection animale, sans pénaliser la compétitivité de l'agriculture allemande. Le ministre mise en particulier sur un engagement contraignant volontaire³ des acteurs économiques, comme le récent accord des syndicats de producteurs de volaille de renoncer au raccourcissement du bec, plutôt que sur de nouvelles contraintes réglementaires, mal acceptée par les éleveurs.

Outre les mesures réglementaires et les engagements volontaires, les labels offrant plus de garanties en matière de protection animale ont été identifiés par les acteurs du marché allemand comme un

moyen d'encourager les bonnes pratiques. Il s'agit notamment des systèmes de certifications de production biologique (Bioland, Naturland...) ou de désignations spécifiques censées se placer, en termes de prix, entre les productions conventionnelles et le bio (ex. Neuland ou encore le label de la société protectrice des animaux). Peu connues du grand public et mal mises en valeur par la distribution, les viandes ainsi labellisées ont connu un succès très limité en Allemagne (de l'ordre de 1% du marché de la viande de porc au total).

Devant la demande des associations et du grand public et prenant exemple sur la démarche danoise, le ministre a également annoncé l'élaboration au cours du second semestre 2016 d'un label public de protection animal, dont la mise en place devrait être accompagnée d'une campagne de communication, à l'instar de ce qui avait été fait lors du lancement des certifications bio au milieu des années 2000.

Il faut souligner que la mise en œuvre de la politique du bien-être animal, et notamment les contrôles des services vétérinaires, relève de la compétence des Etats fédérés (les Länder). Une demi-douzaine de ministères chargés de cette politique dans les Länder sont aux mains des Verts, ce qui a conduit à des mesures régionales ambitieuses en faveur du bien-être des porcs. La Basse-Saxe, qui compte 10 millions de porcs, a mis en place une prime à la queue complète de 18 €/porc, assortie d'un accompagnement par un conseiller spécialisé.

C - initiative interprofessionnelle pour le bien-être animal

Une autre voie à portée plus large, a été explorée par les acteurs du marché allemands. C'est une initiative privée, indépendante des pouvoirs publics, même s'ils la soutiennent. L'objectif de l'initiative pour la promotion du bien-être animal (ITW) est de financer des mesures en faveur du bien-être dans les élevages par un fonds alimenté par la distribution à hauteur de 4 cents par kg de viande vendue. Ont été proposées des mesures comprenant un socle obligatoire et des mesures à la carte, applicables dans de nombreuses exploitations pour éviter le piège du segment de niche des labels. Actuellement 2300 éleveurs porcins sur 4800 candidats ont rejoint le programme par tirage au sort, ce qui correspond à 13 millions de porcs (à comparer aux 50 millions de porcs abattus chaque année en Allemagne), tandis que 2500 candidats restent sur liste d'attente.

II - les réflexions techniques conduites outre-Rhin pour l'amélioration du bien-être des porcs sont également avancées

Les pratiques au centre des débats actuels sont la castration et la caudectomie, deux actes portant atteinte à l'intégrité des animaux qui choquent et sont rejetés par les consommateurs allemands. Nos interlocuteurs nous ont signalé que l'usage des logettes individuelles pourrait être un prochain sujet de débat à l'avenir.

1 - Cas de l'abandon de la castration sans anesthésie

Compte tenu de l'inscription dans la loi fédérale de l'interdiction de cette pratique à partir de 2019, échéance avancée à 2017 par certaines grandes chaînes de distribution, les échanges sur les méthodes alternatives sont intenses, sans que tous les aspects techniques, pratiques et économiques aient pour autant été éclaircis.

A- castration avec anesthésie/analgésie

La castration avec anesthésie/analgésie impose l'administration par un vétérinaire d'un anesthésique injectable (kétamine, azepéron), local (lidocaïne, adrénaline) ou gazeux (isoflurane). Les trois techniques impliquent la présence d'un vétérinaire, la formation de l'éleveur et sa disponibilité, afin de prendre en charge les porcelets pour assurer leur retour rapide et sécurisé à la mamelle de leur mère. Comme tout acte chirurgical et toute anesthésie, cette intervention présente un certain risque de perte animale par hémorragie, infection, accident cardiaque, allergique ou autre.

L'équipement d'anesthésie gazeuse représente un coût d'investissement élevé, en dehors du prix des anesthésiques et de l'honoraire vétérinaire qui concerne également les autres méthodes. En outre, l'intégrité physique de l'animal n'est pas préservée. Malgré ces multiples inconvénients, cette méthode reste une alternative pour les exploitations dans l'incapacité, pour des raisons structurelles

ou organisationnelles d'élever des mâles entiers ou immunocastrés. Elle évite toute modification substantielle des modes d'élevage, d'abattage et de commercialisation, et maintient le risque d'odeur de verrat proche de zéro.

b - engraissement des mâles entiers

L'engraissement des mâles entiers demande un plus haut niveau de technicité de la gestion des porcs : régime alimentaire, génétique, organisation de l'élevage, du transport et de l'attente à l'abattoir, afin de minimiser les risques liés à l'instinct sexuel et le comportement agnostique des verrats. Il s'agit d'une part, d'éviter les lésions corporelles provoquées par la plus forte activité et agitation des mâles entiers, et d'autre part, de limiter le risque de développement de l'odeur de verrat.

Souvent évoquées comme dérive dans les élevages de porcs entiers, les morsures de pénis sont un phénomène connu et grave d'un point de vue de la protection animale. Toutefois, les fréquences d'observation sont très hétérogènes et globalement assez faibles, variant d'inexistantes dans de nombreuses exploitations pratiquant l'engraissement de mâles entiers à répandues chez certains éleveurs. De multiples facteurs (génétique, alimentation, conditions d'élevage...) semblent influencer ce phénomène, qu'il convient d'investiguer davantage afin de le maîtriser.

Grâce à une amélioration du rendement et l'absence ou le très faible surcoût, cette alternative est intéressante pour de nombreux éleveurs, qui la maîtrisent généralement assez rapidement, si les conditions structurelles s'y prêtent. Les réticences proviennent parfois de la commercialisation, compliquée par le risque de l'odeur de verrat. Cela concerne surtout les petits établissements d'abattage, ne disposant ni de méthode de détection, ni de filière de transformation pour ce type de viande, alors que les grands groupes se sont déjà organisés pour y faire face.

c - immunocastration

L'immunocastration minimise, après la deuxième injection, les risques comportementaux et d'odeur, sans toutefois les supprimer totalement, ce qui implique une gestion et des structures adaptées en élevage, mais aussi en abattoir.

Afin de bénéficier de l'amélioration du rendement des mâles entiers, la deuxième injection doit être administrée tardivement, obligeant l'exploitant à sécuriser la manipulation de porcs lourds lors de la vaccination, afin de maîtriser le risque de blessures pour le manipulateur et les animaux. Ceci impose souvent l'obtention d'autorisations permettant d'éventuelles modifications structurelles ou des installations (couloir de vaccination, cases d'engraissement séparant mâles et femelles).

Un dispositif d'administration sécurisé est proposé par le fabricant du vaccin, dans l'objectif de minimiser le risque d'auto-injection humaine. Le risque d'infertilité passagère par une auto-injection accidentelle peut tout de même constituer un frein à l'utilisation par certains exploitants. Le niveau d'inconvénients pour l'animal est jugé faible avec seulement deux injections supplémentaires, parmi les nombreuses vaccinations pratiquées en élevage porcin.

L'intérêt de l'immunocastration dépendra principalement de l'acceptation par le consommateur. Il s'agira notamment d'éviter la confusion avec un traitement hormonal, qui pourrait provoquer le refus de la viande issue d'animaux immunocastrés, d'où l'importance d'une stratégie de communication adaptée.

d - conclusion sur les méthodes alternatives à la castration sans anesthésie

Il semble indiqué de proposer les trois alternatives, afin de laisser le choix aux exploitants en fonction des multiples contraintes structurelles, organisationnelles et régionales. Le dialogue entre tous les acteurs de la filière, ainsi qu'avec les consommateurs et leurs efforts conjoints sont indispensables, afin d'aboutir ensemble à des solutions praticables.

Bien que l'échéance législative (2019) et celle imposée par certains distributeurs (2017) soient proches, la maîtrise de tous les aspects et le déploiement sur la totalité du territoire demandera des délais d'adaptation incompressibles à tous les niveaux de la filière, notamment pour garantir la commercialisation à long terme des animaux des différents types (entiers, immunocastrés, castrés sous anesthésie).

2 - Cas de l'abandon de la caudectomie

a - état des lieux sur les méthodes alternatives à la caudectomie

En Allemagne, la réflexion sur les causes de la caudophagie et la recherche de mesures de prévention applicables semble très avancées, sans pour autant garantir la maîtrise du phénomène, qui se révèle très complexe. En absence d'une solution unique, le caractère multifactoriel exige une approche individualisée dans chaque exploitation, où quelques critères-clés jouent un rôle plus important que d'autres.

Les deux leviers primordiaux sont : au niveau de l'animal, un environnement enrichi avec du matériel manipulable, favorisant le comportement d'exploration naturel du porc ; et au niveau humain, la capacité de l'éleveur à reconnaître à temps, les signes de caudophagie débutante, ce qui implique une observation attentive et une bonne connaissance du comportement des porcs. Cette capacité s'affine avec l'expérience, permettant d'intervenir plus précocement pour séparer les porcs « victimes » des porcs « mordeurs ».

La surface disponible est également un élément non négligeable, favorisant le défoulement des porcs sans interférer avec leur besoin de repos à l'abri. Ensuite viennent, par ordre décroissant, la surveillance de la phase critique des premières semaines de vie, suivie par diverses caractéristiques de gestion (durée d'allaitement, alimentation, luminosité, statut sanitaire, température et ventilation), qui exigent un diagnostic individualisé des conditions et pratiques locales.

Le rôle particulièrement favorable de la paille, en tant que matériel manipulable et fibre brute très appréciée par les porcs, est rarement mis en question. Elle provoque par contre fréquemment des soucis d'évacuation dans les systèmes de caillebotis très largement répandus, ce qui limite son utilisation. L'achat de paille, en absence de production céréalière sur site, peut accroître les problèmes liés à son statut sanitaire (contaminations mycotoxines, rouget, tuberculose aviaire). D'autres matériaux manipulables et fibres de remplacement peuvent être proposés dans des dispositifs favorisant le besoin d'exploration par le groin des porcs.

b - conclusion sur les méthodes alternatives à la caudectomie

Toutes les mesures préventives à la caudophagie ont une conséquence directe ou indirecte commune : elles augmentent les coûts des postes main d'œuvre, achats et investissements en diminuant parallèlement, le rendement au mètre carré. S'il est facile de définir et d'évaluer l'indicateur de protection animale par un taux de queues intactes, il faut néanmoins garantir une compensation des surcoûts et admettre un certain taux d'échec sans pénalisation financière.

Dans ces conditions, l'incitation financière, qu'elle soit publique (cas du Land de Basse-Saxe) ou privée (label ITW), apparaît pertinente, tandis que l'interdiction de la section des queues ne semble pas encore opportune à ce stade. Ainsi il semble conseillé d'intégrer les principes de prévention de la caudophagie et de l'abandon de la section des queues dans les critères de subvention et d'autorisation de nouvelles constructions ou de rénovations d'exploitation, en vue d'une interdiction de la section des queues à moyen terme.

Conclusion : points à retenir pour la conduite de la politique de bien-être animal dans la filière porcine française

L'approche allemande pour l'amélioration du bien-être des animaux de rente est le fruit d'une longue histoire nationale de la protection animale, où les mesures fédérales et régionales complètent les initiatives du secteur privé. Sous la pression des associations et du public, mais aussi de scientifiques, les débats sont intenses et les réflexions techniques avancées. Les décisionnaires français pourraient ainsi utilement compléter les démarches hexagonales par les expériences allemandes.

La stratégie allemande est un plan d'action en 10 points dont la moitié concerne directement les animaux de rente (bâtiments, interventions non curatives, abattage, recherche et formation) et reflète la préférence du ministre fédéral pour les engagements volontaires des acteurs des filières animales aux contraintes réglementaires. Elle repose notamment sur des projets limités dans le temps et dont les points d'avancement sont communiqués régulièrement.

Le ministère fédéral veille cependant à valoriser les avancées allemandes au niveau européen, en

s'alliant à ses homologues hollandais, danois et dans une moindre mesure suédois et belges. Il est possible que les standards techniques et les autres outils (par exemple l'étiquetage bien-être) portés par ces pays finissent par s'imposer au niveau de l'Union européenne de manière réglementaire ou commerciale (cahier des charges des distributeurs).

Ces pays étant exportateurs de porc et concurrents de la France sur les marchés mondiaux, il convient pour les pouvoirs publics comme pour les organisations professionnelles françaises de suivre de près les évolutions actuelles dans ces pays et de participer activement aux groupes de travail et aux procédures européennes. Ainsi, les acteurs de la filière française seront-ils en mesure d'anticiper les changements, d'orienter les éventuels textes réglementaires, voire de contrer des projets qui leur seraient défavorables.

Aide à la mise en place de la réglementation dans les abattoirs de volailles et lagomorphes dans le Rhône et réflexion sur l'intérêt d'un pôle volailles

Mohamed ZAROURI, Vétérinaire Officiel Algérien, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 14 mars au 24 juin 2016 à la Direction départementale de la protection des Populations du Rhône. Mémoire rédigé sous la responsabilité de Dr. Christine FONTAINE (Vétérinaire responsable des abattoirs de volailles).

Questions abordées par l'étude¹⁶³

L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) européen a conduit une mission d'audit en juin 2013 en abattoir de volailles et lagomorphes en France. Le but de cet audit est d'évaluer l'organisation des autorités compétentes et de déterminer les dispositifs nationaux mis en place pour le contrôle officiel des viandes de volailles, conformément aux exigences prévues par la réglementation européenne. L'OAV a relevé dans son rapport plusieurs manquements graves et non conformités aux règles du contrôle vétérinaire et du respect du bien-être animal dans les abattoirs de volailles.

D'une part à l'issue des résultats de cet audit et d'autre part suite aux images de maltraitance animale dans des abattoirs, diffusées par les médias, un renforcement des effectifs des services d'inspection des établissements d'abattage de volailles et lagomorphes a été engagé à partir de 2015.

La mission d'inspection en abattoir, est une mission régalienne, un enjeu de la santé publique et de la protection des animaux. En France, l'application des règles de sécurité sanitaires des aliments et la protection animal est basée sur des textes d'initiative nationale et des textes inspirés de la réglementation européenne et ou internationale.

La réglementation européenne a mis en place une série de règlements pour encadrer l'hygiène et la sécurité des aliments. L'ensemble de ces règlements se regroupent dans ce qu'on appelle le « paquet hygiène ». La création du paquet hygiène a pour but d'harmoniser le niveau de la sécurité sanitaire. Il est applicable à toutes les denrées alimentaires et à tous les exploitants du secteur alimentaire.

Le règlement (CE) 854/2004 du parlement européen et du conseil exige la présence en permanence d'un vétérinaire officiel lors des inspections ante et post mortem, quelle que soit le volume de production des établissements d'abattage des volailles. L'instruction technique 2015-17 du 8 janvier 2015 est mise en place pour renforcer la présence des services de contrôle des établissements d'abattage de volailles et lagomorphes.

Chaque exploitant du secteur alimentaire est responsable de la conformité et de la sécurité des produits pour les critères qui leurs sont liés.

L'article 17 du règlement (CE) 178/2002 responsabilise les exploitants du secteur alimentaire, en établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, fixe les grands principes de cette réglementation. Ces principes sont basés principalement sur une

¹⁶³ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

obligation de résultats et non de moyens.

Le règlement (CE) 854/2004, Annexe I, section II, chapitre III, A, permet aux états membres d'autoriser le personnel en abattoirs de volailles/lagomorphes à réaliser des tâches incombant aux auxiliaires officiels, notamment le contrôle à la réception des animaux vivants et les inspections ante mortem et post mortem.

La réglementation européenne organise les contrôles officiels des autorités compétentes dans le règlement (CE) 854/2004 du parlement européen, ce texte est plus spécifique pour le contrôle des denrées d'origine animale destinés à la consommation humaine.

D'après le premier article, cela concerne seulement les établissements concernés par le règlement (CE) 853/2004, il vient donc compléter les règles générales des contrôles officiels du règlement (CE) 882/2004. Cette réglementation définit le rôle des services de contrôle officiel au niveau des abattoirs de volailles et notamment la participation du personnel pour certaines tâches de contrôle avec et sous la responsabilité des services de contrôle compétent. La législation communautaire identifie deux catégories d'agents de contrôle en abattoir : les « vétérinaires officiels » et les « auxiliaires officiels ».

En France, la participation du personnel de l'abattoir aux tâches d'inspection est encadrée par les deux textes décret 2011-2090 du 30 décembre 2011 (relatif à la participation du personnel d'abattoir au contrôle de la production de viande de volailles et de lagomorphes) et l'arrêté du 30 décembre 2011 (relatif à la participation du personnel d'abattoir au contrôle de la production de viande de volailles et de lagomorphes).

L'instruction technique DGAL/SDSSA/2015-17 du 08 janvier 2015, cette dernière décrit les missions des services vétérinaires d'inspection en abattoirs de volailles. Cette instruction technique actualise et clarifier les missions des agents du service vétérinaire en abattoir de volailles et de lagomorphes ainsi que le temps de présence minimaux au sein de ces établissements d'abattage.

La filière des viandes de volailles regroupe l'ensemble des étapes de la production primaire, des élevages de sélection des reproducteurs et de production des œufs à couver à l'élevage des volailles dites de chair et des étapes de la transformation de ces oiseaux de chair de l'abattage- habillage (première transformation) à la troisième transformation (élaboration de produits complexes). La notion de filière comprend également tous les acteurs intervenant à chaque étape, comme par exemple les agro-fournisseurs, les opérations économiques qui se déroulent à chacun des niveaux techniques et les mécanismes et institutions qui permettent de gérer et de coordonner l'ensemble. La filière avicole de chair française se caractérise par sa diversification de production, à la fois en termes d'espèces et de segments de marché intra-espèce, tant au niveau de la production standard que sous signe de qualité, ce qui constitue un atout. Toutefois, à l'intérieur de chacun de ces segments, fournisseurs et distributeurs ont multiplié les références.

Le poids économique de la filière avicole en France comprend 4 aspects :

- Les accoueurs comprennent plus de 120 entreprises créant ainsi près de 6500 emplois. On y compte 1200 élevages de reproduction représentant ainsi 1,1 millions de m² de la superficie d'élevage.

- Les éleveurs représentent quant à eux 15 millions de m² de superficie en bâtiments sur 27 900 bâtisses. Ils comptent au nombre de 14 000 dont 4 000 sont d'appellation labels.

- Les fabricants d'aliments comportent 340 usines représentant plus de 4000 emplois. Annuellement les fabricants d'aliments produisent plus de 7 000 000 tonnes d'aliments de volaille dont 3 800 000 tonnes de céréales. Cette production compte pour 33% de la production d'aliments de bétail.

- Finalement les industriels comportent 170 entreprises recensées soit près de 25 000 salariés. On y retrouve 677 établissements d'abattage.

La direction départementale de la protection des populations du Rhône a pour but de créer un pôle volaille, qui englobe toute la filière volaille dans le département du Rhône. L'harmonisation des contrôles des services d'inspections en abattoir de volailles et l'un des objectifs de mon stage au sein du service Protection et Santé Animales (PSA).

Mon stage s'est déroulé au niveau du service Protection et Santé Animales précisément en abattoir de volailles sous la direction du vétérinaire responsable des abattoirs de volailles. La principale

mission consistait à évaluer et à établir des dispositifs pour le bon fonctionnement et l'harmonisation du travail des services vétérinaires au sein des abattoirs de volailles.

Parallèlement, on a étudié les dossiers d'agrément des abattoirs de volailles dans le département et mis en place des dispositifs pour harmoniser et mettre à jour les différents dossiers.

Les abattoirs de volailles, au nombre de 5 abattoirs dans le département du Rhône. Le plus grand abattoir est l'abattoir de CORICO appartient au groupe LDC (plus de 21 000 tonnage annuel de dindes). En fin les quatre autres abattoirs se sont : l'abattoir de GAEC du Vieux Relais, l'abattoir Délices paysans de Val de Reins, l'abattoir de Volasud et l'abattoir Le fermier de l'Ain. Ces abattoirs ont une capacité d'abattage annuelle entre 30 et 50 tonnes. Il existe également grand nombre d'établissement d'abattage non agréé (EANA), au nombre de 72 EANA réparties sur ... communes dans le Rhône.

L'abattoir de CORICO du groupe LDC (la ville de Monsols) consiste prioritairement à la majorité de mon travail. Cet abattoir à une production annuelle qui dépasse le 21000 tonnes, ce qui nécessite la présence en permanence des services de contrôle officiel selon l'instruction technique 2015-17 du 8 janvier 2015.

A partir de l'analyse de la situation du contrôle effectué en abattoir de CORICO, deux principales actions contribuant à améliorer le fonctionnement des services vétérinaires à CORICO ont été réalisées durant ce stage. Elles consistent en deux actions :

1) Mettre en place des fiches de fonctionnement des services vétérinaires au niveau de l'abattoir de volailles, en ce qui concerne les missions des auxiliaires officiels et du vétérinaire officiel.

Dans le cadre de ce stage d'amélioration du fonctionnement de l'SVI, et également dans le but de répondre aux exigences concernant la maîtrise et l'application de l'instruction technique 2015-17, le règlement (CE) 854/2004 et le respect du bien-être animal (notamment l'instruction technique 2016-94)

Ce document c'est un outil de rappel de fonctionnement des services vétérinaires d'inspection en abattoir de volailles, il décrit les principales missions du vétérinaire officiel et des auxiliaires officiels avec des références règlementaires et législatives.

Notamment, il sert à aider les nouveaux arrivants en abattoir à mieux connaître et réaliser plus facilement leurs missions.

2) Mettre en place des outils supports pour l'application des tâches du contrôle journalier et des enregistrements. Ils permettent d'assurer la traçabilité et la bonne exécution d'une tâche.

- Grille de contrôle journalier.

- Grille de suivi des alertes.

- Grille d'inspection générale du fonctionnement de l'abattoir.

En parallèle à l'abattoir de CORICO, on a également travaillé à l'organisation du recrutement pour la prochaine personne qui occupe le poste de l'auxiliaire officiel après le départ en retraite de l'ancien axillaire officiel dans l'abattoir de CORICO à Monsols. On a réalisé une affiche de recrutement, celle-ci a pour but de de décrire les responsabilités liées au poste de l'auxiliaire et le profil de la personne recherchée. On a préparé l'entretien d'embauche avec les qualités de compétence et connaissance requise pour assurer le poste aux bons candidats.

La DDPP du Rhône a l'intention de l'harmoniser et la mise à jour des dossiers d'agrément des abattoirs de volailles dans le Rhône. Durant mon stage, j'ai travaillé sur les dossiers de trois abattoirs : Volasud, GEAC de Vieux Relais et Délice paysans de Val de Reins.

Pour faciliter l'étude de dossiers et sur la base de la note de service DGAL/SDSSA/N2012- 8119 du 12 juin 2012, on a établi deux grilles.

- Une grille qui résume toutes les pièces jointes à fournir pour les services de la DDPP.

- Une deuxième grille qui résume les documents à présenter lors de l'inspection sur site.

A la fin de chaque grille un tableau récapitulatif qui présente toute non-conformité et les pièces manquantes dans le dossier d'agrément. A partir de ce tableau un courrier est envoyé à l'attention de chaque responsable d'abattoir pour compléter leur dossier.

Un autre tableau annexé le dossier de l'abattoir (tout le dossier : dossier d'agrément, les rapports

d'inspection et les courriers) a pour but de lister toutes les inspections faites dans chacun des abattoirs avec les éléments suivants : les non-conformités mineures, moyennes et majeures, les constats, les actions correctives de l'exploitant et la suite du dossier. Ce tableau permet de donner une vision globale sur l'abattoir depuis la première inspection jusqu'à la dernière pour les agents qui ne connaissent pas l'abattoir ; pour le suivi de l'abattoir et voir est ce que l'exploitant respecte les instructions données par la DDPP et sa réactivité vis-à-vis les déficiences révélées au sein de son exploitation.

D'autres missions ont été faites à l'abattoir de Villefranche Sur Saône (Le fermier de l'Ain). Un renforcement de contrôle dans cet abattoir a pour but d'une part pour la vérification du respect du bien-être animal principalement lors de la saignée conformément à l'instruction technique DGAL/SDSPA/2016-94 du 09/02/2016 (organisation des contrôles officiels relatifs à la protection animale en abattoir au moment de la mise à mort et des opérations annexes), qui prévoit des contrôles journaliers sur l'efficacité de l'étourdissement et absence de signe de vie avant les opérations annexes à la mise à mort et la vérification du respect de la réglementation en matière de bien-être en contrôlant les opérations d'abattage rituel. Et d'autre part pour l'inspection tout le long de l'abattage parce que cet abattoir est sous un agrément conditionnel qui nécessite un renforcement des inspections.

Recommandations :

Dans le cadre de l'amélioration des missions des SVI en abattoir de volailles dans le Rhône, spécialement à l'abattoir de CORICO (Monsols). Nous recommandons de :

- Utiliser de la méthode de travail testé dans ce rapport, pour garantir un niveau de supervision officielle suffisant pour la réalisation des contrôles officiels exigés par l'annexe I à la fréquence établie au chapitre II, section III, du règlement (CE) n° 854/2004, en particulier des inspections ante mortem et post mortem et par l'instruction technique 2015-17 du 8 janvier 2015.
- Prévoir deux auxiliaires officiels pour accomplir les missions (suffisamment formés pour travailler en abattoir de volailles) sous la responsabilité du vétérinaire officiel.
- Renforcer les contrôles d'inspection dans les autres abattoirs de volailles ayant un tonnage annuel moins de 300 tonnes, par la programmation des visites inopinées répétées plusieurs fois par dans l'année.

Soit les responsables d'abattoirs de la DDPP69 qui programment ces missions d'inspection en fonction des jours de fonctionnement de ces abattoirs. Soit le VO ou l'AO qui s'occupe de CORICO programme ces missions d'inspection.

Pour but de mieux connaître et organiser les dossiers des abattoirs de volailles et de comprendre quelles informations contenues dans les documents étaient à intégrer, à supprimer ou à mettre à jour. Nous recommandons :

- D'utiliser les grilles proposées dans ce rapport, pour garantir harmonisation et le bon suivi des abattoirs de volailles dans le Rhône.

Regrouper le suivi des élevages avicoles, les abattoirs des volailles et les tueries avicoles dans un seul service dans le but de créer un véritable pôle volailles dans le Rhône. « De la fourche à la fourchette »

Problèmes rencontrés durant mon stage :

Au cours de mon stage, le vétérinaire officiel responsable de mon stage a eu un accident le 10 mai 2016, et suite à cet accident il est en arrêt maladie pour 50 jours. Depuis cet accident je ne pouvais pas continuer le travail dans les abattoirs de volailles. Par contre j'ai participé pour faire les prélèvements dans le cadre des PSPC (plan de surveillance et plan de contrôle) en abattoir de volailles de CORICO avec deux agents de la DDPP.

Mesures de biosécurité pour lutter contre la tuberculose bovine : Synthèse, leviers réglementaires et (financiers)

Marius TIDJANI, Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire, 2015-2016

Cadre de réalisation

Mission réalisée du 11 avril au 22 juillet 2016 à la DRAAF Bourgogne Franche-Comté.

Questions abordées par l'étude¹⁶⁴

L'étude concerne une maladie contagieuse zoonotique la tuberculose bovine, dont l'évolution au cours des dernières années, soulève de nombreux questionnements dans les mesures d'évaluation et de gestion. En effet, elle peut affecter l'ensemble des animaux vertébrés vivants, mais son impact économique est encore plus notable chez les bovins, au vu des conséquences possibles au niveau des échanges avec les pays voisins et les pays tiers.

Le stage effectué à la DRAAF Bourgogne Franche Comté a pour objectif de faire le point sur la maladie et les mesures d'endiguement possible, en insistant sur celles qui sont de nature préventive. Pour ce faire, c'est depuis le point focal représenté par la CIREV en Côte d'Or que l'étude a été conduite. Elle s'articulera en trois points et se conclura par des recommandations et la proposition d'un cahier des charges sur les mesures jugées indispensables pour lutter contre la maladie. Le premier point concernera les définitions et les généralités sur la tuberculose et la biosécurité. Le deuxième sera centré sur les méthodes et matériels utilisés et le dernier rassemblera les résultats et les constats d'observation.

I Généralités et définitions

Généralités

De nombreux constats d'enquêtes épidémiologiques ont permis de noter qu'une forte proportion de cheptels se retrouve à nouveau contaminée par la tuberculose bovine alors qu'un épisode infectieux précédent est encore en mémoire. Ce phénomène de recontamination est de plus en plus fréquent dans certaines zones du pays conduisant à la mise en place d'action permettant de comprendre ce qui se passe et éventuellement ce qu'il faut faire pour tenir l'objectif assigné aux acteurs en charge de la lutte : L'éradication de la tuberculose du territoire national.

Les enseignements relatés ici ont été relevés dans d'autres pays et ont permis, là où les études ont été plus poussées, d'en pointer du doigt les origines possibles et d'envisager des actions pertinentes de lutte. En France, divers constats relatifs à la santé animale, ont conduit à la tenue des états généraux du sanitaire en 2010 doublé en cela, de la mise en place de nombreuses instances de suivi des maladies animales, dont celle de la plate- forme d'épidémio surveillance de la santé animale (Plateforme ESA). C'est de ces réflexions que sont nées les cellules interrégionales d'épidémiologie vétérinaire (CIREV) en 2012/2013, après celle du comité national de lutte contre la tuberculose bovine.

Le rôle joué par les CIREV dans l'analyse épidémiologique des situations reste déterminant dans l'exploitation et la valorisation des données récoltées, ainsi que dans la conduite même des enquêtes et investigations épidémiologiques. Ce rôle est reconnu aussi au niveau de la mise en œuvre des éléments de communication entre les partenaires tant locaux que nationaux.

Définition

La tuberculose bovine est une maladie infectieuse, contagieuse zoonotique due à diverses espèces de Mycobatéries dont la plus commune est Mycobaterium bovis. Elle fut inscrite dans la liste de maladies réglementées et depuis 2013 dans la liste des dangers sanitaires de première catégorie en France et sur la liste des principales maladies animales de l'organisation mondiale de la santé animale (ex OIE).

¹⁶⁴ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

C'est une maladie connue de longue date. Les premières descriptions ont été faites par Fracastor, suivies, plus tard par Pasteur, Calmette et Guérin, Koch, Laennec, Roux, Toussaint etc.

La maladie est une affection dont l'évaluation et la gestion revêtent un triple enjeu dans le domaine de la santé animale :

Sur le plan économique par le nombre de cheptels concernés : une trop forte incidence de la maladie est susceptible de remettre en cause le statut indemne du territoire français. Ce statut obtenu en 2001 est une des exigences en matière de commercialisation des bovins, édictées dans la Directive Européenne n° 64-432 CEE modifiée. Le commerce des bovins, représente une source importante de revenus pour la France.

Sur le plan Socio historique et sanitaire, elle fut l'une des premières maladies qui ont contribué à façonner les réseaux socio sanitaires des politiques publiques. C'est grâce à la lutte contre cette maladie que la profession vétérinaire a trouvé une assise solide au sein des différentes filières d'élevage et de santé.

Enfin, le caractère évolutif atypique de la maladie lui donne une importance dogmatique notable. La tuberculose se contracte par plusieurs voies, la plus fréquente étant la voie respiratoire (inhalation d'aérosol contenant les bacilles lors de contact mufle à mufle par exemple). D'autres voies sont possibles : digestives, urine, lait, fèces etc. Elle a fait l'objet de lutte individuelle puis collective dirigée par l'Etat depuis plusieurs décennies maintenant. L'objectif prioritaire de cette lutte est son éradication à l'horizon 2040 objectif envisageable après déjà plus de 80 ans de lutte collective. Et pour atteindre cet objectif plusieurs voies et moyens de lutte sont préconisés dont plus récemment, la biosécurité.

L'entrée en jeu des moyens de prévention et de préservation : la biosécurité

Il n'est pas aisé de donner une définition de ce concept de biosécurité qui semble nouveau au niveau des élevages bovins. De même, les premières traces au sein des textes réglementaires remontent seulement à une vingtaine d'années, lors des épisodes de fièvre aphteuse, des maladies porcines, suivis des influenzas aviaires hautement pathogènes. Les inquiétudes soulevées par les menaces de pandémie mondiale, dont le syndrome respiratoire aiguë sévère (SRAS) restent encore une actualité prégnante. De nombreux auteurs ont donné une définition de ce concept. Et parmi ceux-ci nous avons retenu la notion des « 5 B » d'après Saegerman et coll. Il est toujours bénéfique de se référer à ces définitions pour garder à l'esprit ce que chaque vocable rassemble en général.

Il est cependant important de noter que cette notion a fait l'objet de nombreuses études menées au niveau des organisations internationales dont la FAO, l'OMS, l'OMC et l'Union Européenne en passant par les différentes publications émises par ces entités. Tout ceci a été complété par des initiatives locales aboutissant dans la plupart des cas à des recommandations de protection des élevages (et c'est le sujet qui nous concerne). Signalons que le Règlement 2016/429 en son paragraphe 23, en fait une bonne recommandation sous cette maxime simple « prévenir vaut mieux que guérir ».

La biosécurité vise donc à tout mettre en œuvre pour que la maladie ne survienne pas, ne resurgisse pas, ne se maintienne pas. Eliminer totalement la maladie des endroits où elle est. En un mot son éradication. Les enseignements qui doivent être dispensés aux détenteurs des animaux sont les suivants :

« La biosécurité repose sur une approche stratégique et intégrée de l'analyse et de la gestion des risques pesant sur la vie et la santé des personnes et des animaux. Elle rassemble l'ensemble des mesures de gestion et des mesures matérielles destinées à réduire le risque d'introduction, de développement et de propagation des maladies »

Et pour faire face à la problématique qui sera soulevée, le Comité national de lutte contre la tuberculose, a commandé au GDS France, l'édition et la mise à disposition des éleveurs d'un document destiné à communiquer sur les mesures de biosécurité. Ce qui fut fait, avec un résultat non satisfaisant pour le moment, par manque de prise en main des recommandations.

II La problématique : Au cœur de la zone

« Les gens constatent que leurs animaux sont contaminés encore et encore... Et ils ne font rien ! Ils prennent les indemnités, ils ne font pas ce qu'on leur dit de faire et on en est là ! »

Le stage s'est déroulé en Côte d'Or, dans une zone où la tuberculose revêt un caractère endémique. Cette zone est parcourue par deux cours d'eau, dénommés l'Ouche et l'Ozerain formant deux vallées dans lesquelles subsistent des élevages de bovins dont la production (de brouillards) est tournée, essentiellement vers l'échange avec d'autres pays Européens (l'Italie en l'occurrence) et accessoirement vers l'exportation à destination des pays tiers. Dans cette zone, subsistent aussi des foyers de tuberculose, que les mesures de lutte habituelles (abattages totaux ou partiels) n'arrivent pas à endiguer. On note une recrudescence du nombre de cheptels recontaminés, certains à plusieurs reprises (jusqu'à 4 épisodes de tuberculose en 10 ans). Ce qui à la longue non seulement, met à rude épreuve tous les programmes de lutte, mais aussi constitue une menace pour le statut officiellement indemne, reconnu à la France depuis 2001.

Les enseignements tirés de divers enquêtes épidémiologiques, mettent en avant le rôle joué par :

- Le parcellaire très morcelé des élevages qui induit des contacts fréquents et répétés des bovins de différents élevages par-dessus des clôtures parfois absente ou défectueuses
- La faune sauvage abondante dans cette zone. La présence de la mycobactérie responsable de la tuberculose, a été confirmée au sein de cette faune, chez différentes espèces dont les plus représentatives sont les blaireaux et les sangliers.

Méthode d'étude : conduite du stage

L'objectif poursuivi par ce travail est triple. Premièrement, il s'agit de mener une démarche intuitive pour savoir pourquoi les mesures recommandées, pour protéger les cheptels, ne sont pas prises en compte par les éleveurs. Puis, nous avons complété cette démarche de nos constats et résultats (faisant suite à des entretiens avec les acteurs). Finalement nous proposons des leviers d'actions qu'il serait possible de mobiliser pour espérer obtenir des résultats. Nous avons clos ce travail en formulant des recommandations doublées de la proposition d'un cahier des charges.

Nous avons, constituée avec l'aide la CIREV, une liste d'éleveurs que nous sommes allés rencontrer, munis d'un guide d'entretien fort utile. Nous avons aussi pu rencontrer d'autres acteurs concernés, de près ou de loin, par la tuberculose (chasseurs, GDS, administrations, etc.).

Matériel : recueil des données

Nous avons puisé nos ressources dans ce qui est disponible au sein de la bibliographie complétée avec des éléments (écrits ou non) mis à notre disposition par la CIREV, la DDPP, la DRAAF et divers sites. La DRAAF a mis à notre disposition des véhicules qui nous ont permis d'aller à la rencontre de nos interlocuteurs. Nous avons pu bénéficier aussi d'un local équipé au sein même de la CIREV/ DRAAF à Dijon. Les entretiens avec nos interlocuteurs ont été enregistrés à l'aide nos téléphones portables et retranscrits pour exploitation.

III Résultats constats conclusifs recommandations - cahier des charges.

Les pratiques d'élevage (hébergement, alimentation et abreuvement) sont presque les mêmes entre élevage. Les productions de brouillard(e)s suivent un séquençage assez régulier, rentrant dans un cadre collectif professionnel. Les vallées présentent un relief dont les sommets sont recouverts d'un abondant couvert végétal qui sert de repaire aux animaux sauvages. Les prés sur lesquels les bovins paissent sont situés, pour la plupart, à la lisière de ces couverts dont ils ne sont séparés qu'avec des clôtures simples, s'il en existe. L'étanchéité entre ces deux faunes est mal assurée. Les contacts fréquents sont possibles aisément. Les éleveurs allaitants utilisent de nombreuses parcelles pour le pâturage de leurs bovins, les contacts entre cheptels sont multiples.

Les entretiens nous ont conduit à nous rendre compte que les différents acteurs impliqués ne saisissent pas l'importance des mesures préconisées. Et parfois, ils s'en moquent éperdument. De même, les règles relatives à la garde et à la circulation des animaux ne sont pas assez maîtrisées. La consultation des correspondances entre les administrations et les administrés, mêmes si elles sont encourageantes pour certains groupements d'acteurs (GDS, GTV) ne sont pas suivies par tous. Ce qui met à mal la démarche engagée.

« L'action à conduire doit rester collective ! S'il ne subsiste qu'un seul foyer, l'éradication sera un objectif vain ».

Nous avons pu relever différentes non conformités relatives à la protection des cheptels. Elles ont

trait à la promiscuité fréquente avec la faune sauvage, possible avec le voisinage mais aussi dans la conduite courante de l'élevage (clôture défaillante, divagation, contact). Certaines ont rapport à l'alimentation, à l'abreuvement, à l'isolement du voisinage, au remembrement territorial, parfois même, en relation avec les simples guides de bonnes pratiques, notamment dans la garde et la circulation des animaux, etc.

Une prise de conscience de l'application des mesures de biosécurité semble timidement prendre la mesure des actions à conduire, avec certains protocoles d'étude en cours au sein de la CIREV. Les acteurs rencontrés ont soutenu être sensibilisés à la problématique, mais avouent pour bon nombre, que les mesures préconisées sont nouvelles pour eux, D'autres mettent en avant l'incompréhension des mesures ou encore le manque de moyens ou de temps. Nous en avons rencontrés qui soutiennent qu'il ne faut rien faire, ou qu'il ne sert à rien de faire quoi que ce soit : « la maladie est là depuis longtemps, elle a toujours été là ! » ou alors « la nature reprendra ses droits ; ce sont les animaux domestiques qui ont donné ça à la faune sauvage, ce n'est qu'un juste retour des choses ! »

Les leviers financiers sont possibles à mobiliser en sollicitant le fond Européen d'aide de développement de l'espace rural (FEADER) au sein de programmes de développement ruraux (PDR). Les dossiers sont gérés au niveau des directions départementales des territoires (DDT). Et pour ce faire, une action de « lobbying » viendrait à point nommé.

Recommandations

Elles s'adressent à divers acteurs :

- A l'administration, un renforcement réglementaire, une meilleure coordination,, tout en conservant un fonctionnement lui permettant de faire preuve de réactivité, de complémentarité, de concertation et de transparence. Elle s'appuiera à chaque étape sur la communication, pour ce faire. C'est semble-t-il, ce qui a manqué à la plaquette éditée par GDS France. La gestion de l'espace rural nécessite de l'entente entre les services localement (notamment avec l'ONEMA, les services fiscaux etc.), de l'accompagnement, mais aussi de la fermeté quand il en faut.
- Organisme à vocation sanitaires et organismes à vocation vétérinaire continuer l'animation et la concertation avec l'administration, prévoir du lobbying (auprès des DDT/ FEADER) pour faire entendre l'appel à l'aide des éleveurs et pour mettre en exécution les mesures de biosécurité.
- Aux éleveurs, mettre en application ce qui est recommandé dans la plaquette informative et s'approprier les enseignements du cahier des charges. Respecter, au minimum les guides de bonnes pratiques et préconisations réglementaires.
- Autres acteurs, s'impliquer davantage dans la gestion de la problématique tuberculose localement dans un climat apaisé, concerté et synergique.

Proposition d'un cahier des charges

Il est basé sur les recommandations et fait appel à des dispositifs mis en place dans d'autres pays. Il fait appel au « bon sens » en matière de conduite de l'élevage. Le présent cahier des charges comprend un certain nombre de conduites importantes à respecter. Certaines conduites sont assimilables à de simples règles de bonnes pratiques hygiéniques. Protéger son cheptel, permet de se protéger, de protéger son voisin, son pays. L'éradication de la tuberculose n'est pas une utopie et c'est un objectif qui concerne un large collectif.

Groupes d'études scientifiques et techniques

Crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages

Cécile BALON, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 2ème année, 2015-2017 et Bérengère REVOLLAL, Inspectrice Elève de la Santé Publique Vétérinaire 1ère année, 2016-2018

Commanditaire : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la Mer dans le cadre du GT Santé et biodiversité, du PNSE 3. Rapport réalisé sous la direction de Marc Artois (Chargé de mission ENSV)

Questions abordées par l'étude¹⁶⁵

Depuis de nombreuses années, la France a été marquée par des crises sanitaires, impliquant des animaux sauvages. Les animaux sauvages peuvent en effet jouer le rôle de réservoir de maladies transmissible ou en être les véhicules directs. Les animaux sauvages « n'appartiennent à personne » au regard du droit, la mise en œuvre de mesure de protection ou de prévention, (gestion des crises) est donc à la charge de l'Etat, dont les services doivent faire face à ces situations avec des moyens limités et la plupart du temps dans un contexte conflictuel.

Dans le cadre d'un groupe de travail (« Santé et biodiversité » du Plan National Santé Environnement n°3), le bureau de la Faune et Flore au Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, a passé commande auprès de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires d'un travail visant à étudier avec une approche relevant des sciences humaines et sociales, quatre crises sanitaires impliquant la faune sauvage.

L'objectif de ce travail (en cours à la date de remise de ce rapport préliminaire) est de tracer le déroulement de ces quatre crises, d'identifier les acteurs qui sont intervenus ou interviennent encore, et de recueillir leurs opinions sur ces crises et leur gestion. Il s'agit donc de réaliser un retour d'expérience de ces crises afin d'identifier les éléments de réussite de la gestion sanitaire et ceux qui ont soulevé des difficultés sur le plan social ou politique, dans un but d'amélioration.

A cette fin, le travail a été divisé en trois étapes : La première partie, à dominante technique, a été réalisée par notre Groupe d'Etude Scientifique et Technique (GEST) afin de produire le présent rapport. La deuxième partie constitue le cœur de la commande, sera réalisée par un Groupe d'Etude des Politiques Publiques (GEPP), composé de six élèves de l'ENSV et de leurs encadrants. Enfin, un travail de synthèse et d'approfondissement est envisagé par la suite sous forme d'un stage de longue durée, à l'horizon du second semestre 2017. Le GEST aura permis de définir le sujet, de documenter les différentes situations épidémiologiques d'intérêt et de présenter, sous forme synthétique les quatre crises choisies comme exemple d'étude.

L'objectif de notre GEST est donc triple : Il s'est agi dans un premier temps de définir la notion de crise sanitaire impliquant la faune sauvage. Cette définition fondamentale a permis ensuite d'établir une liste des crises sanitaires répondant à la définition. Le cadre de notre étude était la France continentale au cours des cinquante dernières années. Dans la liste des situations d'intérêt, quatre crises sanitaires impliquant la faune sauvage ont été choisies en tant qu'objets d'études pertinents, et sont présentés dans ce rapport sur un plan strictement épidémiologique (dates, lieu, espèces impliquées, nature de la pathologie, résumé factuel des événements).

¹⁶⁵ NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

Dispositif d'aide au diagnostic, Etude de préfiguration

Claudine GIRARDO, Elise PICHON, Hélène RENAULT, Linda SALAME et Agnès SCHRYVE, Inspectrices Elèves de Santé Publique Vétérinaire 2ème année, 2015-2017

Commanditaire : DGAL (MAAF)

Questions abordées par l'étude¹⁶⁶

Au cours des vingt dernières années, les enjeux liés à la santé animale ont considérablement évolué. En France, la situation sanitaire est favorable, mais les crises récentes liées à des émergences appellent à une vigilance renforcée. Deux crises marquantes illustrent ce point : l'apparition d'une fièvre catarrhale ovine atypique à sérotype 8 dans le Nord de la France en 2006, et l'arrivée depuis les Pays-Bas du virus Schmallenberg en 2011.

Actuellement, la surveillance des dangers sanitaires, définis réglementairement par l'article L201-1 du code rural et de la pêche maritime, repose sur différents dispositifs. La Plateforme de surveillance épidémiologique en santé animale -la Plateforme ESA- a pour but d'améliorer la qualité de cette surveillance et de s'assurer que les différents dispositifs permettent de détecter le plus précocement possible les dangers sanitaires présents en France ou menaçant le territoire. La vigilance repose principalement sur la surveillance événementielle, c'est-à-dire sur la déclaration de toute suspicion clinique par les acteurs de terrain. Toutefois, compte-tenu du faible nombre de suspicions déclarées chaque année, l'hypothèse d'une sous-déclaration d'émergences est probable.

Le terme *émergence* vient du latin *emergere* signifiant « *sortir de* ». Une émergence peut être définie comme l'apparition de cas et la diffusion significative d'une maladie qui n'avait jamais été observée auparavant dans une zone géographique donnée ou chez une espèce donnée (Calavas *et al.*, 2015). Les maladies dont l'incidence pourrait augmenter du fait de conditions propices à leur transmission y sont ajoutées par d'autres auteurs (Desenclos *et al.*, 2005) et sont alors qualifiées de potentiellement émergentes.

Le projet consiste à étudier la faisabilité d'une mise en place en France un dispositif de détection et de signalement de phénomènes de santé anormaux ou inhabituels. Ce *Dispositif d'Aide au Diagnostic* (DAD) pour les vétérinaires praticiens aurait un double objectif : l'objectif premier serait d'apporter une aide organisée aux vétérinaires praticiens, face à des phénomènes pathologiques complexes, inhabituels et/ou inexplicables dans les élevages de bovins, d'ovins et de caprins. Le fait de collecter les informations sur les cas rapportés au dispositif devrait permettre d'exercer une surveillance non spécifique sur l'ensemble du territoire français. Un tel dispositif devrait avoir par ailleurs un rôle indéniable dans le maintien et le développement des compétences du réseau des vétérinaires praticiens (Calavas *et al.*, 2015).

Le Cnesa a confirmé l'intérêt d'une telle étude. Le DAD s'intégrerait aux travaux de la Plateforme ESA. Celle-ci est actuellement composée de neuf membres : la DGAI, l'Anses, la SNGTV, GDS France, Coop de France, Adilva, le Cirad, la fédération nationale des chasseurs et l'ONCFS. Son pilotage est assuré par le Comité national d'épidémiosurveillance en santé animale (Cnesa) (Calavas D., Fediaevsky A., *et al.* 2012).

L'étude de préfiguration du DAD vise à esquisser des modèles de fonctionnement du DAD, à savoir un modèle fonctionnel, un modèle organisationnel et un modèle économique.

Pour réaliser ce travail, des objectifs opérationnels ont été mis en évidence :

- Comprendre le fonctionnement de dispositifs français ou européens d'aide au diagnostic afin de s'en inspirer. Le benchmarking a concerné les structures suivantes :
 - le CAPAE (Centre antipoison animal et environnemental de l'Ouest) de Nantes,
 - le CNITV (Centre national d'informations toxicologiques vétérinaires) de Lyon,
 - le GD Animal Health à Deventer (Pays Bas),
 - Vetofocus.

166 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

- Etudier l'intérêt des vétérinaires praticiens pour cet outil d'aide au diagnostic lorsqu'ils sont confrontés à des phénomènes anormaux. Pour réaliser cet objectif, des entretiens qualitatifs semi-directifs ont été réalisés avec des vétérinaires praticiens ;
- Réaliser un état des lieux sur l'aide au diagnostic proposé par les quatre écoles nationales vétérinaires en médecine rurale et appréhender leur implication potentielle dans le DAD. Des professeurs des quatre écoles vétérinaires ont été sollicités pour un entretien non directif au sujet du DAD ;
- Analyser les données recueillies lors des enquêtes pour construire un modèle fonctionnel répondant aux attentes des acteurs de terrain. Toutes les informations recueillies ont alimenté la réflexion des modèles de fonctionnement du DAD autour des éléments suivants :
 - Pour le modèle fonctionnel, préciser le périmètre du dispositif ; proposer une procédure de réponse aux appels, un arbre de décision et une procédure d'intervention ; réfléchir à l'articulation avec les autres dispositifs de surveillance.
 - Pour le modèle organisationnel, identifier les besoins en ressources humaines pour l'animation de ce dispositif ; proposer des entités administratives et techniques pour le pilotage et l'animation.
 - Pour le modèle économique, réfléchir au portage financier et avoir une première idée des ressources financières nécessaires.

Groupes d'études des politiques publiques

Crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages : quels retours d'expérience pour mieux gérer demain ?

Cécile BALON, Alice DELARUE, Marie-Claude LEMAISTRE, Hélène RENAULT, Nathalie RIVEROLA et Hervé SEVESTRE, sous la direction de Marc ARTOIS et Sébastien GARDON (chargés de mission à l'ENSV)

Commanditaire : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la Mer dans le cadre du GT Santé et biodiversité, du PNSE 3

Questions abordées par l'étude¹⁶⁷

A travers cette étude, il a été question d'illustrer les enjeux de la santé environnementale confrontés à ceux de la santé publique. En effet, le lien entre environnement et santé est de plus en plus établi. Ce sont les liens entre santé et biodiversité qui vont nous intéresser ainsi que leurs interactions. La proportion des maladies émergentes humaines originaires de la faune et de la flore sauvages augmente. Les espèces sauvages ont un rôle à la fois de réservoir et/ou de vecteur des maladies. Elles peuvent aussi être des sentinelles alertant l'homme de la présence de maladies qui pourraient lui être dommageables. Si depuis longtemps la transmission entre faune sauvage et faune domestique est vérifiée, la faune sauvage semble de plus en plus être une « menace » directe pour l'homme. Les nouveaux risques qui peuvent émerger « sous l'influence de changements globaux » renforcent la possibilité de survenue de nouvelles maladies liées à des bouleversements au sein des écosystèmes. C'est une approche de plus en plus écologique des maladies qui se développe. Cette étude trouve sa place au sein des actions du troisième plan national de santé- environnement (PNSE3). Elle précède une étude générale sur un recensement des crises sanitaires en France qui impliquent la faune et la flore sauvages. Parmi ces crises, quatre d'entre elles ont été choisies par un groupe de travail du PNSE3 (GT1) afin d'étudier de manière générale la gestion des crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages. Les crises sont les suivantes : l'épisode d'Influenza aviaire de 2006, la maladie de Lyme, la brucellose dans le massif du Bargy et le cas de l'Ambroisie. Avoir une vision globale de la gestion de crise impliquant la faune ou la flore sauvages a pu se faire au travers de la comparaison et de la mise en parallèle des schémas propres aux quatre crises étudiées.

Plus globalement, ce qui nous a intéressés est ce glissement du risque à la crise ; cette transition entre la gestion de l'inconnu, de la menace, et la gestion d'une situation critique, et les conséquences de la crise dans la manière de gérer pour le futur. Ces crises interrogent aussi le rapport au temps de l'administration. Comment l'administration peut-elle les gérer dans le temps ? Comment anticiper les crises ?

L'aspect nouveau, émergent, de ces maladies, révèle un certain inconnu, à la fois en termes de savoirs, mais aussi, et donc, en termes de cultures institutionnelles.

Plusieurs types de crises sont ainsi mis en relief, à la fois crises des savoirs, crises institutionnelles mais aussi crises de confiance. De plus, les maladies émergentes ont aussi une dimension politique, c'est la question de la confiance des gouvernés dans leurs gouvernants en matière de santé publique. Ainsi, que nous disent nos quatre cas de la gestion de crise ? Quelle est la spécificité de nos crises et en quoi ont-elles des conséquences sur la manière de gérer des problèmes de santé publique ? Dans quelle mesure ont-elles une gestion différenciée ?

Nous nous sommes demandés plus généralement comment le système d'acteurs de la santé s'organisait pour garder le monopole de la lecture de la problématique de la sécurité sanitaire. Mais aussi quelles pistes d'améliorations était-il possible d'entrevoir afin d'envisager un retour d'expérience partagés entre tous les acteurs mobilisés pour diverses raisons sur les crises en santé

167 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

animale et végétale.

Afin de préciser ces éléments et de répondre à notre problématique nous avons interrogés les acteurs représentatifs de chaque crise lors d'entretien individuel, de visu ou par téléphone. Nous avons ainsi réalisé 25 entretiens du 19/01/2017 au 24/02/2017. Ces entretiens ont été étayés par des recherches bibliographiques et la consultation de documents divers.

Nous avons divisé notre travail en deux parties, le premier par une approche sociologique des organisations, du jeu d'acteurs et de la genèse des problèmes publics dans le cas des crises sanitaires. Ensuite à partir des retours d'entretiens et de la bibliographie nous avons discutés de pistes d'amélioration de la gestion de ces crises impliquant la faune et la flore sauvages.

I. De nouveaux enjeux, de nouvelles complexités

Nos quatre maladies font toutes crises au sens où elles remettent en cause des savoirs préexistants. Ce sont toutes les quatre des maladies ouvertes à de nouveaux acteurs, qui bouleversent les schémas traditionnels de gestion de crises. Comment, plus précisément, l'Etat est-il concurrencé dans son monopole de gestion de la santé publique ?

La maladie de Lyme et l'allergie induite par l'ambrosie étudiées de manière conjointe nous ont permis de saisir des dynamiques d'institutionnalisation par le bas de maladies émergentes incluant la faune ou la flore sauvage. Elles révèlent un rôle de relais des associations de malades dans la mise à l'agenda de nouvelles problématiques. Les victimes tentent de faire reconnaître leurs maladies afin que l'Etat se charge de gérer les incertitudes.

Plus généralement les controverses autour des maladies émergentes traduisent la lutte entre des savoirs alternatifs et réinterrogent la notion de « vérité scientifique ». Le propre de ces maladies émergentes est un certain flou autour de maladies dont les causes et les conséquences sont encore plus ou moins définies.

A l'inverse les cas de la brucellose dans le Bary et de l'Influenza aviaire différent, du fait de leur encadrement par l'Etat et de leur existence dans la réglementation. Ces deux maladies sont des dangers sanitaires de première catégorie, soumis à une lutte obligatoire. Elles sont intégrées à une préservation des intérêts économiques en jeu.

La réunion de la flore et de la faune sauvages s'explique par cette conception de santé environnementale. L'aspect « sauvage » représente un risque global. L'association faune/flore sauvage est un duo constructif à étudier, car elle présente des caractéristiques communes, elle conduit à gérer, plutôt qu'à maîtriser, ce qui est immaîtrisable.

La gestion du « sauvage » est complexe du fait de sa dimension hautement symbolique. Le sauvage existe-t-il encore malgré une anthropisation progressive de l'environnement ? L'opposition entre nature et culture est de moins en moins vraie en France où il n'y a plus de dichotomie et d'opposition nette entre les deux concepts.

La nature est toujours reliée à l'homme et dépendante de l'homme du fait de son classement en tant que désirable ou à l'inverse indésirable, envahissant, préjudiciable à sa santé. C'est une relation d'attraction/répulsion selon le contexte et le rapport utilitariste de l'homme.

La gestion des maladies infectieuses liées à la faune et à la flore est empreinte de ces dimensions complexes. Le cas de l'ambrosie nous révèle la difficulté de gérer ce qui n'est pas forcément visible et reconnaissable, mais aussi épars.

S'il est établi qu'il existe des particularités de la faune et de la flore sauvages, néanmoins il n'y a pas de statut unifié, il n'est pas unique mais multiple. Il est possible de distinguer différentes étiquettes apposées aux espèces sauvages et ainsi différents niveaux de protection. Selon la nomenclature, il existe des degrés de protection différents.

Les cas de la brucellose dans le Bary et de l'Influenza aviaire, de la maladie de Lyme mais aussi de l'ambrosie sont plus globalement des témoignages d'une remise en cause progressive de la gestion de ces maladies impliquant la faune ou la flore sauvage. Elles interrogent des manières de faire, des manières de faire avec ou sans acteurs, elles remettent en cause ce monopole étatique, du point de vue « évaluateur » et du point de vue « gestionnaire ».

Si les acteurs traditionnels de la santé publique constituent une communauté épistémique au sens où ils partagent des diagnostics communs, l'arrivée de nouveaux acteurs, tels que la société civile, les

médias et, du fait de la transversalité des sujets, des acteurs liés à l'environnement et à l'agriculture semble remettre en cause cette idée d'une seule gestion.

Les maladies émergentes impliquant la faune et la flore sauvages ont des conséquences, du fait de leur nouveauté et de leurs aspects transversaux², sur la gestion en elle-même. D'autres acteurs veulent participer, d'autres participent. Plusieurs acteurs s'invitent dans le débat public, plusieurs types de légitimités s'affrontent.

Le traitement médiatique des crises sanitaires est particulièrement symptomatique de ce décalage entre gestion traditionnelle et gestion « nouvelle » des crises. Ce ressenti d'un manque de cohérence entre réalité et traitement médiatique des crises transmettent à la fois l'idée, d'une part, d'une potentielle mauvaise gestion et d'autre part, d'un emballement politico- médiatique.

Cela nous parle de la conception du risque que l'on a, de notre acceptation du risque, mais aussi du poids de la science dans la gestion des crises sanitaires, le poids de la « vérité », et des modes de diffusion de l'information.

Ainsi qu'est ce qui fait la réussite d'une gestion de crise ? Comment mieux gérer avec de nouvelles données ? Comment s'adapter ?

C'est face à une prise de conscience d'une gestion différente et de l'émergence d'autres légitimités dans la santé publique qu'il va s'agir de réfléchir sur la transformation de l'Etat et de son rôle dans les crises sanitaires, c'est réfléchir à la question du management du changement.

A partir de nos constats, comment penser ce changement ? Comment l'accompagner ? En d'autres termes quelles sont nos recommandations ?

li. Quelques jalons de réflexion pour des pistes d'amélioration

Dans les faits, la gestion de la faune sauvage semble être calquée sur celle de la faune domestique. Si le parallèle est fait avec les animaux d'élevage, la gestion du sauvage est beaucoup plus complexe. D'une part, le sauvage existe au sein d'un espace illimité, il vit au sein d'un écosystème et est ainsi entouré de diversité, d'effets de dilution, face à des espèces domestiques qui ont été choisies et confinées. La question même du statut de la faune sauvage diffère de celui de la faune domestique. Les espèces sauvages sont qualifiées de *res nullius*, c'est-à-dire qui n'appartiennent à personne. Elles sont sans surveillance, mais partie intégrante du patrimoine naturel, l'homme se doit de les préserver dans un but d'intérêt général. Les espèces sauvages sont donc différentes à la fois par leur statut juridique et par leur environnement.

Ainsi, comment gérer sanitaire la faune sauvage ? Dans quelle mesure alors peut-on agir ou contrôler la faune sauvage pour nous protéger des problèmes sanitaires ?

L'exemple de la brucellose dans le Bary démontre bien cette impossibilité du calquage de la gestion de la faune domestique sur la faune sauvage. Aux mesures d'abattage massif s'opposent l'idée d'une autre gestion possible comme par exemple la vaccination. Deux types de gestion, ou plutôt deux types de visions de (la gestion de) l'animal s'opposent, toutes deux s'appuyant sur une analyse des risques, sur une analyse de l'efficacité des mesures préconisées. C'est pour marquer la différence de statut et ainsi permettre une gestion différenciée de la faune sauvage que les environnementalistes s'opposent aux mesures d'abattage total afin qu'elles ne deviennent pas un référentiel de gestion sanitaire de la faune sauvage. Derrière ces oppositions, l'idée est surtout de se détacher d'une vision où le raisonnement appliqué pour la faune domestique l'est pour la faune sauvage.

Le cas de la brucellose dans le Bary réinterroge ainsi la cohérence de l'Etat dans la gestion de ces espèces sauvages.

Avec cet exemple nous pouvons voir que les mesures de gestion sont liées à une analyse des risques. L'idée n'est pas de tout maîtriser, mais de mieux maîtriser. Ce type de gestion nécessite de revoir les objectifs attendus : veut-t-on éradiquer les maladies ou cohabiter avec elle de manière durable? Cette question sous-entend la nécessité de hiérarchiser les risques et d'accepter les plus minimes.

Dans cette mesure, comment s'organise cette gestion ?

Face au constat de l'apparition de nouvelles légitimités, comment en rendre compte et comment organiser la démocratie sanitaire ?

La notion de démocratie sanitaire renvoie à l'idée d'une nécessité de rapprocher les domaines, scientifiques et profanes. Plutôt qu'une réalité sanitaire, il y a des réalités sanitaires. La démocratie sanitaire correspond à l'implication de la société civile. Elle se fait au moyen d'un apprentissage mutuel entre les publics scientifiques et profanes (forums hybrides). Mais aussi par une diffusion des savoirs scientifiques et d'une acculturation par les sciences collaboratives.

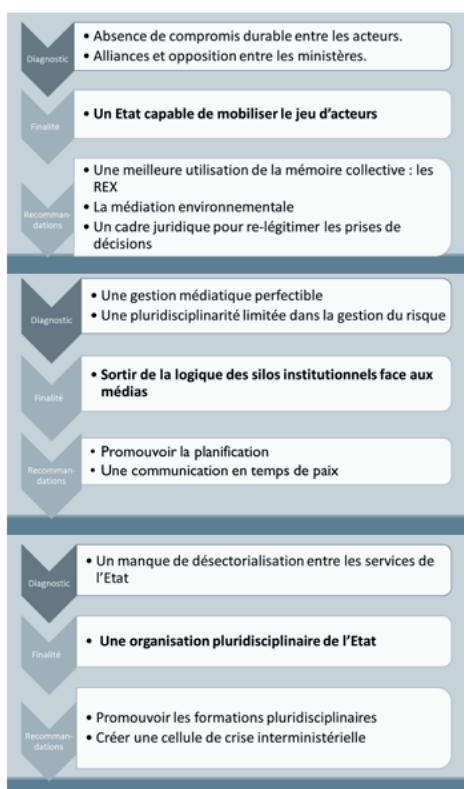
C'est dans cette mesure que l'on peut penser au cadre d'une nouvelle gouvernance sanitaire, à la fois plus ouverte au public, par la médiation comme outil au service de la décision, mais aussi plus encline à d'autres domaines autres que la santé, tel que l'environnement ou l'agriculture.

Derrière la thématique de la gestion de la faune et de la flore sauvages, il y a une véritable réflexion sur la gestion de questions transversales au niveau des politiques publiques. Nos crises étudiées, de par leurs aspects transversaux, à la croisée des disciplines nécessitent un décloisonnement dans les manières de faire. Plus concrètement cela passe par davantage de dialogue, mais aussi de retours d'expériences interministériels. Dans la logique de l'approche « One Health », il est nécessaire de sortir d'un fonctionnement bureaucratique et d'une organisation en silos. Il y a un besoin d'acculturation entre les ministères afin de mieux appréhender l'analyse et la gestion de questions impliquant la faune sauvage et plus globalement les questions à la croisée de la santé et de la biodiversité.

Cette nouvelle gouvernance sanitaire doit pouvoir s'appuyer sur un renouvellement des formes d'expertises. La gestion de la faune et de la flore sauvages est souvent considérée comme complexe du fait de son imprévisibilité et des incertitudes quant à la définition de situations comme plus ou moins à risques.

Cette nouvelle gestion peut se caractériser par de nouvelles attitudes face aux risques. L'association des différents groupes d'intérêts peut permettre de réconcilier les expertises, afin d'associer les savoirs socio-économiques aux savoirs scientifiques. La gestion des crises impliquant la faune et la flore sauvages si elle ne peut pas se prévoir, doit pouvoir être anticipée au mieux pour développer les aptitudes des différents acteurs face aux crises. Concrètement être davantage dans l'intégration des acteurs entre eux et dans le dialogue, pour éviter à la fois les crises des savoirs, les crises institutionnelles, et les crises de confiance. En d'autres termes limiter l'urgence et les conflits pour être dans la gestion sur mesure.

L'Etat doit ainsi se positionner en tant que garant de la médiation environnementale et comme facilitateur de compromis dans les questions incluant la faune et la flore sauvage.



Le cheval et le moustique : des acteurs politiques ? La fièvre West Nile en Camargue, entre patrimoine menacé et enjeu de santé publique

Claudia ALLEMAND, Sarah BOURGINE, Claudine GIRARDO, Blandine IVART, Quentin PAUCHARD et Agnès SCHRYVE, sous la direction de Gwenola LE NAOUR (Maître de conférences à SciencesPo Lyon)

Commanditaire : Institut Français du Cheval et de l'équitation (IFCE) et l'observatoire des maladies infectieuses équinées en région méditerranéenne (OPIUM via le Fonds Eperon géré par l'INRA.

Questions abordées par l'étude¹⁶⁸

Cette étude nous a été commandée par l'Observatoire des maladies infectieuses en région méditerranée (OPIUM). Initialement, celle-ci devait s'orienter vers la perception du risque et de la vaccination de la fièvre West Nile par les éleveurs de chevaux en Camargue. Suite à la rencontre avec l'ensemble des membres d'OPIUM, il nous est apparu indispensable d'étudier le jeu des multiples acteurs qui gravitent et interagissent autour de cette maladie, qu'ils soient publics, privés, sanitaires, économiques ou touristiques, etc. La délimitation de l'étude a également été définie en prenant en compte d'autres travaux. D'une part, une étude sociologique sur les éleveurs de race Camargue est prévue dans la continuité de notre travail. D'autre part, une étude économique sur les coûts engendrés par l'épizootie de fièvre West Nile de 2015 est menée par des membres d'OPIUM. L'écosystème de la Camargue est favorable au développement des moustiques et à l'accueil d'une avifaune variée. Les premiers sont responsables de maladies vectorielles telles que la dengue, le chikungunya ou encore la fièvre West Nile. Les seconds sont réservoirs de la fièvre West Nile. Transmise à l'homme et au cheval par les moustiques du genre *Culex*, la fièvre West Nile se révèle être dans la majorité des cas asymptomatique. Mais elle peut également se traduire dans de rares cas par des symptômes nerveux graves (méningite, encéphalite) pouvant entraîner le décès de l'individu. Cette caractéristique fait d'elle un danger sanitaire de première catégorie, dont la prise en charge et la gestion sont assurées par l'État.

Cette maladie et ses implications réglementaires sont indéniablement liées à l'histoire de la Camargue. Apparue dès les années 1960, elle disparaît jusqu'à refaire surface à partir des années 2000 par épisodes ponctuels saisonniers. L'épisode de l'année 2000 a marqué les mémoires des autorités et des acteurs locaux, trouvant un relais dans les médias en raison du contexte d'épidémie et d'épizootie nord-américain et de ses conséquences sur des événements culturels forts (annulation de courses de chevaux, du salon du cheval). Le traumatisme associé à cet épisode, doublé d'une meilleure connaissance de la maladie, a entraîné un allègement des mesures de gestion de la fièvre West Nile en 2004 et la rédaction d'un guide commun de procédures de lutte contre le virus West Nile par le MAAF, le MASS et le MEDDE. En 2012, une circulaire est réalisée par ces ministères et permet d'organiser et de coordonner les actions des acteurs au sujet de la surveillance animale (chez les chevaux, les oiseaux et les moustiques) et humaine de la maladie ainsi que de sa gestion. Un cadre réglementaire est donc défini pour la surveillance et la gestion de cette maladie. Cependant, il est intéressant de s'interroger sur l'interprétation et l'acceptation de la politique de gestion sur le terrain à l'heure actuelle. Alors même que cette maladie a un lourd passé en Camargue, comment les acteurs économiques, politiques, touristiques et sanitaires s'impliquent-ils dans la gestion des épidémies et épizooties de fièvre West Nile ?

Ce travail a pour objectif de mieux appréhender les dynamiques entre acteurs dans leurs relations avec le territoire, et de percevoir des éléments sociologiques et politiques en lien avec la gouvernance sanitaire de la fièvre West Nile en Camargue.

Notre but a été de comprendre la façon dont la fièvre West Nile perturbe un système d'acteurs en équilibre instable, à travers différentes questions :

168 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

- De quelle manière les acteurs se saisissent-ils des enjeux des épidémies et épizooties West Nile sur le territoire camarguais ?
- Quel est le niveau de connaissance de la maladie et de ses conséquences par les acteurs impliqués ? Comment perçoivent-ils le risque et les mesures de gestion de la maladie ?
- De quelle manière la fièvre West Nile peut-elle permettre de repenser la gouvernance sanitaire d'un territoire ?

Pour répondre à ces problématiques, nous nous sommes d'abord appropriés le sujet en réalisant l'état de l'art de la fièvre West Nile sur le territoire camarguais. Le volet sociologique de notre étude s'est basé sur 18 entretiens semi-directifs, en personne ou par téléphone, avec des acteurs du secteur public ou parapublic de la santé animale, de la santé humaine, des collectivités territoriales ainsi que des acteurs privés. Une analyse transversale des entretiens a permis de croiser les données recueillies et d'alimenter notre étude. En intégrant les principes de l'analyse des politiques publiques, nous avons pu explorer les enjeux et limites de la gouvernance sanitaire en place et en déduire des recommandations. Ces points font l'objet des parties suivantes.

Une gouvernance sanitaire en place et effective

Du propriétaire équin contactant son vétérinaire pour une suspicion de fièvre West Nile à l'agent de la Direction Générale de la Santé qui rédige une note d'information relative à la réapparition de la fièvre West Nile, de nombreux intervenants sont impliqués sur la thématique de la fièvre West Nile. Ces acteurs, issus d'horizons variés et aux attentes à la fois différentes et complémentaires, présentent tous un point commun : leur implication dans la surveillance et la gestion de la maladie. Nous avons pu définir deux coalitions principales d'acteurs : l'une opérant sur le volet animal de la maladie et l'autre sur le volet humain. Cette dualité d'acteurs offre l'opportunité de combiner les connaissances de chacun et ainsi d'atteindre un objectif commun, celui de la protection de la santé publique - notamment au travers de la sécurisation des dons de sang et d'organes vis-à-vis du virus West Nile. Cette coopération est permise par la mise en place d'un cadre réglementaire détaillé : la circulaire interministérielle DGS/RI1/DGALN/DGAL n°2012/360 du 1er octobre 2012, relative aux mesures visant à limiter la circulation du virus West Nile en France métropolitaine. Ce document, établi par les différents ministères impliqués peut être vu comme un instrument de politique publique. En effet, il prévoit et définit les rôles de chacun ainsi que le circuit de l'information depuis la mise en évidence des cas équins ou humains jusqu'à la mise en œuvre des mesures de gestion associées. Afin de faciliter l'atteinte des objectifs, différents outils viennent compléter cet instrument. Un formulaire de déclaration des cas équins est notamment utilisé pour recueillir les informations épidémiologiques nécessaires. Une cartographie des cas équins peut ainsi être établie pour mieux appréhender le contexte de diffusion de la maladie et adapter les mesures de gestion à une zone géographique définie. Des études sont menées actuellement pour améliorer l'état des connaissances sur la maladie, et notamment définir l'impact des caractéristiques environnementales sur l'émergence de la fièvre West Nile.

Toutefois, si la gouvernance sanitaire de la fièvre West Nile semble bien établie sur le territoire, des points de faiblesses ont été mis en évidence et expliquent en partie le difficile maintien de la motivation des acteurs sur le terrain.

Les faiblesses du système actuel

Les différents entretiens menés ont révélé une diversité de perceptions des acteurs, à la fois en matière de gravité de la maladie chez le cheval et l'homme mais également en matière de finalité des mesures de gestion. En effet, la gravité de la fièvre West Nile est minimisée par certains acteurs qui l'estiment peu fréquente et en général bénigne. D'autres cependant insistent sur la sévérité potentielle des symptômes, pouvant entraîner le décès de l'animal ou de l'individu, et mettent en avant un enjeu essentiel : la sécurisation des dons de sang et d'organes. Cet enjeu n'est pas encore ancré dans l'esprit de l'ensemble des acteurs. Ces différences de perception de la maladie et de ses enjeux aboutissent à une implication variable des différents acteurs. Si certains définissent la fièvre West Nile comme un enjeu majeur, nécessitant d'approfondir les recherches et de prioriser l'action

publique sur ce sujet, d'autres ne ressentent pas un tel besoin d'investissement. Ces différences de perception contribuent à la fragilité de la mise à l'agenda politique de la problématique de la fièvre West Nile. Cette fragilité apparente est en outre alimentée par une intermittence des épisodes dans le temps, à l'origine d'un désintéressement progressif de certains acteurs vis-à-vis de la fièvre West Nile et d'une dilution des connaissances acquises. La prédominance d'autres maladies vectorielles comme la dengue ou le chikungunya, mais également de problématiques environnementales telles que la gestion de l'eau, viennent accentuer ce phénomène. La multiplicité des acteurs, source d'enrichissement, peut également présenter un obstacle dans la mise en œuvre de la surveillance et de la gestion de la maladie. Des difficultés de communication entre les parties prenantes et de transmission d'informations sont mises en avant par cette étude. Malgré un cadre réglementaire défini, les échanges ne sont pas toujours opérationnels et les rôles de chacun pas toujours connus. Les scientifiques créent des liens informels et captent un sujet pour lequel les connaissances méritent d'être approfondies. Cependant, le retour vers les acteurs de terrain semble difficilement réalisé. Les acteurs de proximité, éleveurs, propriétaires, élus locaux, se trouvent de ce fait moins sensibilisés aux conséquences de la fièvre West Nile. Face à ces constats, des recommandations ont été formulées.

Améliorer la gestion : vers une meilleure coordination des acteurs

Une des principales difficultés est d'assurer la circulation des informations d'un bout à l'autre de la chaîne d'information, du terrain jusqu'aux décideurs. Pouvoir prendre une bonne décision suppose d'avoir les bonnes informations au bon moment. Une meilleure coordination permettra une meilleure gestion de la maladie.

Le tableau ci-dessous présente les recommandations en ce sens.

	Organiser des retours d'expérience après chaque épisode de fièvre West Nile, en intégrant les acteurs nécessaires à une approche <i>One Health</i> .
	Envisager un renforcement de la place des acteurs environnementaux dans le dispositif.
	Envisager de définir un acteur <i>leader</i> plus marqué et plus visible de l'ensemble des acteurs, qui viendrait renforcer l'animation et la coordination de l'ensemble des acteurs.
	Favoriser le rapprochement entre les deux canaux de déclaration des cas équins.
	Réviser la circulaire interministérielle de 2012.

Améliorer la surveillance : vers une meilleure sensibilisation des acteurs

Une autre difficulté importante est de maintenir l'attention des acteurs et leur motivation quant à la surveillance de la maladie. Une meilleure sensibilisation des acteurs, sur différents thèmes, permettra de renforcer cette surveillance. Le tableau ci-dessous présente les recommandations en ce sens.

	Sensibiliser les acteurs aux enjeux de la fièvre West Nile, en mettant davantage en avant la problématique des dons de sang.
	Sensibiliser les acteurs, notamment du côté de la santé animale, sur les mesures de gestion.
	Développer des outils de sensibilisation accessibles à tous.

Ce travail a permis de dégager une vision d'ensemble des acteurs impliqués dans la surveillance et la gestion de la fièvre West Nile, de mieux comprendre les rôles de chacun et d'identifier des points d'amélioration, sans prétendre à l'exhaustivité.

Lyme, une maladie chronique ? Analyse d'une controverse

Florence AUVRAY, Charlotte BERTHELOOT, Sabrina DEHAY, Elise DESSASIS, Elise PICHON et Linda SALAME, sous la direction de Sébastien GARDON (Chargé de mission à l'ENSV)

Commanditaire : Santé Publique France

Questions abordées par l'étude¹⁶⁹

La maladie de Lyme, appelée aussi borréliose de Lyme, est une zoonose, maladie infectieuse articulaire, neurologique et cardiaque. C'est une maladie infectieuse bien individualisée sur le plan microbiologique (*Borrelia burgdorferi sensu lato*), épidémiologique, clinique, sérologique, même si les tests diagnostiques sont, à ce jour, imparfaits.

La maladie de Lyme est transmise à l'Homme par piqûres de tiques du genre *Ixodes ricinus* infectées par *Borreliae* sp.. Les contaminations des humains, en France métropolitaine, sont plus fréquentes à la période d'activité maximale des tiques, correspondant au début du printemps jusqu'à la fin de l'automne et dans les forêts et les pâtures.

Certaines estimations présumant l'existence de plus de 300 000 nouveaux cas annuellement aux Etats Unis, ainsi que 65 000 en Europe. Au niveau national, le nombre de cas moyen annuel de borréliose de Lyme est estimé à 29 000 cas vus en médecine générale de ville selon le réseau épidémiologique de l'Institut National de Veille Sanitaire, avec une grande disparité affectant d'avantage l'Est et le Centre que l'Ouest et le Sud méditerranéen.

Chez l'homme, les manifestations cliniques de la maladie sont diverses. La forme primaire se manifeste généralement par l'apparition d'un érythème migrant. Les formes secondaires (phase de dissémination du germe) comportent de façon variable des localisations neurologiques, articulaires, cardiaques, cutanées... La phase tertiaire correspondant à une forme non diagnostiquée précocement et/ou non traitée, caractérisée par des signes le plus souvent objectifs cutanés, neurologiques ou articulaires, qui seraient liés à la bactérie, à des phénomènes immunitaires ou dysimmunitaires.

De nombreuses polémiques sont apparues concernant l'existence ou non d'une forme chronique de la maladie de Lyme. La présence de symptômes continus est aujourd'hui sujet à débat, et est expliquée par une pluralité de théories diverses. L'existence ou non de la maladie de Lyme chronique est devenue un vrai sujet de controverse, dont s'est emparée une pluralité d'acteurs. Le débat a émergé tout d'abord au sein de la sphère scientifique. Par la suite, l'expérience des malades organisés en association, a contribué à diffuser cette controverse dans l'espace public, dont se sont emparés les médias puis la sphère juridique et enfin politique.

L'objectif de l'étude est de réunir une documentation aussi complète que possible sur les controverses associées à la maladie de Lyme chronique en mêlant différents types de médias (revues scientifiques, journaux, web, revues de vulgarisation, littérature « grise », entretiens, éventuellement blogs et données de première main, etc.). Nous avons déterminé les acteurs clefs à interviewer et nous avons réalisé des entretiens semi-directifs. Le but de cette étude est de décrire le plus soigneusement possible les positions des différents acteurs, la dynamique des débats ainsi que la nature, trajectoire des arguments, leur interprétations médiatiques, ainsi que les explications de leurs évolutions.

Afin d'étudier les différents enjeux de cette controverse il est alors intéressant de l'étudier au vu des différentes dimensions, à savoir premièrement selon une analyse scientifique, par la suite au vu du cadre sociétal, de la dimension juridique et politique, afin d'en soulever une possible médiation.

La maladie de Lyme revêt une forme clinique qui peut être polymorphe et complexe. Dans certains cas, les patients présentent des symptômes subjectifs et non évaluables par les professionnels de

169 NDLR : Les éléments qui suivent sont une reproduction sans modification du résumé du mémoire établi par son auteur

santé ou les tests biologiques. Le diagnostic clinique est alors difficile voire impossible à déterminer avec certitude.

De nombreux patients, présentant ces symptômes non objectivables, se retrouvent alors en errance diagnostique, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner sur le plan psychologique ou social. La situation se complexifie encore avec de nombreuses incertitudes persistant sur le plan scientifique et une communauté scientifique divisée entre plusieurs paradigmes.

La majorité des acteurs se positionnent donc en faveur d'un traitement efficace, au moins pour les phases primaires et secondaires de la maladie. Mais l'incertitude liée au tableau clinique polymorphe de la forme tardive et les résultats parfois aléatoires des traitements lors de cette phase, laissent place à des avis différents. Ainsi concernant la persistance d'un phénomène infectieux après un traitement de la Borréliose de Lyme, il existe un panel de positions au sein de la communauté scientifique.

Concernant l'existence d'une forme chronique de la maladie, elle a bien été démontrée concernant l'acrodermatite chronique atrophiante. Pour les autres formes cliniques de la maladie de Lyme, lorsque des symptômes persistent pendant plus de six mois après les traitements recommandés, il n'existe aucun consensus concernant l'étiologie de ces symptômes.

Santé publique France et la Société de Pathologie Infectieuse de Langue Française ne reconnaissent pas la persistance d'un phénomène infectieux dans ces manifestations cliniques. Ces acteurs et l'Académie de médecine, n'approuvent donc pas l'utilisation d'antibiotiques de manière prolongée. Par contre, l'ensemble de la communauté savante s'accorde sur le fait que certains axes de recherche doivent être développés.

Parallèlement à ces dissensions au sein des communautés savantes, il existe aussi une remise en question de l'expertise et notamment par des patients déçus par les parcours de soin. Le débat se prolonge alors dans la société civile.

Si cette controverse s'est établie dans les milieux scientifiques, elle a depuis une dizaine d'années émergé dans l'arène publique, via l'appropriation de la controverse par un nouveau type d'acteurs : les associations de malades.

Les associations de malades sont une réponse directe au désespoir et à la détresse de patients ayant subi pour certains de longues années d'errance thérapeutique et ayant vécu le diagnostic de la maladie de Lyme dite chronique – que ce diagnostic soit attesté ou non – comme un moment libérateur. En s'associant, les malades partagent leurs expériences, trouvent de l'espoir dans celles des autres et établissent un nouveau mode de mobilisation collective pour faire valoir efficacement leurs revendications sur les scènes médiatique, juridique et politique.

France Lyme, Lyme Sans Frontières (LSF), Le Relais de Lyme, Le droit de guérir...sont ainsi nées post-2007. Leurs cadres d'action diffèrent, LSF ayant notamment une dynamique plus offensive, Le droit de guérir recourant régulièrement à des actions symboliques pour attirer l'attention du public... Stratégiquement parlant, ces associations ont su peu à peu se professionnaliser via la constitution d'un réseau d'experts et de journalistes autour des malades, via la constitution de structures juridiques leur permettant de porter aisément leur voix auprès des pouvoirs publics (on pense notamment à la Fédération Française contre les Maladies Vectorielles à Tiques et à Lymaction, cellule de recours juridique portée par des avocats convaincus de l'existence d'une forme chronique de la maladie de Lyme).

Ces associations ont su utiliser la scène médiatique comme une ressource, une courroie de transmission des informations qu'elles produisent ou qu'elles aident à produire. La médiatisation leur a permis de sensibiliser l'opinion publique et par là-même de se constituer en des acteurs incontournables du débat. Pour ce faire, elles ont su développer un discours audible, sous des formats intéressants les médias (les témoignages en l'occurrence), et alimenter régulièrement les médias en informations de telle sorte que la maladie de Lyme devienne un thème médiatique récurrent. Il en résulte une surreprésentation des hétérodoxes dans les médias car les associations sont les plus à même de produire de l'information sous des formes et des formats susceptibles d'intéresser les médias (les témoignages, la dénonciation de l'inertie des pouvoirs publics, les recours en justice, les scandales...).

En parallèle des dimensions scientifiques et sociétales, d'autres espaces ont été investis par la

controverse, à savoir les espaces juridique et politique.

La dimension juridique voit son implication accrue dans la controverse. Cette dernière étant une phase de confrontation des idéologies, une étape de débat incontournable dans la construction d'un problème public. Ainsi, l'évolution juridique stimule la construction de cette controverse sur deux points.

Tout d'abord l'évolution législative accorde aux patients une place prépondérante dans la relation médecin patient. Ainsi, au travers de la loi Kouchner de 2002, le patient est placé au centre du parcours de soins. Par ce privilège, les patients vont s'investir dans la recherche de sa maladie et ne se voit plus comme passif face au savoir du médecin. Ainsi, l'autonomie qui lui est octroyé stimule son implication, étant expert de par son expérience. Egalement, l'évolution facilite sa participation en reconnaissant les droits collectifs, les collectifs de malades permettent alors de défendre leurs droits.

Ainsi, cette évolution législative stimule le contentieux qui devient un véritable instrument de mobilisation. En ce sens, apparaît la cellule juridique Lymaction créée par les avocats Catherine Faivre et Julien Fouray, soutenue par l'association Lyme sans frontières depuis 2015, regroupant 150 patients. Ce recours en class action¹⁷⁰ admis en droit de la santé seulement en 2016, a octroyé à ce collectif une action en justice, leur permettant dans un premier temps de demander réparation aux laboratoires pharmaceutiques pour commercialiser des tests de diagnostics défectueux. Dans un second temps, cette action recherche auprès de l'Etat un moyen pour améliorer la reconnaissance de leur maladie. Le contentieux tend ainsi à se multiplier, comme on le remarque avec le recours pénal contre X pour tromperie aggravée, afin « de faire avancer les choses ». Si, le contentieux peut être utilisé comme moyen de contrôle et de régulation de la société afin de protéger les individus des risques de fraude¹⁷¹, il est intéressant de souligner que dans le contexte de controverse autour de la maladie de Lyme, le contentieux est un véritable outil de mobilisation.

Toutefois, la judiciarisation des relations autour de la controverse de la maladie de Lyme, connaît un impact institutionnel. En effet, la publicisation des médias des décisions de justice conduit à la reconnaissance d'un problème public. On reconnaît en ce sens, trois différentes phases, naming qui transforme l'expérience profane en prise de conscience, blaming transformant l'expérience en griefs, et enfin claiming utilisant le contentieux comme demande auprès des autorités publiques. Ainsi, le contentieux agrémenté par l'intervention des médias, peut conduire à une mise sur agenda du problème public construit.

En ce sens, il existe un impact institutionnel face au problème public autour de la maladie de Lyme, au vu de son expansion géographique. Après la 16ème Conférence de consensus, permettant d'apporter une position consensuelle sur une controverse autour d'un débat public composé d'experts de professionnels de santé et d'usagers, la volonté d'améliorer le diagnostic de la maladie et sa prise en charge s'est accrue. Les groupes de travail ont ainsi introduit les associations dans un objectif de démocratie sanitaire afin de permettre une coopération complémentaire et favorable à l'amélioration des savoirs. Enfin, l'errance thérapeutique cherche à être résorbée au travers du « Plan de lutte contre la maladie de Lyme et les maladies transmissibles par les tiques » en 2016. En ce sens, le Plan de lutte s'investit également sur la controverse de Lyme chronique au vu de l'élaboration en concertation d'un bilan standardisé des infections transmissibles par les tiques. La saisine de la HAS en juin 2016 questionne également l'admission de la maladie de Lyme dans la liste des affections de longue durée. Enfin pour améliorer les connaissances de cette maladie est mis en place une cohorte prospective du suivi des patients.

Ainsi, tant l'expansion quantitative et géographique de la maladie de Lyme, tant la reconnaissance juridique du patient, sont à l'origine de la judiciarisation existante autour de cette controverse. Ainsi la mise sur agenda politique de ce problème public a pour intérêt est alors une recherche de médiation.

170 « Procédure anglo-saxonne qui permet à un groupe de personnes ayant un intérêt commun de se regrouper dans une action commune pour faire valoir leur droit ou indemniser leur préjudice », Dictionnaire juridique Dalloz.

171 Procès Vivianne Schaller, condamnée pour escroquerie pour avoir commercialisé des tests non homologués par les autorités sanitaires. « Maladie de Lyme : la condamnation de Viviane Schaller confirmée en appel », dossier justice

Pour répondre aux interrogations qui ont été soulevées par les associations de patients et de professionnels concernant les formes multiples des maladies liées aux tiques mais également les difficultés liées au diagnostic et à la prise en charge des formes tardives ou chroniques, le Ministère des Affaires sociales et de la Santé a élaboré un plan de lutte contre la maladie de Lyme et les maladies transmissibles par les tiques. Ce plan de lutte se découpe en 5 grands axes stratégiques et regroupe tous les acteurs présents dans la lutte contre la maladie de Lyme. Ce plan est une synthèse des échanges qui ont eu lieu entre les associations de patients, les professionnels et les autorités sanitaires et a pour objectif de renforcer la prévention mais également la surveillance des maladies pouvant être transmises par les tiques. Suite aux différents entretiens que nous avons menés, nous avons remarqué qu'il existe un rapprochement entre les idées des différentes personnes contactées mais que tous ont dans la finalité la même volonté : améliorer la prise en charge des patients atteints de la maladie de Lyme. Malgré tous ces points de convergence, il semble difficile d'unir tous les acteurs qui s'opposent sur l'existence ou non d'une forme chronique de la maladie de Lyme. Le Plan Lyme a donc permis de réunir de nombreux acteurs autour de la table. L'idée de ce plan étant d'utiliser le partage et l'échange des connaissances comme force. Les discussions autour d'une reconnaissance ou non d'une forme chronique de la maladie de Lyme sont présentes depuis des années. Chaque acteur ayant vécu des situations différentes nous a permis de connaître davantage les raisons qui font que deux parties s'opposent. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que beaucoup d'entre eux s'accordent sur le fait que tout n'est pas Lyme. Une porte est donc ouverte pour engager le dialogue mais la présence des malades et des spécialistes reste cruciale afin de déterminer quelles sont les causes des symptômes qui font exister ce que certains appellent Lyme Chronique.

Ainsi cette controverse doit être perçue au-delà d'un conflit comme un outil permettant de faire évoluer les actions publiques à entreprendre, afin d'aller vers une meilleure efficacité. L'unanimité a lieu aujourd'hui autour de la nécessité de développer des actions de prévention et la recherche. La rédaction d'un plan par le ministère de la santé, même si son efficacité est discutée, est une étape majeure dans la construction de l'action publique autour de la maladie de Lyme chronique notamment en créant une impulsion et un espace de dialogue.

Publications et Communications

Publications :

Darribehaude F., Gardon S. et Lensele B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*, Métropole de Lyon, VetAgro Sup, Lyon, 2016.

Darribehaude F., Gardon S., « Le vivant en ville, De nouveaux questionnements pour renouveler les postures de recherche ? », in Darribehaude F., Gardon S. et Lensele B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*, Métropole de Lyon, VetAgro Sup, Lyon, 2016, pp. 8-11.

Darribehaude F., Gardon S., « L'animal en ville, Enjeux et limites d'une cohabitation nécessaire », in Darribehaude F., Gardon S. et Lensele B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*, Métropole de Lyon, VetAgro Sup, Lyon, 2016, pp. 42-47.

Darribehaude F., Gardon S., « Quelle agriculture dans la ville ? Rétrospective et perspectives dans l'agglomération lyonnaise » in Darribehaude F., Gardon S. et Lensele B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*, Métropole de Lyon, VetAgro Sup, Lyon, 2016, pp. 146-153.

Lomellini-Dereclenne A.-C., « Activité de médiation animale ou utilisation de l'animal pour le soin thérapeutique en ville : quelles sont les conséquences en terme de santé publique vétérinaire ? », in Darribehaude F., Gardon S. et Lensele B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*, Métropole de Lyon, VetAgro Sup, Lyon, 2016, pp. 186-193.

Rose N., Salines M., Andraud M., Bourry O., Barnaud E., Pavo N., 2017. « L'infection par le virus du Syndrome Dysgénésique et Respiratoire Porcin (SDRP) entraîne chez le porc une infection chronique par le virus de l'hépatite E », *Bulletin Epidémiologique santé animale - alimentation*, n°78, avril 2017.

Salines M., Andraud M., Rose N., 2017, « From the epidemiology of Hepatitis E Virus (HEV) within the swine reservoir to public health risk mitigation strategies: a comprehensive review », *Veterinary Research*, 48^31.

Salines M., Allain V., Roul H., Magras C., Le Bouquin S., « Rates of and reasons for condemnation of poultry carcasses: harmonised methodology at the slaughterhouse », *Veterinary Record* (2017), 10.1136/vr.104000

Intervention dans des colloques ou des séminaires :

Gardon S., « L'échelon régional au cœur des politiques sanitaires, Un nouvel espace pour accompagner la recomposition de l'Etat et la montée en puissance des instances professionnelles », *7^{ème} congrès de l'ABSP*, Mons, 3 et 4 avril 2017.

Déprés Ch., Gardon S. et Postic Cl., « L'instrumentation des politiques d'environnement, L'exemple du contrôle et du suivi des MAFOR par les services déconcentrés », *7^{ème} congrès de l'ABSP*, Mons, 3 et 4 avril 2017.

Gardon S., « Gouverner les territoires de l'eau », Séminaire final sur la *Gouvernance de l'eau : enjeux et perspectives pour les territoires ruraux*, Lempdes, 11 février 2016.

Salines M., Allain V., Roul H., Le Bouquin S., Magras C., « Scientific tools to better identify and characterise condemnation of poultry carcasses at slaughterhouses », *ECVPH Annual Conference 2016*, Uppsala, Sweden, 26-29 September 2016.

Salines M., Allain V., Magras C., Le Bouquin S., « Une gestion multidisciplinaire du risque dans les abattoirs de volailles : quelle organisation en pratique ? », *Douzièmes Journées de la Recherche Avicole et Palmipèdes à Foie Gras*, Tours, France, 5-6 avril 2017.

Salines M., Allain V., Roul H., Le Bouquin S., Magras C., « Des outils scientifiques pour caractériser les retraits des carcasses de volailles à l'abattoir et leurs facteurs de variation », *Douzièmes Journées de la Recherche Avicole et Palmipèdes à Foie Gras*, Tours, France, 5-6 avril 2017.

Salines M., Andraud M., Rose N., 2017, « Pig movements in France: designing network models fitting epidemiological context », *Modelling in animal health Conference*, Nantes, France, 14-16 Juin 2017.

Salines M., Andraud M., Rose N., 2017, « Swine movement network and hepatitis E virus (HEV) prevalence in pig production: towards a risk-based surveillance », *5th International Scientific Conference of MED-VET-NET Association*, Gildford, Royaume-Uni, 27-29 Juin 2017.

Appel à projets

Dans le cadre de leurs différents parcours de formation, les étudiants et élèves fonctionnaires sont amenés, à la demande et pour le compte d'organismes publics, parapublics ou privés intervenant dans les domaines de l'alimentation et de la gestion des risques sanitaires, à conduire des missions en situation professionnelle et à réaliser des études.

Pour les professionnels, c'est l'opportunité de faire réaliser un diagnostic, une étude, une réflexion prospective, par des étudiants au regard neuf, mais également d'identifier de futurs stagiaires ou collaborateurs.

Pour l'ENSV, il s'agit de confronter les étudiants aux réalités et contraintes du monde professionnel tout en maintenant un encadrement sur le plan scientifique et méthodologique par une équipe d'enseignants-chercheurs.

Pour les étudiants et élèves fonctionnaires, enfin, il s'agit de développer des compétences transversales en gestion de projet et de favoriser l'acquisition des comportements professionnels.

Dans ce cadre, différents types d'études et missions peuvent être réalisés :

Groupes d'étude des politiques publiques (GEPP)

Les GEPP s'inscrivent dans le cadre de mise en situation professionnelle du master PAGERS cohabilité avec Sciences Po Lyon, et inclus dans la formation statutaire des ISPV.

Les études portent sur une question interpellant l'action publique dans les domaines de l'alimentation ou la gestion des risques sanitaires.

Elles conduisent les étudiants à analyser la question, à rencontrer les différents acteurs concernés et élaborer des propositions de réponse opérationnelle.

Modalités de réalisation

Les études sont réalisées par des groupes de 5 à 7 étudiants d'origine différentes (ISPV, étudiants de Sciences Po Lyon).

Elles sont encadrées par un enseignant-chercheur de Sciences Po Lyon.

Elles font l'objet d'un rapport écrit remis au commanditaire et d'un séminaire de restitution fin mars organisé par les étudiants.

Période de réalisation :

Janvier à mars

Modalités de financement :

Le commanditaire alloue au travers d'une convention avec l'ENSV un budget forfaitaire destiné à couvrir notamment les frais de déplacement et d'organisation du séminaire.

Modalités de commande

Les demandes d'études sont transmises à l'ENSV sous forme de termes de références et comportent :

- Le contexte et les objectifs de l'étude ;
- La méthode pressentie ;
- Les résultats attendus ;
- Le représentant du commanditaire chargé du suivi de l'étude.

Le cahier des charges et le budget sont ensuite précisés avec le commanditaire et intégrés dans la convention Commanditaire-ENSV.

Les demandes pour une réalisation et une restitution au premier trimestre de l'année suivante sont à communiquer avant fin juillet de l'année en cours à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (Sébastien GARDON, chargé de mission, sebastien.gardon@ensv.vetagro-sup.fr; tel : 04 78 87 27 52).

Groupes d'études scientifiques et techniques (GEST)

Le parcours de formation statutaire des Inspecteurs Elèves de la Santé Publique Vétérinaire (IESPV) comprend notamment en début de 2ème année (septembre à novembre) un travail pédagogique collectif intitulé Groupes d'Études Scientifiques et Techniques (GEST).

Ces études portent sur des problématiques techniques en lien avec la santé publique vétérinaire, la santé animale, l'alimentation, la protection des végétaux ou encore l'environnement peuvent être confiées aux étudiants. Elles doivent permettre d'analyser une question et d'élaborer à ce sujet des propositions de réponses opérationnelles.

Modalités de réalisation :

Les études sont réalisées par des groupes d'élèves ISPV en résidence à l'ENSV.

Les étudiants sont placés en situation de groupe projet. Ils doivent conduire l'étude en suivant le cahier des charges établi par le commanditaire et en respectant l'enveloppe financière allouée par celui-ci.

Elles font l'objet d'un rapport écrit remis au commanditaire et le cas échéant, à la demande du commanditaire, d'une restitution orale.

Période de réalisation :

Septembre à novembre

Modalités de financement :

Le commanditaire alloue au travers d'une convention avec l'ENSV un budget forfaitaire destiné à couvrir notamment les éventuels frais de déplacement.

Modalités de commande :

Les demandes d'études sont transmises à l'ENSV sous forme de termes de références et comportent :

- Le contexte et les objectifs de l'étude ;
- La méthode pressentie ;
- Les résultats attendus.

Le cahier des charges et le budget sont ensuite précisés avec le commanditaire et intégrés dans une convention conclue entre le commanditaire et l'ENSV.

Les demandes sont à communiquer à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires avant fin juin de l'année en cours pour une réalisation en septembre de la même année (Sylvie MIALET, responsable de la formation statutaire et diplômante ; sylvie.mialet@ensv.vetagro-sup.fr; tel : 04 78 87 25 47)

Stage de fin d'études du CEAV-SPV

Le stage en situation (DDCSPP, Anses, DRAAF, entreprises, administrations centrales...) permet à l'étudiant de mobiliser les connaissances et savoir-faire acquis lors de la formation du certificat d'études approfondies vétérinaires en santé publique vétérinaire (CEAV-SPV).

Le stagiaire est mis en situation de chargé de mission, responsable de la réalisation d'une étude, conception ou conduite de projet sur une question d'intérêt pour la structure d'accueil.

Le sujet peut être envisagé, selon les besoins de la structure d'accueil, sous un angle scientifique, technique, administratif, juridique, économique, organisationnel.

Modalités de réalisation :

L'étude est réalisée par l'étudiant au sein de la structure d'accueil.

Elle fait l'objet d'un rapport écrit remis à la structure d'accueil conformément aux termes de référence et d'un mémoire de stage.

Un maître de stage au sein de la structure d'accueil veille au bon déroulement de l'étude.

Période et durée de réalisation :

15 semaines, de mars à juin

Modalités de financement :

La structure d'accueil soit alloué au travers d'une convention avec l'ENSV un budget forfaitaire destiné à couvrir notamment les indemnités du stagiaire soit prend directement en charge l'indemnisation du stagiaire dans le cadre d'une convention tripartite.

Modalités de commande :

Les demandes d'études sont transmises à l'ENSV sous forme de termes de références et comportent :

- Le contexte et les objectifs de l'étude ;
- La méthode pressentie ;
- Les résultats attendus ;
- Le nom du maître de stage pressenti.

Le cahier des charges et les modalités d'indemnisation sont ensuite précisés avec le commanditaire et intégrés dans la convention Commanditaire-ENSV.

Les demandes sont à communiquer à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires avant fin octobre pour un stage débutant en mars de l'année suivante (Sylvie MIALET, responsable de la formation statutaire et diplômante ; sylvie.mialet@ensv.vetagro-sup.fr; tel : 04 78 87 25 47).

Stage de fin d'études du master PAGERS

Le stage s'inscrit à la fin du cursus de formation statutaire des ISPV et du master parcours de Master 2 « Politiques de l'alimentation et gestion des risques sanitaires » (PAGERS). L'objectif du stage est d'impliquer le stagiaire dans la structure d'accueil dans la mise en place, le suivi ou l'évaluation d'une mission qui lui permette d'en proposer une analyse problématisée en mobilisant des outils de sciences sociales et en particulier d'analyse des politiques publiques.

Modalités de réalisation :

L'étude est réalisée par l'étudiant au sein de la structure d'accueil. Elle fait l'objet d'un rapport écrit remis à la structure d'accueil dont le contenu est fonction des demandes de cette dernière et d'un mémoire qui, à partir du « terrain » du stage porte sur une question problématisée d'analyse d'une politique publique.

Un maître de stage au sein de la structure d'accueil assure le pilotage direct du stagiaire et évalue le travail rendu. Un enseignant de l'institut d'Etudes politiques de Lyon supervise la rédaction du mémoire.

Période et durée de réalisation : 15 semaines, de mi-avril avril à fin juillet

Modalités de financement :

La structure d'accueil alloué au travers d'une convention avec l'ENSV un budget forfaitaire destiné à couvrir notamment les indemnités du stagiaire soit prend directement en charge l'indemnisation du stagiaire dans le cadre d'une convention tripartite.

Modalités de commande :

Les demandes d'études sont transmises à l'ENSV sous forme de termes de références et comportent :

- Le contexte et les objectifs de l'étude ;
- La méthode pressentie ;

- Les résultats attendus ;
- Le nom du maître de stage pressenti.

Le cahier des charges et les modalités d'indemnisation sont ensuite précisés avec le commanditaire et intégrés dans une convention tripartite entre la structure d'accueil, l'ENSV et l'étudiant.

Les demandes sont à communiquer à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires avant fin octobre pour un stage débutant en avril de l'année suivante (Sébastien GARDON, chargé de mission, sebastien.gardon@ensv.vetagro-sup.fr; tel : 04 78 87 27 52).

Thèses d'exercice vétérinaire ou mémoires de fin d'étude d'ingénieur agronome

Les différents thèmes de recherche présentés précédemment peuvent également être l'objet d'une thèse d'exercice vétérinaire ou d'un mémoire de fin d'études agronomiques.

Modalités de réalisation :

La thèse d'exercice ou le mémoire de fin d'études est susceptible d'être réalisé par un élève ISPV de 1^{ère} année, par un élève vétérinaire du campus vétérinaire de Lyon ou d'une autre école vétérinaire, ou par un élève ingénieur du campus agronomique de Lyon ou d'une autre école d'agronomie, en formation à l'ENSV.

L'étude est encadrée par un directeur de thèse ou de mémoire, fait l'objet d'un rendu écrit et d'une soutenance orale publique. Elle peut se combiner avec la réalisation d'un stage au sein de la structure commanditaire (cf. ci-dessus).

Période et durée de réalisation :

Septembre-octobre de l'année en cours (détermination du sujet et de l'encadrement scientifique) jusqu'en septembre à décembre de l'année suivante (soutenance).

Autres études ou expertises

Le rôle de l'ENSV est non seulement de délivrer des formations, mais aussi de jouer un rôle actif dans la production, le transfert et la conservation des connaissances relatives aux métiers exercés.

Cette activité prend notamment la forme de pilotage d'études pour le compte d'un commanditaire, d'association à des études et à des recherches, conduites par des organismes scientifiques, donnant lieu à des publications, de transferts via des expertises, la participation à des groupes de travail techniques et des interventions pédagogiques, enfin de réalisation et d'édition de travaux utiles pour les praticiens de la santé publique vétérinaire.

Elle prend également la forme de travaux de recherche de type universitaire (études, expertises, publications) réalisés par l'équipe de recherche ACSPAVE, sous sa direction, ou en collaboration avec elle.

Notre établissement est à l'écoute de tout organisme public ou privé participant à - ou intéressé par - l'action collective en santé publique agronomique et vétérinaire qui identifierait un besoin d'étude ou d'expertise dans ce cadre.

Les demandes sont à communiquer à François DARRIBEAUDE, directeur adjoint de l'ENSV (francois.darribehaude@ensv.vetagro-sup.fr, tel : 04 78 87 25 57) ou Sébastien GARDON, chargé de mission (sebastien.gardon@ensv.vetagro-sup.fr; tel : 04 78 87 27 52)

Lexique

ACSPAVE : équipe de recherche « Action Collective en Santé Publique. Animal, Végétal et Environnement. Droit et Science Politique »

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

BEA : Bien-être animal

CEAV-SPV : Certificat d'études approfondies vétérinaires en santé publique vétérinaire

CIV : Centre d'information des viandes

CROV : Conseil régional de l'ordre des vétérinaires

CSOV : Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires

DDPP : Direction départementale de la protection des populations

DDT : Direction départementale des territoires

DGAL : Direction générale de l'alimentation

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

EFSA: European Food Safety Authority

EHESP : Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique

ENSV : Ecole Nationale des Services Vétérinaires

ESB : Encéphalopathie Spongiforme Bovine

FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)

FCPR : Formation complémentaire par la recherche

FNGDS : Fédération nationale des groupements de défense sanitaire

GEPP : Groupe d'étude des politiques publiques

GEST : Groupe d'étude scientifique et technique

HDR : Habilitation à diriger les recherches

IESPV : Inspecteur élève de la Santé Publique Vétérinaire

IGSPV : Inspecteur Général de la Santé Publique Vétérinaire

INRA : Institut National de Recherche Agronomique

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

ISPV : Inspecteur de la santé publique vétérinaire

ISSPV : Inspecteur stagiaire de la santé publique vétérinaire

MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

METAFORT : Unité mixte de recherche 1273 « Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux » AgroParisTech–Inra –Irstea -VetAgroSup

OABA : Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs

OGM : Organismes Génétiquement Modifiés

OIE : Organisation mondiale de la santé animale

OMC : Organisation mondiale du commerce

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

PAGERS : Parcours « Politiques de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » du master PPGC (Politiques publiques et gouvernements comparés)

Sciences Po Lyon : Institut d'Etudes Politiques de Lyon

SNGTV : Société nationale des groupements techniques vétérinaires

SNISPV : Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire

SRAI : Service régional de l'alimentation

Terre d'Initiatives Solidaires : Fondation d'Entreprise de Lyonnaise des Eaux Rhône-Alpes-Auvergne et de la Société Stéphanoise des Eaux

Triangle : Laboratoire Triangle. Action, discours, pensée politique et économique (UMR 5206)

VetAgro Sup : Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement

Fiche de proposition d'étude

Organisme commanditaire :

Responsable de l'organisme :

Responsable du dossier :

Adresse :

Mail :

Téléphone :

Est intéressé par la réalisation d'une étude :

Le contexte et les objectifs de l'étude :

La méthode pressentie :

Les résultats attendus :

Le correspondant du commanditaire ou le nom du maître de stage pressenti :

Contraintes éventuelles :

L'étude est proposée dans le cadre (plusieurs réponses possibles) :

- Des GEPP
- Des GEST
- Du stage CEAV-SPV : Master MAE/MAC-SPV
- Du stage master 2 PAGERS
- D'une thèse vétérinaire
- D'un mémoire de fin d'étude d'ingénieur agronome
- Autre (projet de recherche, etc)



L'École Nationale des Services Vétérinaires

Créée en 1973 par l'Etat pour assurer la formation des vétérinaires fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture (inspecteurs de la santé publique vétérinaire - ISPV), l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV) est le fruit, tant structurellement qu'en termes de missions, de quarante ans d'évolution.

Plus largement, en sa qualité d'école interne de VetAgro Sup, elle assure une mission de formation professionnelle et de recherche, pour la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action collective en santé publique vétérinaire et en matière d'alimentation (politiques publiques et action privée), pour l'ensemble de leurs acteurs, publics et privés.

Elle contribue ainsi à une meilleure gouvernance sanitaire mondiale, ce qui lui vaut depuis 2004 le statut de centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels.

Elle reste aujourd'hui une structure singulière aux interfaces de l'enseignement supérieur et de l'école d'application, de l'expertise en santé publique vétérinaire et des activités de gouvernance sanitaire vétérinaire associant secteur privé et secteur public, qui met ses compétences au service de trois missions fondamentales :

- La formation des acteurs de la santé publique vétérinaire, publics mais aussi privés, français ou étrangers, en début et tout au long de leur carrière.
- Le renforcement des compétences des services vétérinaires étrangers, indispensable à une bonne gouvernance sanitaire mondiale.
- Le développement des connaissances en santé publique agronomique et vétérinaire

Les cahiers de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires ont pour ambition de faire connaître les activités de l'Ecole, notamment en présentant toute l'étendue des travaux de ses élèves.

Pour en savoir plus :

www.ensv.fr

ensv@ensv.fr

École Nationale des Services Vétérinaires

VetAgro Sup

1, avenue Bourgelat

69280 Marcy l'Etoile

Tel +33 (0)4 78 87 25 45

Fax +33 (0)4 78 87 25 48



Directeur de publication : **François DARRIBEAUDE**

Conception graphique : **Eric SABLON**

Imprimé à Lyon par **SEVEN**

Toute reproduction ou transmission, même partielle, sous quelque forme que ce soit est interdite sans autorisation écrite du détenteur des droits.

ISSN : ISSN 2271-4723